

Problemy Polityki Społecznej

POLSKA AKADEMIA NAUK
KOMITET NAUK O PRACY I POLITYCE SPOŁECZNEJ
UNIwersYTET WARSZAWSKI
INSTYTUT POLITYKI SPOŁECZNEJ

Problemy Polityki Społecznej

STUDIA I DYSKUSJE

KWARTALNIK

#26 (3) / 2014

WARSZAWA 2014

Publikacja finansowana przez
Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej Polskiej Akademii Nauk
i Instytut Polityki Społecznej Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych
Uniwersytetu Warszawskiego

RADA PROGRAMOWA

Antoni Rajkiewicz (honorowy przewodniczący) (PL),
Józef Orczyk (przewodniczący) (PL), Jolanta Supińska (viceprzewodnicząca) (PL),
Julian Auleytner (PL), Stanisława Golinowska (PL), Tomasz Ingot (US),
Jeja-Pekka Roos (FI), Cezary Żołędowski (PL)

ZESPÓŁ REDAKCYJNY

Barbara Szatur-Jaworska (redaktor naczelna),
Maria Theiss (zastępca redaktor naczelnej),
Justyna Łukaszewska-Bezulska (sekretarz redakcji),
Piotr Błędowski, Juliusz Gardawski, Ryszard Szarfenberg
Klaudia Wolniewicz (p.o. sekretarza redakcji)

Redaktor merytoryczny tomu
Juliusz Gardawski

Redakcja i korekta tekstów w języku polskim
Ewa Rydlewska

Redaktor statystyczny
Anna Kurowska

Redaktorzy tematyczni
teoria polityki społecznej – Ryszard Szarfenberg, metodologia polityki społecznej – Maria Theiss,
problemy pracy – Juliusz Gardawski, lokalna polityka społeczna – Piotr Błędowski,
zabezpieczenie społeczne – Gertruda Uścińska, polityka ludnościowa – Cezary Żołędowski,
polityka rodzinna – Anna Kurowska

Copyright by
Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN i Instytut Polityki Społecznej UW

ISSN 1640-1808

Adres redakcji:
Nowy Świat 67, pok. 110
00-927 Warszawa
Tel./fax 0-22 826-66-52
www.problemyps.pl
www.problemypolitykispolecznej.pl
problemy.ps@uw.edu.pl

Nakład 120 egz.
Wersją referencyjną czasopisma jest wersja papierowa.



Realizacja wydawnicza: PAN Warszawska Drukarnia Naukowa
Skład i druk: PAN Warszawska Drukarnia Naukowa
ul. Śniadeckich 8, 00-656 Warszawa
tel./fax 22 628-76-14
e-mail: wdnpan@wdnpan.pl, www.wdnpan.pl

Spis treści

Od Redakcji	9
-------------------	---

STUDIA

Małgorzata Szyłko-Skoczny, <i>Polityka rynku pracy w III RP – doświadczenia i wyzwania</i>	25
Gertruda Uścińska, <i>Zatrudnienie czasowe w regulacjach Unii Europejskiej. Konsekwencje dla ustawodawstw krajowych</i>	43
Maciej Pańków, <i>Praca tymczasowa – szansa na większą elastyczność rynku pracy czy nowy wymiar prekaryzacji?</i>	59
Jacek Męcina, <i>„Gwarancje dla młodzieży” jako wspólna inicjatywa państw UE na rzecz poprawy sytuacji ludzi młodych na rynku pracy</i>	75

Z WARSZTATÓW BADAWCZYCH

Wiesława Kozek, Piotr Ostrowski, <i>Elastyczność zatrudnienia a pozycja związków zawodowych na poziomie zakładu pracy. Wnioski z badania według metodologii Programu Badawczego CRANET.</i>	101
Jan Strzelecki, <i>Ideologia pracy w postfordowskiej rzeczywistości – narracje laureatów konkursu „Grasz o staż”</i>	119
Jan Czarzasty, <i>Stosunki pracy w małych i średnich prywatnych przedsiębiorstwach (MŚP) w Polsce</i>	135
Ewa Rollnik-Sadowska, <i>Model WellBox - możliwości realizacji na polskim rynku pracy (na przykładzie Klubów Integracji Społecznej w Łapach i Zabłudowie)</i>	155

RECENZJE

Tomasz Mering, <i>Co zmienia w polityce społecznej podejście aktywizujące? (recenzja z: M. Rymusza, Aktywizująca polityka społeczna)</i>	171
--	-----

Contents

Editorial	9
STUDIES	
Małgorzata Szyłko-Skoczny, <i>Labour market policy in Poland since 1989 – experiences and challenges</i>	25
Gertruda Uścińska, <i>Temporary employment in regulations of the European Union. Implications for national law</i>	43
Maciej Pańków, <i>Temporary agency work – a chance for flexible labour market or new dimension of precarisation?</i>	59
Jacek Męcina, <i>“Youth guarantee” – a common initiative of the EU member states to improve the situation of young people at the labour market.</i>	75
FROM THE RESEARCH AND REPORTS	
Wiesława Kozek, Piotr Ostrowski, <i>Flexibility and trade unions position at the company level. Conclusions of the research based on the CRANET Research Programme methodology.</i>	101
Jan Strzelecki, <i>Ideology of work in post-Fordist reality. Narratives of winners of the contest “Win an internship”</i>	119
Jan Czarzasty, <i>Employment relations in small and medium-sized enterprises (SMEs) in Poland</i>	135
Ewa Rollnik-Sadowska, <i>The WellBox Model – possibilities of implementation in Polish labour market (exemplified by Social Integration Clubs in Lapy and Zabłudow)</i>	155
REVIEWS	
Tomasz Mering, <i>What is the impact of an active approach in social policy? (M. Rymsha, Aktywizująca polityka społeczna)</i>	171

Od Redakcji

Osiem artykułów składających się na niniejszy tom „Problemów Polityki Społecznej” łączy problem pracy. Z przyczyn oczywistych odnoszą się one jedynie do wybranych aspektów zagadnienia. Kluczowe kwestie, poruszone przez autorów, to polityka rynku pracy, ze szczególnym uwzględnieniem zwalczania bezrobocia, zwłaszcza bezrobocia młodzieży, elastyczne formy zatrudnienia, zwłaszcza zatrudnienia czasowego i jego wpływu na nierówności społeczne, problem peryferyjnych rynków pracy w sektorze małej i średniej przedsiębiorczości. Poniżej krótko omawiam tezy artykułów.

Ćwierćwiecze III Rzeczypospolitej to dobry czas dla zarysowania drogi, jaką przeszło społeczeństwo od zmiany ustroju w 1989 r. W różnych dyscyplinach nauk społecznych zrekonstruowano wiele aspektów tego procesu i opisano je w języku modeli teoretycznych. W bliskich zagadnieniach niniejszego tomu stosunkach przemysłowych i polityce społecznej korzysta się zazwyczaj z modeli rozpiętych między rozwiązaniami socjaldemokratycznymi a rozwiązaniami liberalnymi, pluralistycznymi. W tzw. nowej ekonomii politycznej, żywo rozwijającej się dyscyplinie o najwyższym poziomie ogólności, dominowała do niedawna dychotomia wyznaczana z jednej strony przez skoordynowaną gospodarkę rynkową, z drugiej zaś przez liberalną gospodarkę rynkową (propozycja Petera A. Halla i Davida Soskice). Podobnie było w opisie instytucji *welfare state*, przy którym szeroko stosowano narzędzie autorstwa Gøsta Esping-Andersena, wyróżniające wśród typów państwa dobrobytu dwa kontrastowe modele: socjaldemokratyczny, instytucjonalno-redystrybucyjny, właściwy krajom skandynawskim, oraz liberalny, anglosaski. W teoriach rynku pracy, a także polityki rynku pracy, korzysta się z różnorodnych układów odniesienia (w tym z modeli opracowanych przez Esping-Andersena, z modelu Halla i Soskice’a, klasycznego modelu Richarda Titmussa i innych).

Przełom ustrojowy z 1989 r. pozwolił na powstanie w Polsce rynku pracy. Polityka rynku pracy, która oznacza, ogólnie ujmując, interwencję państwa w procesy rynkowe, może przybierać postać bliższą biegunowi liberalnemu, kładącemu nacisk na regulacje rynkowe, lub bliższą biegunowi skoordynowanemu. W pierwszym przypadku kładzie się nacisk na prywatyzację usług i traktuje się rynek pracy jako mechanizm dokonujący zasad-

nicho racjonalnej alokacji. Dostrzega się tu zjawisko zawodności rynku, zaś politykę rynku pracy traktuje się jako korektę tej zawodności przez instytucję państwa lub inne instytucje do tego powołane. W drugim przypadku nacisk jest położony na intencjonalne kształtowanie rynku pracy przez państwo lub powołane do tego instytucje, a na prywatyzowanie usług przyzwala się jedynie w ograniczonym stopniu.

W artykule Małgorzaty Szyłko-Skoczny, otwierającym niniejszy tom naszego czasopisma („Polityka rynku pracy w III RP – doświadczenia i wyzwania”), została połączona perspektywa empirycznej analizy polityki rynku pracy w ostatnim ćwierćwieczu z oryginalnym ujęciem modelowym. Charakteryzując długookresową politykę rynku pracy w III RP, autorka wskazała na odchodzenie od działań osłonowych, które mogły być interpretowane jako korekty zawodności spontanicznie działającego mechanizmu rynkowego, w kierunku wzmacniania instrumentów aktywizacji zawodowej, inwestycji w kapitał ludzki i promocji zatrudnienia. Zarazem podkreśla się, że zmiany ustrojowe pociągały za sobą ograniczanie scentralizowanego etatyzmu na rzecz samorządności, co miało zasadniczy wpływ na rozwiązania instytucjonalne. W początkowym okresie transformacji, we wczesnych latach 90., ustawodawca przede wszystkim reagował na zmieniającą się szybko sytuację na rynku pracy, jednak dość prędko przeszedł do aktywnej polityki zatrudnienia i kreowania odpowiedniego układu instytucjonalnego. Te działania przebiegały w trzech etapach. Etapem pierwszym było zbudowanie w latach 90. modelu instytucjonalnej obsługi rynku pracy określonego mianem „rządowej administracji specjalnej”. Był to w miarę sprawny, wydzielony, hierarchiczny system urzędów pracy. Efekt wahadła spowodował podjęcie próby zdecydowanego i niedostatecznie przemyślanego ograniczenia ingerencji państwa i radykalnego odrzucenia zarządzania hierarchicznego. Cel społecznie zasadny został zrealizowany chaotycznie i w dużym stopniu dyletancko. Jak wskazywali badacze polityk społecznych, podjęto reformy w warunkach braku odpowiednio silnego ośrodka wiedzy eksperckiej, rozumianej nie w kategoriach teorii, lecz w kategoriach operacyjnych, użytecznych w projektowaniu działań publicznych. W zakresie polityki rynku pracy reforma administracyjna państwa i porzucanie rozwiązań etatystycznych na rzecz samorządności społeczności lokalnych doprowadziły do ukształtowania modelu „rządowo-samorządowego”, w którym urzędy pracy były luźno ze sobą powiązane, podporządkowane samorządom powiatowym i wojewódzkim oraz wojewodom. Jak pisze M. Szyłko-Skoczny, zmian w ustawodawstwie dokonywano pośpiesznie, brakowało w nich strategicznego podejścia i wizji docelowej dotyczącej kształtu polskiej polityki rynku pracy. Zlikwidowanie specjalnej administracji pracy i podporządkowanie urzędów pracy samorządom miało zwiększyć skuteczność działań, jednak po decentralizacji administracji pracy powstał nieefektywny system zarządzania (brak jasnego podziału kompetencji pomiędzy władzą rządową a samorządową oraz brak współpracy i koordynacji działań). Minister pracy, który odpowiadał za politykę rynku pracy, miał ograniczone możliwości oddziaływania na marszałków województw i starostów, zaś zmiana usytuowania urzędów pracy wpłynęła na ich upolitycznienie. W efekcie nastąpiła m.in. atomizacja lokalnych rynków pracy, a ponadto w krótkim czasie ukształtowały się silne grupowe interesy ograniczające możliwości dalszych przekształceń.

Niesprawności praktyki społecznej wynikające z modelu „rządowo-samorządowego” stały się podstawą istotnej zmiany instytucjonalnej, zainicjowanej na początku lat dwudziętych. W jej wyniku ukształtował się model „publiczno-niepubliczny”. Nowe podejście do polityki rynku pracy uwidoczniło się w 2004 r. w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Wzmacniając działania promujące zatrudnienie, jednocześnie zmniejszono ochronę socjalną bezrobotnych. W 2008 r. rozszerzono zakres aktywizacji zawodowej bezrobotnych i planowania rozwoju kapitału ludzkiego oraz zwiększono zadania podmiotów niepublicznych w realizacji polityki rynku pracy. W 2013 r. dokonano zmian kompleksowych dotyczących organizacji pracy publicznych służb zatrudnienia, zwiększono współpracę pomiędzy różnymi podmiotami, położono nacisk na aktywizację zawodową. Sukcesywnie wprowadzane zmiany konsolidowały model „publiczno-niepubliczny”. Opisując etapy formowania modelu, autorka poddała je ocenie, kładąc nacisk na najnowsze zmiany wprowadzone nowelą z 2014 r. Mają one pociągać za sobą m.in. wzrost samorządności i niezależności publicznych służb zatrudnienia w podejmowaniu decyzji na poziomie lokalnym, zwiększenie współpracy z pracodawcami i z innymi instytucjami rynku pracy (publicznymi, prywatnymi, społecznymi) oraz rozszerzenie koordynacji polityki rynku pracy w skali regionalnej i lokalnej. Dążąc do eliminowania niespójności, które pozostawił po sobie model „rządowo-samorządowy”, przyjęto założenie, że władze publiczne będą prowadziły planową, skoordynowaną politykę rynku pracy (finansowaną ze środków publicznych), natomiast jej realizacja ma być powierzona podmiotom publicznym oraz niepublicznym. Autorka zaznaczyła, że zwiększenie roli niepublicznych podmiotów wywołuje w Polsce wiele kontrowersji, z drugiej strony wskazała na pozytywne efekty tego zjawiska – wyzwalanie konkurencji, elastyczność działań, obniżanie kosztów i inne. Zarazem aktualne priorytety prowadzą do konieczności podejmowania nowej roli przez urzędy pracy. Zainicjowane w 2014 r. zmiany są „generalnie słuszne i wychodzą naprzeciw postulatowi i oczekiwaniom zgłaszanym przez badaczy i praktyków. Nowelizacja ma kompleksowy charakter. Nie jest to wprawdzie nowa polityka rynku, ale daleko idąca modyfikacja dotychczasowych rozwiązań pozwalająca dostosować działania w sferze zatrudnienia do nowych wyzwań”. Pojawiło się zastrzeżenie, że skuteczność nowych rozwiązań może być ograniczona nie tylko interesem grupowym i oportunistycznym środowiska urzędniczego, lecz także stanem finansów publicznych.

W dalszej części artykułu M. Szyłko-Skoczny odniosła się do dwóch problemów związanych z polityką rynku pracy: ochrony bezpieczeństwa socjalnego bezrobotnych oraz finansowania polityki rynku pracy. W obydwu kwestiach zaznaczył się podobny do opisanego powyżej proces zmiany instytucjonalnej, dyktowany zarówno przez czynniki ekonomiczne, jak i doktrynalne. W konkluzji autorka poruszyła dwa wątki. Pierwszy z nich – pesymistyczny – dotyczy braku spójnej wizji docelowej w dziedzinie polityki rynku pracy. Autorka uskarża się na nieefektywny system zarządzania publicznymi służbami zatrudnienia po ich decentralizacji, brak współpracy pomiędzy różnymi podmiotami, brak koordynacji regionalnej i ponadregionalnej polityki rynku pracy, słabe pośrednictwo pracy i doradztwo zawodowe, brak zindywidualizowanego podejścia do bezrobotnych, ograniczenia finansowe. Wątek pozytywny to nadzieja, że zmiany ustawy dokonane w 2014 r. pozwolą na

wyeliminowanie wielu wskazanych powyżej mankamentów, zwłaszcza usprawnią koordynację na poziomie regionalnym oraz współpracę urzędów pracy z partnerami prywatnymi i społecznymi. Ta ostatnia kwestia jest otwarta: „najbliższe lata pokażą, czy dokonane w ustawie zmiany określające zasady współpracy publicznych służb zatrudnienia, które realizują w dużym stopniu funkcję socjalną, z prywatnymi agencjami zatrudnienia zorientowanymi na zysk przyniosą oczekiwane rezultaty”.

W niniejszym tomie „Problemów Polityki Społecznej” kilka tekstów wprost lub pośrednio nawiązuje do zapewnienia bezpieczeństwa pracy w warunkach postfordowskiej elastyczności. Przypomnijmy, że według często stosowanej periodyzacji kapitalizmu (wpływ francuskiej szkoły regulacyjnej), w gospodarce światowej panował do lat 70. fordyzm, wiązany także z fazą prosperity po II wojnie światowej. Cechowała go dominacja przemysłu, wielkich przedsiębiorstw i licznych załóg robotniczych, dychotomia świata pracy – podział na dobrze chronioną klasę robotniczą trzonowego sektora dużych przedsiębiorstw i relatywnie słabo chronionych pracowników peryferii – małych firm. Typowym pracownikiem sektora fordowskiego był mężczyzna, jedyny żywiciel rodziny, zatrudniony na trwałym kontrakcie, często w jednym przedsiębiorstwie na całe życie. Silne i masowe związki zawodowe były inkorporowane do systemu i dysponowały znaczną siłą polityczną. Kryzys fordyzmu i pojawianie się elementów ładu postfordowskiego wpłynęło rewolucjonizująco na wszystkie wymienione filary poprzedniego porządku. Zmieniał się też charakter samej pracy, która przestawała być stabilna i bezpieczna, traciła instytucjonalną ochronę ze strony słabnących związków zawodowych. W efekcie głębokich zmian rynkowych, technologicznych, organizacyjnych duża i zwiększająca się część strumienia pracy znalazła się pod wpływem zamówień typu *ad hoc*, wynikających z potrzeb konkretnego klienta (piszą o tym w naszym tomie Wiesława Kozek i Piotr Ostrowski, nawiązując do teorii Manuela Castellsa). Podczas gdy symbolem fordyzmu była względna stabilność, sztywność, symbolem postfordyzmu stała się zmienność i elastyczność. Postfordyzm dotyka szczególnie silnie stosunków pracy, zasadniczo obniżając bezpieczeństwo pracy, zastępując na coraz większą skalę kontrakty na czas nieokreślony różnorodnymi niestabilnymi („atypowymi”) formami zatrudnienia. Destabilizacja rodzi wykluczenie i zagraża spokojowi społecznemu. Zagrożenie, które niesie ze sobą elastyczność nieograniczana instytucjonalnymi osłonami, stała się wyzwaniem dla Unii Europejskiej. Wielką zasługą Unii, mocno akcentowaną w kolejnych etapach jej konsolidowania, jest wykreowanie Europejskiego Modelu Społecznego. Mimo że nie został on w żadnym europejskim dokumencie jednoznacznie zdefiniowany, często powołują się na niego dokumenty unijne. Jednym z filarów tego modelu jest dążenie do tworzenia różnych postaci kompromisu między rozwiązaniami elastycznymi i jednocześnie bezpiecznymi – praktyczne wykazanie, że złożony z nich termin *flexicurity* nie jest oksymoronem. Problemem, przed którym stanęła Unia, jest utrzymanie bezpieczeństwa pracy przy jednoczesnym odchodzeniu od sztywnych form zatrudnienia na czas nieokreślony.

Pośród artykułów dotyczących specyfiki pracy w warunkach postfordowskich jako pierwszy publikujemy tekst Gertrudy Uścińskiej „Zatrudnienie czasowe w regulacjach Unii Europejskiej. Konsekwencje dla ustawodawstw krajowych”. W artykule tym pod-

daje się analizie działania podjęte przez Unię Europejską na rzecz łączenia elastyczności i bezpieczeństwa w ramach zatrudnienia czasowego oraz konfrontuje się dyrektywy i regulacje unijne z rozwiązaniami krajowymi (jest to problem o dużej wadze, bowiem zgodnie z danymi z połowy 2013 r. kontrakt na czas określony miało w Polsce 27,1 proc. ogółu zatrudnionych i wskaźnik ten od kilku lat wzrastał). W artykule prezentowane są kolejno dyrektywy Rady, które odnoszą się do zwiększenia bezpieczeństwa umów na czas określony. Przegląd ten otwiera kluczowa dyrektywa z 1999 r., która była realizacją porozumienia ramowego zawartego między Europejską Unią Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskim Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederacją Związków Zawodowych (ETUC). Europejscy partnerzy społeczni uznali, że należy zagwarantować pracownikom zatrudnionym na czas określony uprawnienia ochronne porównywalne do analogicznych uprawnień przysługujących pracownikom zatrudnionym na umowy bezterminowe. Uzyskany w długich debatach kompromis między reprezentacją europejskiego świata pracy i europejskich pracodawców został przekształcony w dyrektywę 99/70/WE. Autorka analizuje następnie treść kolejnych dyrektyw Rady odnoszących się do różnych aspektów *flexicurity*: z roku 2000 (2000/78/WE), z roku 2006 (2006/54/WE), a także treści zielonej księgi Komisji Europejskiej z roku 2006 (COM(2006)0708) i Rezolucji Parlamentu Europejskiego z roku 2007 (2007/2209(INI)). Omówienie tych dokumentów, zwłaszcza dyrektywy 99/70/WE, stało się podstawą oceny polskich implementacji dyrektywy. Autorka wskazuje, że ocena odpowiednich polskich regulacji, zawartych w kodeksie pracy, zarówno ze strony specjalistów prawa pracy, jak i związków zawodowych była krytyczna. NSZZ „Solidarność” złożył skargę do Komisji Europejskiej w 2012 r., ta zaś uwzględniła szereg aspektów tejże skargi i wezwała władze polskie do usunięcia uchybień. Autorka przedstawiła także inne przykłady uchybień strony polskiej – tych, które znalazły się w programie reform Polski z 2013 r. Rada wydała opinię, że powszechne stosowanie zatrudnienia na podstawie umów na czas określony nie ułatwia bezrobotnym wyjścia z bezrobocia. Wskazuje się w tym dokumencie, że – wbrew zapewnieniom strony rządowej – umowy na czas określony nie pozwalają bezrobotnym wejść trwale na rynek pracy, a następnie uzyskać umowę bezterminową. W dokumentach unijnych zaleca się Polsce podjęcie w latach 2013–2014 działań mających na celu m.in. zwiększenie wysiłków na rzecz obniżenia bezrobocia osób młodych i sugeruje się konkretne rozwiązania (większe udostępnienie przyuczania do zawodu i uczenia się poprzez praktykę, zacieśnienie współpracy szkół i pracodawców itd.). G. Uścińska sięgnęła też w swoim artykule do ważnego przypadku, gdy w związku ze skargą indywidualną jeden z polskich sądów rejonowych zwrócił się do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i uzyskał odpowiedź Trybunału o niewłaściwej implementacji dyrektywy z 1999 r. przez polskie prawodawstwo. W konkluzji autorka stwierdziła, że polskie prawo „w znacznym stopniu odpowiada tym wymaganiom” zawartym w przepisach UE, jednak „przepisy dotyczące wypowiedzania umów o pracę na czas określony naruszają unijne regulacje w tym zakresie”. Autorka wskazała, że „konieczne będą zmiany w polskim kodeksie pracy, których skutkiem będzie m.in. wydłużenie okresu wypowiedzenia umów o pracę na czas określony, ograniczenie czasu trwania umów ter-

minowych, a także podjęcie prac w sprawie zbliżenia zasad zatrudniania na podstawie umów na czas określony i nieokreślony”. Można więc przyjąć, że polski prawodawca, poszukując kompromisu między interesami świata pracy a interesami pracodawców, w dużym stopniu dzięki zaangażowaniu w dialog trójstronny, uzyskał ze strony organów Unii, ogólnie biorąc, ocenę umiarkowanie pozytywną z szeregiem wskazań na konieczność wprowadzenia zmian.

Do wątku, którym zakończyłem omawianie tekstu G. Uścińskiej, mianowicie krytyki pod adresem polskiej strony rządowej w związku z głoszoną przez nią tezą, że podejmowanie pracy w formach nietypowych, w tym pracy na umowach czasowych, otwiera z czasem drogę do stabilizacji zawodowej, nawiązuje tekst Macieja Pańkowskiego „Praca tymczasowa – szansa na większą elastyczność rynku pracy czy nowy wymiar prekaryzacji?”. Artykuł jest poświęcony zatrudnianiu pracowników za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej, lecz autor podnosi także kwestie ogólne, dotyczące elastyczności zatrudnienia. Wskazuje na złożoność zagadnienia – z jednej strony szereg badań dowodzi, że osoby zatrudnione w formach atypowych traktują je jako korzystne. Pańkowski powołuje się na statystyki Eurobarometru (około trzy czwarte badanych popiera uelastycznianie zasad, na jakich zawierane są umowy na rynku pracy), ja mogę dodać wyniki badań „Polacy pracujący”, które zespół SGH prowadził w 2007 r.; wówczas to aż 88,9 proc. osób deklarujących, że są samozatrudnione, akceptowało ten status i nie chciało podejmować ról pracowników najemnych. A jednak nie ulega kwestii, że elastyczne formy zatrudnienia niosą ze sobą ryzyko gorszych standardów zatrudnienia, co jest uciążliwe dla nisko wykwalifikowanych pracobiorców, którzy nie mogą liczyć na wysokie wynagrodzenia. W rezultacie wzrasta liczebność pracowników należących do kategorii określanej jako „prekariat”. Autor zestawia dwa stanowiska. Z jednej strony przywołuje pogląd Kazimierza Frieskego, że praca „byle jaka” rodzi efekty zbliżone do tych, jakie pociąga za sobą bezrobocie. Dzieje się tak zwłaszcza wtedy, gdy aspiracją pracownika jest praca stała, ta zaś okazuje się trwale niedostępna. Z drugiej strony przytacza opinię Marka Bednarskiego o przejściowości statusów pracowniczych: „różne fazy życia mogą nieść ze sobą dezaktywizację zawodową, po której następuje powrót do aktywności, niekiedy z etapem pośrednim w postaci zatrudnienia w brzegowym, «gorszym segmencie» rynku pracy”. Ta rozbieżność stanowisk może być rozstrzygnięta empirycznie, przez odniesienie do konkretnego kontekstu, w odpowiedzi na pytanie, czy w ramach aktualnego polskiego rynku pracy formy atypowe prowadzą częściej do prekariatu czy też częściej są etapem przejściowym i pozwalają wydobyć się z peryferii. Definiując z kolei kategorię prekariatu, Pańkowski buduje, za Guyem Standingiem, opozycję „salarial” – „prekariat”, wiążąc „salarial” z fordowskim okresem kapitalizmu, zaś „prekariat” traktując jako swoistą *lower class* czasów kryzysu fordyzmu (można by ją określić jako „podklasę”). Jej cechy to nie tylko brak stabilności zatrudnienia i niskie dochody, ale i zamknięta droga rozwoju zawodowego, brak dostępu do instytucjonalnej ochrony interesów itd. Pytając o rozwiązanie problemu, Pańkowski powołuje się na *flexicurity* w duchu doświadczeń Danii i Holandii. Wśród cech *flexicurity* wymienia na pierwszym miejscu „elastyczność i przewidywalność warunków umowy” i akcentuje rolę państwa, które interweniuje w rynek pracy, „aktyw-

nie wspiera osoby tracące zatrudnienie – zarówno za pomocą instrumentów aktywizacji zawodowej, jak i odpowiedniej kompensacji utraconych dochodów”.

Autor omawianego artykułu poddał analizie nasze regulacje prawne i na wstępie stwierdził, że przepisy wprowadzone w polskiej ustawie „należy uznać za przejaw chęci realizacji aksjologii założonej w unijnej dyrektywie”, a więc że zapewniają dostateczny poziom bezpieczeństwa. Jednocześnie zaznaczył, że nie dotyczy to wszystkich rozwiązań. Wskazał m.in. na nowelizację ustawy z 2009 r., która zniósła ważny zapis mogący stanowić hamulec procesów prekaryzacji dokonujących się na poziomie przedsiębiorstwa, a mianowicie zapis uniemożliwiający skorzystanie z usługi agencji pracy tymczasowej pracodawcom, którzy w okresie poprzednich sześciu miesięcy przeprowadzili zwolnienia grupowe. Takich regulacji, które otwierają ścieżkę dla prekariatu, autor wymienił kilka. Wśród nich szczególnie niepokojące było wykorzystywanie przez agencje umów cywilnoprawnych, co z założenia miało wspomagać zatrudnienie młodzieży w wieku 16–18 lat, a stało się praktyką stosowaną powszechnie (w latach 2004–2012 odsetek osób zatrudnianych za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej na podstawie umów cywilnoprawnych wzrósł z 35,5 do 57,6 proc.). Z drugiej jednak strony, z badań cytowanych przez autora nierzadko można się było dowiedzieć, że sprawdzony wcześniej pracownik tymczasowy uzyskiwał stałe stanowisko w firmie, i to nawet z pominięciem okresu próbnego: „w świetle hipotezy przejściowych rynków pracy [a więc hipotezy Marka Bednarskiego – J.G.] stanowi to istotną cechę pracy tymczasowej jako potencjalnego stadium przejściowego między segmentem prac «byłe jakich» a zatrudnieniem w lepszym segmencie rynku pracy”. Wniosek ten był wzmacniany przez dane, z których wynikało, że wśród pracowników tymczasowych dominowała najmłodsza kategoria wiekowa (podczas pomiaru z roku 2012 pracownicy w wieku do 25 lat stanowili tu 46,2 proc., zaś przekraczający 50. rok życia mniej niż 8 proc.). Ponadto leasing pracowniczy odgrywał pozytywną rolę w odniesieniu do rynku pracy: gdyby nie on, wielu potencjalnych pracodawców zrezygnowałoby z zatrudniania ze względu na złożony proces rekrutacji pracowników. Ważąc różne zapisy ustawy, autor dochodzi jednak do następującej konkluzji: „w świetle przedstawionych regulacji należy stwierdzić, że praca tymczasowa stanowi bardzo niestabilną formę zatrudnienia, w przypadku której nie można mówić o ochronie trwałości zatrudnienia. W tym sensie ujawnia się jej wysoce niepewny charakter, sprzyjający prekaryzacji”. W odniesieniu do zbiorowych stosunków pracy konkluzja jest podobna: dyrektywa unijna dopuszcza możliwość zakładania związków zawodowych u pracodawcy-użytkownika, jednak nie zostało to uwzględnione w polskich przepisach. Podobnie niejasna jest możliwość objęcia pracowników tymczasowych zbiorowym układem pracy u pracodawcy-użytkownika (choć z zapisu, że „nie mogą oni pracować na warunkach gorszych niż pracownicy stali”, można wyprowadzić wniosek, iż zapisy układu pracy obowiązującego u pracodawcy-użytkownika ich również dotyczą). Należy dodać, że nowe propozycje MPiPS odnoszące się do związków zawodowych, a zgłaszane w czasie, gdy wydawany jest niniejszy tom „Problemów”, mogą ułatwić pracownikom tymczasowym otrzymanie ochrony związkowej. Trzeba przy tym pamiętać, że omawiany segment rynku pracy osiągnął znaczne rozmiary: w 2012 r. było

ponad pół miliona zatrudnionych w formie tymczasowej, a z ich pracy korzystało ponad 12 tys. pracodawców.

W konkluzji artykułu autor stwierdził, że praca tymczasowa to z jednej strony „rozwiązanie niezapewniające ochrony zatrudnienia, a przez to narażające pracowników na szereg niedogodności związanych z zatrudnieniem charakterystycznym dla prekariatu[...]. Z drugiej jednak strony, praca tymczasowa ujęta w odpowiednie ramy prawne stanowi potencjalnie efektywny kanał rekrutacji oraz sposób wejścia na rynek pracy uczących się, absolwentów i innych osób dopiero podejmujących zawodową aktywność”.

Ważny temat zwalczania bezrobocia wśród młodzieży podjął Jacek Męcina w artykule „»Gwarancje dla młodzieży« jako wspólna inicjatywa państw UE na rzecz poprawy sytuacji ludzi młodych na rynku pracy”. Autor tekstu, a jednocześnie współautor prezentowanych w artykule rozwiązań legislacyjnych, skupił się na aktualnej analizie sytuacji młodzieży na polskim rynku pracy oraz rządowym planie „Gwarancji dla młodych”. Plan został przedstawiony w kontekście szerokiego zakresu działań Komisji Europejskiej. W 2012 r. został opracowany unijny „Pakiet na rzecz zatrudnienia młodzieży” i wchodzące w jego skład „Gwarancje dla młodzieży”. Te ostatnie stały się przedmiotem zalecenia Rady Europy (2013 C 120/01). Zostało ono uzupełnione o „Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych”, skierowane do regionów najczęściej dotkniętych problemem bezrobocia młodzieży. W czerwcu 2013 r. Komisja Europejska przekazała do Parlamentu, Rady oraz Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów komunikat „Pracując wspólnie na rzecz młodych Europejczyków. Wezwanie do działania w sprawie bezrobocia osób młodych”. Pokłosiem tych inicjatyw było przystąpienie przez kraje Unii Europejskiej do opracowywania krajowych planów gwarancji dla młodzieży. Komisja Europejska pomagała w ich opracowaniu i wdrożeniu w życie.

W Polsce został opracowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej „Plan realizacji gwarancji dla młodzieży w Polsce” z wykorzystaniem „Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych w Polsce”. Przystępując do omawiania polskich rozwiązań, J. Męcina szczegółowo przedstawił dane statystyczne dotyczące sytuacji w Polsce na tle innych krajów Unii. Zestawienia z jednej strony dowodziły, że ogólna sytuacja w zakresie bezrobocia w Polsce była relatywnie nieco lepsza niż średnia dla Unii, z drugiej jednak strony wskazywały, że sytuacja młodzieży była nieco gorsza. Podobnie jak w większości krajów europejskich, największym problemem rynku pracy w Polsce był wysoki wskaźnik bezrobocia wśród osób w wieku do 25 lat. „Niepokojący jest – stwierdza autor – systematyczny wzrost tego wskaźnika z poziomu 17,3 proc. w 2008 r. do 27,3 proc. w 2013 r.” Konsekwencją bezrobocia młodzieży jest szereg negatywnych zjawisk społecznych, w tym duże natężenie emigracji zarobkowych. Charakterystyczną cechą naszej sytuacji jest zjawisko późniejszego niż w innych krajach UE wkraczania młodzieży na rynek pracy. Według danych Eurostatu młodzi Polacy, podejmując pierwszą pracę, są o 2 lata starsi niż młodzi w krajach Europy ogółem (prawie o 7 lat w porównaniu z Holandią). Jak podkreśla autor, „głównym powodem tego zjawiska jest wydłużający się okres nauki. Skłonność do długiego uczenia się i odkładania wejścia na rynek pracy wynika nie tylko z obowiązku szkolnego [...] czy też chęci zwiększenia swoich szans na rynku pracy przez

zdobycie wykształcenia wyższego, ale także z sytuacji na rynku pracy i wymogów prawnych zatrudniania młodocianych, tj. osób poniżej 18. roku życia”. Rozwijając ten wątek, autor wskazał na szereg innych przyczyn zjawiska, także społeczno-kulturowych (za takie można uznać zastrzeżenia ze strony pokolenia rodziców wobec wakacyjnej pracy młodzieży gimnazjalnej, a nawet licealnej). Tło statystyczne posłużyło autorowi do omówienia polityki rynku pracy realizowanej przez rząd. Rozpoczął od wskazania programu „Młodzi na rynku pracy” z 2012 r., a także projektu pilotażowego „Twoja kariera – Twój wybór”. To realizacja tych projektów pilotażowych pozwoliła na opracowanie i rozpoczęcie wprowadzania w życie polskiego systemu „Gwarancji dla młodzieży”. W naszych warunkach wymagało to szczególnych uregulowań prawnych oraz złożonych działań organizacyjnych ze względu na samorządowy i zdecentralizowany model publicznych służb zatrudnienia (jego specyfika została omówiona w artykule M. Szyłko-Skoczny). Na szczeblu centralnym zaangażowano Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju Regionalnego, Komendę Główną Ochotniczych Hufców Pracy (OHP) oraz Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK). Na szczeblu regionalnym zaangażowano wojewódzkie urzędy pracy, powiatowe urzędy pracy, lokalne struktury OHP i BGK, a także partnerów rynku pracy (agencje zatrudnienia, organizacje pozarządowe, podmioty ekonomii społecznej, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego, gminy, pracodawców wyłonionych do realizacji programu). Jak podkreślał J. Męcina, jednym z ważnych filarów realizacji programu były zmiany w Ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z maja 2014 r., z którymi ostrożne nadzieje wiązała w swoim artykule M. Szyłko-Skoczny. Ustawa, zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej, skróciła do 4 miesięcy okres, w jakim urząd pracy musi przedstawić ofertę pracy, aktywizacji lub szkolenia młodemu bezrobotnemu, ale także podniosła granicę wieku do 29. roku życia w zakresie wsparcia przedsiębiorczości osób młodych, np. w przypadku pożyczek na rozpoczęcie działalności gospodarczej lub okresu wymaganego do zakończenia kształcenia. Możliwość skorzystania z systemu preferencyjnych pożyczek ma być m.in. środkiem zapobiegania emigracji wysoko wykształconych osób, czyli zjawisku „drenażu mózgow”. Niektóre zapisy ustawy o promocji zatrudnienia dotyczą szerszych grup bezrobotnych, jednak mogą też wpłynąć na skuteczność działań podejmowanych w stosunku do młodych. Do nich należy możliwość zlecenia podmiotom zewnętrznym działań aktywizujących młodych ludzi zakwalifikowanych jako „długotrwale bezrobotni” czy współpraca centrów informacji i planowania kariery zawodowej z akademickimi biurami karier w zakresie opracowywania informacji zawodowej. To ostatnie rozwiązanie ma przeciwdziałać niedopasowaniu kwalifikacji do potrzeb rynku pracy, wynikającemu z niedostatecznej współpracy systemu edukacji i zatrudnienia. Według założeń ministerstwa pracy, łącznie w latach 2014–2021 pomoc otrzyma ok. 2,4 mln młodych ludzi. Pierwsze efekty mają być widoczne już pod koniec 2014 r., zaś pełna realizacja „Gwarancji dla młodych” przypadnie na I kwartał 2015 r. W efekcie działania wszystkich narzędzi interwencji bezrobocie młodych powinno się zmniejszyć o połowę, przewiduje się także radykalną zmianę w zakresie ograniczenia zagrożenia młodzieży długotrwałym bezrobociem.

W dziale „Z warsztatów badawczych” zamieszczamy cztery artykuły, prezentujące wyniki społecznych badań empirycznych, mające charakter diagnostyczny i ewaluacyjny. Wiesława Kozek i Piotr Ostrowski – autorzy artykułu „Elastyczność zatrudnienia a pozycja związków zawodowych na poziomie zakładu pracy. Wnioski z badania według metodologii Programu Badawczego CRANET” – rozpoczęły swój tekst od stwierdzenia, że związki zawodowe w Polsce stoją wobec konieczności wypracowania strategii w stosunku do rosnącej elastyczności zatrudnienia. Można dodać, że w trakcie debat na poziomie centralnym, zwłaszcza w Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, związki zawodowe nie przeciwstawiły się wprowadzaniu rozwiązań ograniczających czy nawet likwidujących sztywne, fordowskie regulacje, lecz proponowały własne rozwiązania, zabezpieczające pracobiorców w większym stopniu niż propozycje organizacji pracodawców i rządu. Tak było zwłaszcza w przypadku autonomicznych debat o ustawach anty kryzysowych w 2009 r. czy w kwestii wydłużenia i zrównania wieku emerytalnego. Zarazem związki były zdecydowanie przeciwne większej elastyczności zapisów kodeksu pracy wobec peryferyjnych segmentów rynku pracy (tzw. plan Szejnfelda), obawiając się, że będą one swoistym poligonem dla przyszłego rozszerzenia tych zmian na ogół pracowników. Studium dvojga autorów jest cennym przyczynkiem do badania aktualnych postaw kierownictw zakładowych organizacji związkowych, a na ich przykładzie – także załóg pracowniczych, wobec niektórych aktualnych elastycznych rozwiązań.

Omawiany tekst jest poprzedzony wstępem przedstawiającym definicje, a także aktualne koncepcje teoretyczne i generalizacje empiryczne. Autorzy wskazują przy tym, że w Polsce nie ma warunków na strategię *flexicurity* typu duńskiego czy holenderskiego, nie można bowiem ani dać pewności ponownego zatrudnienia w przypadku utraty pracy, ani zapewnić godnego zabezpieczenia socjalnego na wypadek bezrobocia, są też problemy z zapewnieniem rozwoju kapitału ludzkiego pracowników na skandynawską skalę (o modelu duńskim pisze w swoim artykule Ewa Rollnik-Sadowska). Pracodawcy w Polsce chcą korzystać z elastycznego zatrudnienia, gdyż pozwala ono relatywnie szybko dostosować wolumen pracowników do strumienia pracy. W tym celu najczęściej sięgają po umowy o pracę na czas określony i stosują kontrakty cywilnoprawne, co skutkuje, jak dowodził artykuł M. Pańkova, wzrostem skali zjawiska pracy podlegającej prekaryzacji czy nawet powstawaniem odrębnej podklasy prekariatu. Autorzy zaznaczają obecność obiektywnych warunków wymuszających elastyczność: pracodawcy zmuszeni do przyjmowania zamówień *ad hoc* nie są w stanie zorganizować procesu pracy w ten sposób, by jednocześnie zaspokoić oczekiwania klientów oraz potrzeby pracowników oczekujących stabilnej pracy. Kozek i Ostrowski wskazują zarazem, że związkowy opór wobec elastyczności zatrudnienia, zwłaszcza wobec kontraktów czasowych, wiązać się może z obawami o zmniejszanie bazy związkowej (punkt ciężkości polskiego modelu związkowego to zakładowe organizacje, które z kolei bazują na pracownikach stałych). W artykule omówione są wyniki badań empirycznych przeprowadzonych metodą CRANET. Nie wnikając w jej specyfikę, ograniczę się do zwrócenia uwagi na wyniki. Otóż okazało się, że związki zawodowe mają na rozwiązania elastyczne, stosowane w ich zakładach, niewielki wpływ, chociaż nie dotyczy to wszystkich kwestii. Wśród wyjątków na pierwszym miejscu wymieniono

pewien wpływ na ograniczenie występowania umów na czas określony. Jak piszą autorzy: „Otwarta pozostaje kwestia w jakim stopniu, z uwagi na utrudnienia w możliwości zrzeszania w zakładowych związkach zawodowych pracowników firm zewnętrznych i pracowników na kontraktach cywilnych, [związki – J.G.] w ogóle podejmują tego typu wysiłek. Wydaje się, że związki zawodowe, ze względu na ograniczoność zasobów, mogą się skupiać na obronie praw wyłącznie zatrudnionych na podstawie umowy o pracę”. Autorzy zwracają także uwagę, że „oddziaływanie związków zawodowych jest w kwestiach elastycznych form zatrudnienia mocno ograniczone ich kompetencjami w tej dziedzinie”.

W artykule „Ideologia pracy w postfordowskiej rzeczywistości – narracje laureatów konkursu »Grasz o staż«” Jan Strzelecki omówił wyniki badań jakościowych poświęconych wypowiedziom elity społeczności studentów o karierze zawodowej. Autor rekonstruował dominujące narracje o karierze, a także o przeszłości zawodowej i wizjach przyszłej kariery. Przedstawił solidne odniesienia teoretyczne: koncepcję ideologii pracy Richarda Bendixa i Petera Anthony’ego, propozycje Mirosławy Marody, Mikołaja Lewickiego, Małgorzaty Jacyno, nawiązał do Ulricha Becka, Zygmunta Baumana i innych. Zgodnie z przytoczoną literaturą różnorodne odmiany kapitalizmu wymagają swojej etyki pracy i tworzą uzasadnienia panujących relacji, istniejących ekonomicznych nierówności, a co za tym idzie wspierają „stabilizowanie systemu” i „uzwyczajnienie występujących w rzeczywistości podziałów społecznych”. Obraz przedstawiony przez J. Strzeleckiego ukazuje stosunek do rynku pracy zbiorowości zasadniczo odmiennej od prekaryjnej klasy z artykułu M. Pańkówa. Badani studenci okazali się aktualnymi lub potencjalnymi beneficjentami ładu postfordowskiego, którzy mają zinternalizowane postawy, wartości, aspiracje zasadniczo funkcjonalne wobec postfordowskiej elastyczności. Mimo nielicznej grupy respondentów (14 osób) wyniki są interesujące, a biorąc pod uwagę doświadczenia dydaktyczne piszącego te słowa – wydają się reprezentatywne. Spośród wielu cech wyłowionych przez autora wskażę niektóre. A więc jego respondenci najwyżej wartościowali te miejsca pracy, które wiążą się z nauką i podwyższeniem kwalifikacji, najniżej – te wymagające pracy rutynowej. Dla rozmówców Strzeleckiego wartością było już samo zmienianie pracy, „kolekcjonowanie” nowych doświadczeń. W większości byli samosterowni, wykazywali duże poczucie sprawczości, podkreślali intencjonalny charakter działań, znaczenie własnych wyborów. Za Małgorzatą Jacyno autor pisał o współczesnej kulturze indywidualizmu, w której cała biografia jednostki jest podporządkowana subiektywnej interpretacji. Powołał się też na opinię Ulricha Becka: „Jednostka w zindywidualizowanym społeczeństwie musi nauczyć się, pod groźbą kary permanentnego upośledzenia, pojmować siebie samą jako ośrodek działania, jako biuro planistyczne własnej biografii, własnych umiejętności, orientacji, kontaktów partnerskich itp.”. Respondenci badań Strzeleckiego uwewnętrzniili wymogi zindywidualizowanego społeczeństwa. Odpowiedzi na pytanie o skuteczną metodę szukania pracy potwierdzały wyniki badań Marka Granovettera o sile słabych więzi: najczęściej w celu zdobycia zatrudnienia wykorzystywane były znajomości, rozległa sieć kontaktów wśród ludzi pracujących w podobnej branży, kapitał społeczny, jakim dysponuje jednostka. Pytani z kolei o dobrą pracę, badani stwierdzali, że nie będzie odpowiadała ich aspiracjom ani praca długa, ponad normę, ani praca w korporacji. Jak pisze

autor: „Wymóg elastyczności czasowej jest chyba najbardziej charakterystycznym rysem postfordowskiego reżimu pracy obecnym w wypowiedziach badanych. Jednak elastyczność pojawiała się w naszych rozmowach nie tylko w kontekście czasu pracy. Być elastycznym oznacza bowiem – jak stwierdza jeden z badanych – »zawsze mieć otwartą głowę, myśleć elastycznie [...]«”.

Kolejne studium empiryczne, autorstwa Jana Czarzastego: „Stosunki pracy w małych i średnich prywatnych przedsiębiorstwach (MŚP) w Polsce”, trafia w segment rynku pracy oddalony do tego, w którym chcieliby podjąć rolę pracobiorców laureaci konkursu „Grasz o staż”, opisani w tekście Strzeleckiego. Czarzasty odwołał się do reprezentacyjnych badań właścicieli i współwłaścicieli firm z sektora małych i średnich przedsiębiorstw, przeprowadzonych w SGH w latach 2010–2011. Autor przedstawia szereg podstawowych statystyk dotyczących tego sektora, pochodzących zarówno z GUS i z PARP, jak i z omawianych badań, zwraca uwagę na dużą liczbę osób pracujących w sektorze (zbliżającą się do 3,5 mln) oraz na stosunkowo niski poziom średnich zarobków w porównaniu z przedsiębiorstwami dużymi. Według stanu z 2012 r. w tych ostatnich średnie miesięczne wynagrodzenie wynosiło 4430 zł brutto, podczas gdy w mikroprzedsiębiorstwach (do 9 zatrudnionych) 2172 zł, w małych przedsiębiorstwach (do 49 zatrudnionych) 2702 zł, a w średnich (do 249 zatrudnionych) 2702 zł. Znaczna część artykułu jest poświęcona różnym kulturowym aspektom stosunków pracy w sektorze MŚP. Autor odnosi się do wielu kluczowych źródeł, rozpoczynając od głośnej tezy Janusza Hryniewicza o „kulturze folwarcznej”, w której występują dwie postawy: woluntaryzm na stanowiskach kierowniczych i syndrom wyuczonej bezradności na pozycjach podporządkowanych. Integralnym elementem składowym kultury folwarcznej jest paternalizm, a styl kierowania jest bliski autokratycznemu. J. Czarzasty odwołał się do międzynarodowych modeli porównawczych, pozwalających różnorodnie interpretować polską kulturę organizacyjną. Rozpoczyna od badań zespołu Geerta Hofstedeego i uzyskanej za pomocą stosowanych w tych badaniach narzędzi diagnozy polskiej kultury organizacyjnej (duży dystans władzy, indywidualizm, męskość, niska tolerancja niepewności, orientacja krótkookresowa). Następnie odwołuje się do projektu GLOBE oraz innych projektów, a kończy własnym ujęciem dychotomicznym, dzielącym kulturę organizacyjną na hierarchiczną oraz wspólnotową. Hierarchia jest charakterystyczna dla dwóch trzecich badanych przez Czarzastego przedsiębiorstw. W odpowiednio zarządzanych firmach panują paternalistyczne stosunki pracy, personel ma instrumentalny stosunek do pracy i nie wykazuje tendencji do silniejszej identyfikacji z firmą, właściciele trzymają mocno władzę w swoich rękach i są niechętni partycypacji pracowniczej. Przedsiębiorstwa wspólnotowe cechują się z kolei podmiotowym stosunkiem do pracowników, menedżerowie (będący w tym sektorze z reguły właścicielami) są relatywnie otwarci na głos personelu, dopuszczają merytoryczną krytykę przełożonych, ma miejsce uniwersalizm normatywny, personel utożsamia się z firmą, pracowników łączą więzi społeczne o naturze osobowej. Zaledwie jedna trzecia badanych firm zbliża się do tego modelu. W dalszej części artykułu Czarzasty poddaje analizie szereg aspektów stosunków pracy w badanych firmach, wskazuje m.in. na ograniczenia narzucane przez prawo, które de facto odbierają większości pracowników sektora szansę na posiadanie zinstytucjonalizowanej ochrony

interesów w miejscu pracy. Właściciele i współwłaściciele MŚP uważają, że są najlepszymi reprezentantami interesów swoich pracowników, bowiem aż trzy czwarte z nich zgodziło się ze zdaniem, że „najczęściej lepszymi reprezentantami interesu pracowników są właściciele lub menedżerowie niż liderzy związków zawodowych. Lepiej znają potrzeby ludzi i lepiej o nich dbają”. Spośród wielu innych ważnych obserwacji przytoczę jeszcze jedną, mianowicie niski poziom kapitału społecznego, przejawiający się w niewielkiej skłonności pracodawców do zrzeszania się w organizacjach.

Problem *flexicurity* był przesłanką działań podjętych w województwie podlaskim przy wykorzystaniu narzędzia opracowanego w Danii. O projekcie traktuje artykuł Ewy Rolnik-Sadowskiej „Model WellBox – możliwości realizacji w województwie podlaskim (na przykładzie Klubu Integracji Społecznej w Łapach i Zabłudowie)”. W publikacji przedstawiono główne założenia dotyczące duńskiego narzędzia aktywnej polityki rynku pracy – WellBox. Stanowi ono rodzaj programu społecznego, który łączy interesy osób poszukujących pracy, pracodawców oraz władz publicznych. Autorka podkreśliła cechy kulturowe oraz instytucjonalne: specyficzną mentalność Duńczyków i relacje zachodzące pomiędzy uczestnikami życia społeczno-ekonomicznego, cechujące się przywiązaniem do kompromisu i kooperacji. Nie wnikając w szczegółowy opis kontekstu, wskażę na wymienione przez autorkę etapy realizacji modelu: analiza istniejącego popytu na pracę w regionie, zidentyfikowanie branż, w których mogłyby się szkolić i pracować aktywizowane osoby, staranny wybór przedsiębiorstw do współpracy, zawieranie z nimi umowy, a następnie finansowanie szkolenia przyszłych pracowników pod kierownictwem mentora, będącego pracownikiem danej firmy. W fazie szkolenia najważniejszym zadaniem jest rozwijanie kwalifikacji osobistych i społecznych (punktualności, zaangażowania w wykonywaną pracę, rozumienia reguł rządzących firmą, umiejętności kooperacji z współpracownikami i kierownictwem itd.). W tej fazie priorytetem jest doprowadzenie do postrzegania wspólnoty interesów przez kandydata do pracy i zatrudniającą go firmę. Kolejny stopień wdrażania modelu to faza kształcenia zawodowego. Projekt realizowany w Polsce różnił się pod wieloma względami od duńskiego pierwowzoru (został włączony do projektu realizowanego przez Kluby Integracji Społecznej, zaś firmy przyjmujące na staż nie były zobligowane do przyjęcia kandydatów do pracy ani też nie delegowały do pomocy specjalnych mentorów). Abstrahując od tych różnic, obserwacje poczynione w trakcie realizacji programu pozwoliły zidentyfikować specyficzne postawy polskich uczestników oraz wpływ naszego kontekstu instytucjonalnego (reguł działania systemu opieki społecznej). Następujące czynniki utrudniały osiągnięcie spodziewanej skuteczności projektu, czyli celu polegającego na zatrudnieniu uczestników: niska motywacja uczestników do zmian, niewielkie możliwości dalszego kształcenia, wysoki poziom roszczeniowości w stosunku do instytucji zajmujących się aktywizacją zawodową, wysokie oczekiwania finansowe wobec przyszłej pracy, wyidealizowany obraz potencjalnego stanowiska pracy, niechęć do ponoszenia ryzyka, stosunkowo dobre zaplecze socjalne oferowane osobom bezrobotnym przez instytucje pomocy społecznej. Autorka w konkluzji wskazała na dezaktywującą rolę świadczeń z pomocy społecznej. Dostępna na rynku praca dawała stosunkowo niski dochód, niewiele przewyższający te świadczenia, co przy biernej postawie członków grupy docelowej (głów-

nie osób trwale bezrobotnych) powodowało bardzo niską skuteczność programu. Model WellBox mógłby być ewentualnie skuteczny, pod warunkiem że grupą docelową byłyby młode osoby bezrobotne, posiadające silną motywację do podjęcia zatrudnienia, jednak nieposiadające ani umiejętności praktycznych, ani doświadczenia zawodowego.

Juliusz Gardawski – redaktor merytoryczny tomu

STUDIA

Małgorzata Szyłko-Skoczny

*Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski¹*

Polityka rynku pracy w III RP – doświadczenia i wyzwania

Streszczenie

W artykule dokonano analizy polityki rynku pracy w III RP. Przedstawiono genezę i rozwój oraz zasadnicze zmiany, jakie zaszły w polskiej polityce rynku pracy w ciągu minionych 25 lat. Swoje rozważania autorka oparła na analizie literatury przedmiotu, aktów prawnych, dostępnych danych statystycznych. Scharakteryzowała i oceniła poszczególne etapy rozwoju polskiej polityki rynku pracy, zwracając uwagę na przyczyny, kierunki i zakres oraz konsekwencje dokonywanych zmian. Wskazała czynniki i bariery utrudniające realizację zadań polityki rynku pracy w III RP. Analizowała działania podejmowane przez państwo w celu poprawy istniejącej sytuacji. W kolejnych częściach artykułu przedstawiła zadania i zakres polskiej polityki rynku pracy, zmianę jej priorytetów polegającą na odchodzeniu od działań osłonowych w kierunku wzmocnienia programów aktywizacji zawodowej bezrobotnych, przekształcenia modelu instytucjonalnej obsługi rynku pracy, skalę i strukturę finansowania polityki rynku pracy.

Słowa kluczowe: polityka rynku pracy, zatrudnienie, bezrobocie, aktywizacja zawodowa, zasiłki, publiczne służby zatrudnienia

¹ Instytut Polityki Społecznej UW, ul. Nowy Świat 67, 00-927 Warszawa; adres elektroniczny: ips@uw.edu.pl

Wprowadzenie

Celem artykułu jest scharakteryzowanie rozwoju polityki rynku pracy w III RP. Przedstawiono cele, zadania i zakres polityki rynku pracy, etapy jej kształtowania, przyczyny, charakter, kierunki, zakres oraz skutki wprowadzanych zmian. Dokonano oceny polskiej polityki rynku pracy ze szczególnym uwzględnieniem jej modyfikacji, które dokonywano w ciągu minionych 25 lat. Rozważania zostały oparte na analizie literatury przedmiotu, aktów normatywnych oraz dostępnych danych statystycznych.

Zmiana priorytetów w polityce rynku pracy

Polityka rynku pracy służy kształtowaniu rynku pracy i możliwości zatrudnienia (Wiśniewski 1994, s. 29). Jej podstawowe cele to zmniejszenie rozmiarów bezrobocia, poprawa funkcjonowania rynku pracy poprzez zwiększenie mobilności i lepsze dopasowanie struktury zatrudnienia oraz zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego bezrobotnym (Kabaj 1997, s. 44 i nast.).

Po transformacji ustrojowej w 1989 r. rozpoczęto w Polsce tworzenie ram instytucjonalno-prawnych polityki rynku pracy. Zostały one określone przede wszystkim w czterech ustawach i ich licznych nowelizacjach (ustawy: o zatrudnieniu z 1989 r., o zatrudnieniu i bezrobociu z 1991 r., o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z 1994 r. oraz o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 r.). W ustawach zdefiniowano najważniejsze pojęcia, określono cele i zadania oraz zakres polityki rynku pracy, ustalono podmioty odpowiedzialne za ich realizację oraz wskazano sposób finansowania, uregulowano także zakres i warunki udzielania bezrobotnym świadczeń socjalnych oraz stosowania instrumentów aktywizacji zawodowej.

Zadaniem polityki rynku pracy jest zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego bezrobotnym dzięki świadczeniom społecznym, które kompensują brak dochodów z pracy, oraz aktywizacja zawodowa i wspieranie tworzenia miejsc pracy (kreowanie zatrudnienia, subydiowanie pracy). Aktywizacja zawodowa bezrobotnych ma przerwać, choćby na pewien czas, ich beczynność zawodową, poprawić szanse na znalezienie pracy oraz stworzyć pomost prowadzący do trwałego zatrudnienia (Kryńska, Kwiatkowski, Zarychta 1998; Kabaj 2004; Kabaj 1999, s. 76 i nast.).

Charakteryzując politykę rynku pracy w III RP, należy wskazać, że w minionych 25 latach stopniowo rozwijały się jej podmioty oraz instrumenty i usługi, jednocześnie systematycznie **modyfikowano jej cele i zadania oraz sposoby ich realizacji a także zmieniano jej priorytety**. Miało miejsce **odchodzenie od działań osłonowych w kierunku wzmocnienia instrumentów aktywizacji zawodowej, inwestycji w kapitał ludzki (kwalifikacje) i promocji zatrudnienia**. Zasadniczym zmianom podlegał także **model instytucjonalnej obsługi rynku pracy** (Szyłko-Skoczny 2010).

Administracja pracy realizująca zadania państwa w zakresie polityki rynku pracy podlegała daleko idącym przeobrażeniom. W latach 90. stworzono w miarę sprawny, wydzielony, hierarchiczny system urzędów pracy (**rządową administrację specjalną**), który po

reformie podziału administracyjnego państwa zastąpiono urzędami pracy luźno powiązanymi, podporządkowanymi samorządom powiatowym i wojewódzkim oraz wojewodom (**model rządowo-samorządowy**) (Szyłko-Skoczny 2004, s. 83 i nast.; Baron-Wiaterek 2008, s. 81 i nast.). Kolejna modyfikacja nastąpiła w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 r., która rozszerzyła współdziałanie podmiotów publicznych i niepublicznych w realizacji zadań polityki rynku pracy (**model publiczno-niepubliczny**) (Szyłko-Skoczny 2006).

Zmiany, jakie zaszły w ciągu minionych 25 lat w polskiej polityce rynku pracy, miały różne przyczyny i charakter. Na ich kształt i zakres wpływały uwarunkowania polityczne, społeczne i ekonomiczne, a zwłaszcza aktualna sytuacja na rynku pracy. Duże znaczenie miały także naciski grup społecznych reprezentujących własne interesy. W miarę zbliżania się momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej rosła rola procesu dostosowywania naszego prawa do rozwiązań unijnych. Po akcesji do UE polska polityka rynku pracy została włączona w zakres oddziaływania wytycznych Europejskiej Strategii Zatrudnienia.

Modyfikacja priorytetów w polityce rynku pracy dokonywała się w Polsce stopniowo i można ją śledzić, analizując kolejne regulacje ustawowe. Na początku lat 90. ustawodawca przede wszystkim reagował na zmieniającą się szybko sytuację na rynku pracy. Zmiany przepisów wynikały z bieżących potrzeb, ich zadaniem było także korygowanie i porządkowanie obowiązujących regulacji prawnych (niekiedy eksperymentowano w sferze zatrudnienia). Kolejne ustawy – o zatrudnieniu i bezrobociu oraz o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu – uwzględniały w coraz większym stopniu doświadczenia i postulaty praktyki, usuwały błędne rozwiązania i potknięcia techniczno-legislacyjne, umożliwiały skuteczniejsze działania. Jednak zmian dokonywano pośpiesznie, brakowało w nich strategicznego podejścia i wizji docelowej dotyczącej kształtu polskiej polityki rynku pracy.

Nowe podejście do polityki rynku pracy uwidoczniło się w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (2004 r.). Wynikało ono z wieloletnich doświadczeń praktyki, wiązało się z sytuacją społeczną i gospodarczą w kraju, miało także umożliwić realizację założeń Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Ustawodawca wyraźnie wzmocnił działania służące promocji zatrudnienia, zmodyfikował instytucje i instrumenty rynku pracy, zwiększył selektywność instrumentów aktywizacji oraz zmniejszył ochronę socjalną bezrobotnych.

Kolejnych istotnych przekształceń dokonano w nowelizacji z 19 grudnia 2008 r. Rozszerzono wówczas zakres aktywizacji zawodowej bezrobotnych, ułatwiono dostęp do usług rynku pracy, wzmocniono wspieranie rozwoju zasobów ludzkich (podwyższanie kwalifikacji) oraz zwiększono zadania podmiotów niepublicznych w realizacji polityki rynku pracy.

Wyraźne przesunięcie punktu ciężkości polskiej polityki rynku pracy nastąpiło w obliczu skutków światowego kryzysu gospodarczego, jakie zaczęliśmy odczuwać pod koniec 2008 r. Zagrożenie masowymi redukcjami zatrudnienia sprawiło, że ustawą z 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców wprowadzono instrumenty skierowane do przedsiębiorców, aby mogli przetrwać trudności i nie musieli zwalniać pracowników (Spytek-Bandurska, Szyłko-Skoczny 2011).

Najnowszych zmian w polityce rynku pracy dokonano na mocy nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, której dokonano 14 marca 2014 r. (weszła w życie 27 maja 2014 r.). Mają one kompleksowy charakter i dotyczą organizacji pracy publicznych służb zatrudnienia, zwiększenia współpracy pomiędzy różnymi podmiotami, wzmocnienia aktywizacji zawodowej. Nowe rozwiązania wspierają dalszy rozwój modelu publiczno-niepublicznego realizacji zadań polityki rynku pracy (Męcina 2013, s. 135 i nast.).

Warto dodać, że dokonane w minionym ćwierćwieczu zmiany w polskiej polityce rynku pracy są zgodne z koncepcją aktywizującej polityki społecznej, która upowszechniła się w wielu państwach UE w obliczu masowego bezrobocia i kryzysu *welfare state* (Golinowska 2007, s. 32–54; Rymśza 2003, s. 19–32). Nowa strategia zakłada przesunięcie punktu ciężkości z uprawnień socjalnych na zobowiązania socjalne jednostki. W polityce rynku pracy oznacza to **odchodzenie od państwa świadczeń do państwa pracy oraz łączenie świadczeń socjalnych z pracą** – *welfare to work*, tzn. uzależnienie pomocy od podjęcia pracy (Wielka Brytania), *foerdern und fordern*, tzn. wspierać i wymagać (RFN).

Tworzenie publiczno-niepublicznego modelu instytucjonalnej obsługi rynku pracy

Na skuteczność realizacji zadań polityki rynku pracy ma istotny wpływ instytucjonalna obsługa rynku pracy. Zlikwidowanie specjalnej administracji pracy i podporządkowanie urzędów pracy samorządom miało zwiększyć skuteczność działań w wymiarze lokalnym (przybliżenie decyzji do klienta, zaangażowanie lokalnych podmiotów). Jednakże po decentralizacji administracji pracy powstał nieefektywny system zarządzania. Poważną wadą okazał się brak jasnego podziału kompetencji pomiędzy władzę rządową a samorządową oraz brak współpracy i koordynacji działań zarówno w poziomie (pomiędzy różnymi podmiotami w regionie), jak i w pionie (z wojewódzkimi urzędami pracy). Minister pracy, który odpowiada za politykę rynku pracy, ma ograniczone możliwości oddziaływania na marszałków i starostów. Zmiana usytuowania urzędów pracy wpłynęła także na ich upolitycznienie. W rezultacie zmniejszyła się funkcjonalność i skuteczność działania publicznych służb zatrudnienia, nastąpiła również atomizacja lokalnych rynków pracy (MPiPS 2008).

Doświadczenia pierwszych lat funkcjonowania nowego modelu publicznej administracji pracy sprawiły, że w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (2004) przyjęto rozwiązania usprawniające działania urzędów pracy i zwiększające rolę innych podmiotów (agencje zatrudnienia, stowarzyszenia, fundacje) w realizacji polityki rynku pracy. W 2008 r. na mocy nowelizacji ustawy wyodrębniono w strukturze urzędów pracy tzw. centra aktywizacji zawodowej oraz zintegrowano usługi pośrednictwa pracy i usługi EURES. Umożliwiono także powiatowym urzędom pracy (PUP) tworzenie lokalnych punktów informacyjno-konsultacyjnych (w gminach), gdzie bezrobotni i poszukujący pracy mogą uzyskać informacje o formach pomocy i dokonać rejestracji. Ponadto ułatwiono przejmowanie przez podmioty niepubliczne coraz większej liczby zadań w zakresie pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego oraz szkoleń bezrobotnych.

Najnowsze zmiany wprowadzone nowelą z 2014 r. mają poprawić organizację pracy publicznych służb zatrudnienia, spowodować wzrost ich samorządności i niezależności w podejmowaniu decyzji na poziomie lokalnym, doprowadzić do zwiększenia współpracy z pracodawcami i z innymi instytucjami rynku pracy (publicznymi, prywatnymi, społecznymi) oraz rozszerzenia koordynacji regionalnej i lokalnej polityki rynku pracy. Ustawodawca w istotny sposób wzmocnił model publiczno-niepublicznej instytucjonalnej obsługi rynku pracy. Zakłada on, że władze publiczne prowadzą politykę rynku pracy (finansowaną ze środków publicznych) poprzez planowanie i koordynowanie zadań oraz nadzór administracyjny (Jończyk 2004), natomiast jej realizację można powierzyć podmiotom publicznym oraz niepublicznym, a więc instytucjom rynku pracy o zróżnicowanym charakterze i zadaniach. Podstawową formą współpracy instytucji publicznych i niepublicznych jest umowa.

Warto podkreślić, że nowy model instytucjonalnej obsługi rynku pracy i zwiększenie roli niepublicznych podmiotów wywołuje w Polsce wiele kontrowersji. Dostyc powszechne jest przekonanie pracowników o samowystarczalności urzędów pracy, generalnie nisko oceniają oni również profesjonalizm podmiotów niepublicznych. Praktycy oraz badacze wskazują, że agencje zatrudnienia koncentrują się na wybranych segmentach rynku pracy, łatwym kliencie i atrakcyjnych ofertach pracy. Jednocześnie występuje niebezpieczeństwo niedostatecznej jakości świadczonych przez niektóre podmioty usług, pod znakiem zapytania stoi też racjonalne wykorzystanie środków publicznych oraz osiągnięcie celów określonych w umowie (Kukulak-Dolata, Pichla 2007, s. 83 i nast.) Z drugiej strony wzrost zadań podmiotów niepublicznych w polityce rynku pracy wyzwala konkurencję, zwiększa intensywność i elastyczność działań, ułatwia ich dostosowanie do specyficznych potrzeb, prowadzi do obniżania kosztów. Trzeba zwłaszcza dostrzec niekonwencjonalne metody działania organizacji pozarządowych (NGO), które wypełniają istniejącą lukę i coraz częściej docierają do grup najbardziej pokrzywdzonych. Ponadto dopuszczenie coraz szerszego świadczenia usług zatrudnieniowych przez sektor niepubliczny służy rozwojowi instytucji partnerstwa lokalnego. W konsekwencji rośnie współpraca instytucji rządowych, samorządowych, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych oraz mieszkańców na rzecz ożywienia gospodarczego i poprawy sytuacji na lokalnym rynku pracy.

Poprawie działalności publicznych służb zatrudnienia ma służyć planowane przez resort pracy zwiększenie liczby pośredników i doradców zawodowych, podwyższenie profesjonalizmu kadry, zmniejszenie biurokracji w urzędach. W PUP wyodrębniono funkcję doradcy klienta, który ma sprawować stałą opiekę nad bezrobotnym lub poszukującym pracy (art. 91 p. 2–5 ustawy o promocji zatrudnienia). Minister pracy zaproponował także wyprowadzenie z urzędów pracy ubezpieczenia chorobowego, co ograniczy liczbę zarejestrowanych bezrobotnych i odciąży służby zatrudnienia.

Oceniając skuteczność działania publicznej administracji pracy, warto pamiętać o barierach, które ograniczają realizację zadań. Praktycy zwracają uwagę na nadmierne obciążenie pracowników publicznych służb zatrudnienia, zwłaszcza pośredników pracy i doradców zawodowych. Wprawdzie po spadku zatrudnienia w urzędach pracy, który nastąpił zaraz po reformie administracji pracy, od roku 2003 obserwujemy wzrost liczby

pracowników (z 15 784 osób w 2003 r. do 23 638 w 2011 r.). Poprawiła się także struktura zatrudnienia w urzędach – w latach 2005–2011 liczba zatrudnionych pośredników pracy i doradców zawodowych wzrosła odpowiednio z 1697 do 3676 oraz z 782 do 1823 osób. Jednak nadal w PUP przypada średnio 547 bezrobotnych na jednego pośrednika oraz 1238 na jednego doradcę zawodowego (MPiPS 2011a).

Istotną barierą efektywności działań urzędów pracy jest brak ofert pracy od pracodawców, których do PUP trafia tylko od 20 do 30 proc. W 2011 r. na ponad 1,9 mln zarejestrowanych bezrobotnych zgłoszono do urzędów pracy 743 tys. ofert pracy.

Trzeba dodać, że z oceną efektywności działań służb zatrudnienia w Polsce od dawna wiążą się duże wątpliwości dotyczące stosowanych mierników (Maksim, Wiśniewski 2012). Trudno jest oceniać efektywność zatrudnieniową w sytuacji braku jakichkolwiek ofert pracy na lokalnym rynku pracy. Jak porównywać efektywność pracy powiatowych urzędów pracy, które realizują swoje zadania w różnych warunkach? Na skuteczność pomocy udzielanej bezrobotnym wpływają bardzo różne czynniki, w tym w dużej mierze sytuacja gospodarcza w kraju, regionie, na lokalnym rynku pracy. Jak ustalać ich wpływ na zatrudnienie?

Kończąc ten fragment rozważań, warto podkreślić, że tworzenie publiczno-niepublicznego modelu instytucjonalnej obsługi rynku pracy sprzyja rozwojowi niepublicznego sektora. Oznacza to szybki przyrost liczby agencji zatrudnienia. Tak więc w 2004 r. działało w Polsce 867 agencji zatrudnienia, które otrzymały 1602 certyfikaty wydane przez Ministra Gospodarki i Pracy, w tym uprawniające do pośrednictwa pracy na terenie RP – 492, pośrednictwa pracy za granicą – 271, doradztwa personalnego – 519, prowadzenia agencji pracy tymczasowej – 320. Na koniec 2013 r. funkcjonowało w kraju 4540 agencji zatrudnienia (najwięcej w woj. mazowieckim – 925, wielkopolskim – 571, śląskim – 474 i dolnośląskim – 416), przy czym 1793 agencje zajmowały się pośrednictwem pracy w kraju, 1138 agencji prowadziło pośrednictwo pracy za granicą, 1370 agencji trudniło się doradztwem personalnym, 1266 agencji – poradnictwem zawodowym, a 1610 agencji zajmowało się pracą tymczasową. W wyniku działania agencji w 2013 r. ponad 162 tys. osób podjęło zatrudnienie w kraju, za granicę skierowano do pracy 111 tys. osób, a pracą tymczasową świadczyło 551 tys. osób (MPiPS 2014b).

Ograniczanie bezpieczeństwa socjalnego bezrobotnym

System ochrony bezpieczeństwa socjalnego bezrobotnych był tworzony w III RP spontanicznie. Na jego kształtowanie się na początku lat 90. wpływały optymistyczne prognozy rozwoju sytuacji na rynku pracy, duże oczekiwania społeczne, potrzeba legitymizacji nowej władzy, masowe zwolnienia grupowe, niepokoje społeczne, silne naciski polityczne, brak własnych doświadczeń, pośpiech legislacyjny. W konsekwencji w ustawie o zatrudnieniu (1989 r.) ustalono bardzo liberalne warunki nabycia prawa do świadczeń społecznych przez bezrobotnych, które zapewniły daleko idącą ochronę socjalną szerokiemu kręgowi osób. Spowodowało to poważne negatywne skutki ekonomiczne (wysokie wydatki na świadczenia, wzrost poziomu bezrobocia) oraz społeczne (postawy roszczeniowe, negatywny obraz bezrobotnych). W kolejnych ustawach i ich nowelizacjach stopniowo

odchodzono od zaawansowanej ochrony socjalnej bezrobotnych, wprowadzając coraz bardziej rygorystyczne warunki udzielania świadczeń socjalnych (Szyłko-Skoczny 2004, s. 145–180).

Wśród świadczeń zapewniających bezpieczeństwo socjalne bezrobotnym najważniejszy, od początku okresu transformacji, był zasiłek dla bezrobotnych. Jest to świadczenie o charakterze obligatoryjnym, powszechnym, okresowym, przyznawane przez starostę, finansowane z Funduszu Pracy i wypłacane przez urzędy pracy. Zgodnie z obowiązującą ustawą prawo do zasiłku zależy od posiadania statusu bezrobotnego, braku propozycji odpowiedniej pracy (ew. szkolenia, stażu), posiadania minimalnego stażu zatrudnienia (365 dni w okresie 18 miesięcy przed zarejestrowaniem w urzędzie pracy) i osiągnięcia dochodu w kwocie co najmniej minimalnego wynagrodzenia.

W latach 90. **systematycznie zaostrzano warunki ustawowe nabycia prawa do zasiłku od bezrobocia**. W pierwszej ustawie (1989 r.) przyznano zasiłek wszystkim zarejestrowanym bezrobotnym, niezależnie od stażu pracy, co spowodowało lawinową rejestrację osób (także nigdy nie pracujących) w urzędach pracy w celu uzyskania statusu bezrobotnego i otrzymania zasiłku. Już w połowie 1990 r. wprowadzono warunek uprzedniego zatrudnienia (minimum 6 miesięcy), co pozwoliło zmniejszyć krąg osób uprawnionych do świadczenia. W 1994 r. nabycie prawa do zasiłku uzależniono od liczącego 180 dni okresu zatrudnienia (minimum jedna druga etatu lub uzyskiwanie co najmniej połowy najniższej płacy). Dalsze ograniczenie prawa do zasiłku nastąpiło w 1996 r., kiedy odebrano go absolwentom. W połowie 1997 r. ponownie wydłużono staż zatrudnienia niezbędny do przyznania zasiłku – do 365 dni (uzyskiwanie co najmniej najniższego wynagrodzenia).

W minionych latach **stopniowo skracano okres wypłaty zasiłku**. Początkowo przyznano bezrobotnym zasiłek bezterminowo. W 1991 r. zmieniono charakter świadczenia na okresowe i ograniczono wypłatę generalnie do 12 miesięcy (18 miesięcy dla wybranych kategorii). W 1996 r. okres pobierania zasiłku uzależniono od stopy bezrobocia na lokalnym rynku pracy (6 lub 12 miesięcy, jeśli stopa bezrobocia przekroczyła stopę przeciętną w kraju). Obecnie okres wypłacania zasiłku wynosi 180 lub 365 dni i zależy od stopy bezrobocia (dłuższy okres, jeśli stopa bezrobocia lokalnie przekracza 150 proc. przeciętnej w kraju), od wieku (50 lat) i stażu zatrudnienia (co najmniej 20 lat) oraz od sytuacji rodzinnej (na utrzymaniu dziecko do lat 15 i bezrobotny współmałżonek).

W III RP zasadniczym zmianom podlegały także **metody ustalania wymiaru zasiłku dla bezrobotnych**. Początkowo dominowały kryteria związane z ochroną dochodów, a wysokość świadczenia zależała od utraconego wynagrodzenia, płacy minimalnej oraz długości okresu wypłacania. Już w 1992 r. wprowadzono jednolite, relatywnie niskie świadczenie ustalone w stosunku do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia (36 proc.). Całkowicie nowym rozwiązaniem było przyjęcie w 1996 r. zasady kwotowego określania wysokości zasiłku. W 1997 r. dokonano kolejnej modyfikacji, uzależniając wysokość zasiłku od stażu pracy. W obowiązującej ustawie z 2004 r. utrzymano dotychczasowy sposób ustalania wysokości zasiłku, ale podwyższono jego kwotę. W 2008 r. na mocy nowelizacji ustawy wprowadzono nową zasadę degresywności wypłaty, która oznacza obniżenie wysokości zasiłku po upływie 3 miesięcy.

Wysokość zasiłku dla bezrobotnych zależy obecnie od określonej w ustawie wartości kwotowej (od 27 maja 2014 r. podstawowy zasiłek od bezrobocia wynosi 826,60 zł miesięcznie), **od sposobu waloryzacji** (waloryzacja od 1 czerwca o średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim roku), **stażu pracy** (odpowiednio – 80 proc., 100 proc. lub 120 proc. kwoty ustawowej przy stażu – odpowiednio – do 5 lat, powyżej 5 lat i powyżej 20 lat), **a także od okresu wypłacania świadczenia** (po upływie 90 dni wypłaty zasiłek jest zmniejszony do 646,70 zł). Obniżenie wysokości zasiłku ma motywować do zwiększenia wysiłków w poszukiwaniu zatrudnienia.

Charakteryzując zmiany przepisów regulujących zasiłek dla bezrobotnych, można stwierdzić, że generalnie prowadziły one do **zaostrzania warunków nabycia prawa do świadczenia, skracania okresów jego wypłacania i obniżania wysokości**. W rezultacie większość bezrobotnych w Polsce pozbawiono prawa do zasiłku. Tak więc, zasiłek dla bezrobotnych otrzymywał: w 1990 r. – 80 proc., w 1995 r. – 52,3 proc., w 2000 r. – 20,3 proc., a w sierpniu 2013 r. – zaledwie 14,7 proc. ogółu zarejestrowanych bezrobotnych (MPIPS 2013).

W III RP ważnymi elementami publicznego systemu osłony socjalnej bezrobotnych stały się świadczenia z ubezpieczeń społecznych (świadczenia ochrony zdrowia i do połowy lat 90. wcześniejsze emerytury i renty inwalidzkie) oraz świadczenia pomocy społecznej. Warto podkreślić, że pomoc społeczna, która początkowo uzupełniała działania urzędów pracy, w miarę pogarszania się sytuacji na rynku pracy oraz ograniczania prawa do zasiłku dla bezrobotnych przejmowała coraz więcej zadań w zakresie ochrony bytu bezrobotnych.

Specyficzną formą ochrony przed bezrobociem są w Polsce zasiłki i świadczenia przedemerytalne (wprowadzone w 1997 r. zamiast wcześniejszych emerytur) przyznawane osobom w wieku przedemerytalnym posiadającym długoletni staż pracy (uprawniający do emerytury). Świadczenia te były najpierw wypłacane przez urzędy pracy z Funduszu Pracy, w 2004 r. przekazano je do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a od 2009 r. ponownie są finansowane z Funduszu Pracy (w 2002 r. zlikwidowano zasiłek przedemerytalny, pozostawiając niższe świadczenie przedemerytalne).

Warto zauważyć, że zgodnie z unijną koncepcją aktywizującej polityki społecznej także w Polsce niektóre świadczenia socjalne dla bezrobotnych zostały uzależnione od ich aktywnego zachowania na rynku pracy. Można tu przykładowo wymienić stypendia dla bezrobotnych uczestniczących w szkoleniach lub przygotowaniu zawodowym, podejmujących staż u pracodawcy, kontynuujących naukę w szkole ponadgimnazjalnej dla dorosłych lub na studiach podyplomowych. Podobny charakter mają dodatki aktywizacyjne wypłacane bezrobotnym posiadającym prawo do zasiłku, którzy podjęli zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy i otrzymują wynagrodzenie niższe od minimalnego. Łączenie świadczeń pieniężnych z pracą lub z nauką (podwyższenie kwalifikacji) ma motywować do aktywności, a także do podejmowania nieatrakcyjnego zatrudnienia (krótkotrwałe, nisko płatne, w ograniczonym czasie pracy).

Podsumowując, warto wskazać, że w procesie tworzenia publicznego systemu świadczeń socjalnych dla bezrobotnych w III RP zabrakło kompleksowego podejścia oraz długofalowej strategii; podejmowane były przede wszystkim działania interwencyjne wynika-

jące z bieżących potrzeb. Regulacje prawne dostosowywano do zmieniającej się sytuacji na rynku pracy oraz do rozwiązań unijnych. Szczególnie trudną do przezwyciężenia barierą był brak dostatecznych środków finansowych. W rezultacie w sytuacji masowego bezrobocia większość bezrobotnych została wykluczona z publicznego systemu świadczeń socjalnych. Polityka rynku pracy nie realizuje zatem funkcji zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego bezrobotnym.

Aktywizacja zawodowa bezrobotnych

Polityka rynku pracy skierowana na aktywizację bezrobotnych była w III RP kształtowana od początku lat 90. XX w. Początkowo dominowały działania służące stworzeniu ram prawnych i instytucjonalnych dla stosowania różnych form aktywizacji bezrobotnych. Brakowało jednak systemowego podejścia, reagowano na zmiany zachodzące na rynku pracy oraz nie doceniano znaczenia programów aktywnych. W następnych latach stopniowo rosła rola różnych form aktywizacji bezrobotnych, jednocześnie modyfikowano rozwiązania wprowadzone wcześniej (zgodnie z doświadczeniami praktyki).

W III RP od początku były stosowane **podstawowe formy aktywizacji bezrobotnych**, takie jak: **pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe, szkolenia, prace interwencyjne, roboty publiczne, staże, wspieranie tworzenia miejsc pracy**. Były one, w zasadzie, adresowane do ogółu bezrobotnych i tylko niektóre dotyczyły specyficznych grup (absolwentów, młodzieży, osób niepełnosprawnych). Wyboru uczestników konkretnych aktywnych programów dokonywali pracownicy urzędów pracy zgodnie z sytuacją na lokalnym rynku pracy, możliwościami finansowymi i kadrowymi, dostępnością niezbędnej infrastruktury, potrzebami pracodawców.

W ciągu minionych 25 lat rozszerzył się istotnie zakres aktywnych programów. Wprowadzono nowe formy aktywizacji bezrobotnych, zmieniono zakres podmiotowy stosowanych wcześniej instrumentów, zwiększono swobodę urzędów pracy w dysponowaniu środkami finansowymi oraz podejmowaniu działań dostosowanych do specyfiki lokalnych rynków pracy (ułatwienie prowadzenia szkoleń, organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych).

Zasady stosowania różnych form aktywizacji bezrobotnych zasadniczo zmodyfikowano w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (2004 r.). **W celu zwiększenia selektywności oraz skuteczności działania wyodrębniono cztery grupy usług rynku pracy: podstawowe usługi rynku pracy oferowane ogółowi bezrobotnych i poszukujących pracy (pośrednictwo pracy, EURES, poradnictwo i informacja zawodowa, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy, szkolenia); usługi rynku pracy tylko dla nowo wyodrębnionej kategorii bezrobotnych znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy (prace interwencyjne, roboty publiczne, staż, przygotowanie zawodowe, pokrycie kosztów opieki nad bliskimi, uczestnictwo w Centrum Integracji Społecznej, tworzenie spółdzielni pracy); instrumenty mające zachęcić do korzystania z podstawowych usług rynku pracy (zwrot kosztów przejazdu do pracy, na staż, szkolenie poza miejscem zamieszkania; dofinansowanie wyposażenia nowego miejsca pracy; ponoszenie części kosztów pomocy prawnej**

oraz składek na ubezpieczenie społeczne); **usługi dotyczące przygotowania i realizacji projektów lokalnych** i programów regionalnych na rzecz zatrudnienia.

Nowe rozwiązania spowodowały zawężenie lub rozszerzenie zakresu podmiotowego niektórych stosowanych wcześniej form aktywizacji. Część instrumentów adresowanych do wszystkich bezrobotnych skierowano jedynie do **nowo wyodrębnionej kategorii bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy** (osoby w wieku do 25 lat i powyżej 50 lat, długotrwale bezrobotni, bez kwalifikacji, niepełnosprawni, wychowujący samotnie dziecko do 7 lat). Równocześnie zakres stosowania innych instrumentów rozszerzono (staż dla absolwentów w 2004 r. rozszerzono na młodzież w wieku do 25 lat, a w 2008 r. na wszystkich bezrobotnych w trudnej sytuacji na rynku pracy).

Zwiększenie selektywności instrumentów aktywizacji miało wzmocnić ich funkcje społeczne. Uznano, że przy ograniczonych środkach finansowych pomoc powinna być skierowana w pierwszej kolejności do bezrobotnych będących w najtrudniejszej sytuacji. Jednak praktyka pokazała, że na lokalnych rynkach pracy często trudno było znaleźć osoby gotowe do udziału w aktywnych programach. Ponadto przyjęte w ustawie bardzo szerokie kryterium zaliczania bezrobotnych do kategorii osób znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy sprawiło, że w 2013 r. spełniało je prawie 90 proc. ogółu zarejestrowanych bezrobotnych.

W ustawie z 2004 r. wzmocniono także działania wspierające aktywne poszukiwanie zatrudnienia (szkolenia z umiejętności poszukiwania zatrudnienia, zajęcia aktywizacyjne, dostęp do informacji i elektronicznych baz danych). Ponadto wprowadzono nowe instrumenty aktywizacji, takie jak dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej czy przygotowanie zawodowe w miejscu pracy, które umożliwiało zdobycie kwalifikacji i umiejętności zawodowych poprzez praktyczne świadczenie pracy u pracodawcy (w 2005 r. zastąpiono je przygotowaniem zawodowym dorosłych).

W następnych latach wielokrotnie modyfikowano obowiązujące przepisy. Warto tu wskazać na wprowadzoną na mocy nowelizacji z 2005 r. specyficzną formę aktywizacji bezrobotnych, która zakłada połączenie celu socjalnego z aktywizacyjnym. Umożliwiono staroście skierowanie bezrobotnego korzystającego ze świadczeń pomocy społecznej do **wykonywania prac społecznie użytecznych na rzecz gminy** (10 godzin tygodniowo). Kolejnych zmian dokonano w 2008 r., ułatwiając bezrobotnym dostęp do usług i instrumentów rynku pracy dzięki rozszerzeniu zakresu szkoleń i stażu, wprowadzeniu programów specjalnych dla powiatowych urzędów pracy, ograniczeniu procedur biurokratycznych (Wiśniewski 2011; Dolny 2011, s. 15–53).

Celem najnowszej nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (dokonanej w 2014 r.) jest zwiększenie efektywności instrumentów aktywizacji dzięki standaryzacji usług, poprawie adresowania pomocy, wzmocnieniu aktywizacji długotrwale bezrobotnych, profilowaniu bezrobotnych (Szyłko-Skoczny 2013; Męcina 2013, s. 135 i nast.). Nowym rozwiązaniem jest wprowadzenie podziału bezrobotnych na trzy kategorie. Ustalono, że powiatowy urząd pracy niezwłocznie po rejestracji określa dla bezrobotnego profil pomocy, do którego są przypisane określone formy aktywizacji (art. 33 p. 2b). Zgodnie z wprowadzonymi przepisami wobec bezrobotnych zaliczonych

do profilu I urząd pracy powinien prowadzić pośrednictwo pracy oraz w razie potrzeby doradztwo zawodowe. Bezrobotni zaklasyfikowani do profilu II mogą być objęci różnymi usługami i instrumentami rynku pracy oraz działaniami aktywizacyjnymi. I wreszcie, do bezrobotnych zaliczonych do profilu III ma być skierowana najszersza, wieloaspektowa pomoc, w tym Program Aktywizacji i Integracji.

Trzeba zauważyć, że podział bezrobotnych na trzy kategorie w zależności od ich sytuacji zawodowej, osobistej, kwalifikacji, motywacji (bezrobotni: aktywni, samodzielni; wymagający wsparcia; zagrożeni wykluczeniem, korzystający ze świadczeń pomocy społecznej) ma umożliwić standaryzację usług dla poszczególnych profili. Ma to ułatwić dostosowanie pomocy określonych specjalistów do specyficznych potrzeb poszczególnych osób.

Istotnym elementem dokonanych ostatnio zmian jest wzmocnienie roli różnych podmiotów w realizacji zadań polityki rynku pracy. Tak więc, po pierwsze, urzędy pracy zobowiązano do szerszej współpracy z ośrodkami pomocy społecznej. Dotyczy to zwłaszcza podejmowania wspólnych działań w celu aktywizacji bezrobotnych najgorzej rokujących, zaliczonych do III profilu. Właśnie dla tej kategorii wprowadzono nowy Program Aktywizacji i Integracji (PAI), w ramach którego bezrobotni zagrożeni wykluczeniem społecznym mogą być skierowani do wykonywania prac społecznie użytecznych, grupowego poradnictwa specjalistycznego, warsztatów trenerskich, grup wsparcia. Pierwsza faza tego programu ma trwać 2 miesiące; po dokonaniu oceny jej efektów możliwe jest przedłużenie programu do 6 miesięcy albo skierowanie bezrobotnego do zatrudnienia socjalnego czy też ponowne ustalenie profilu.

Po drugie, znacznie zwiększono zakres współpracy urzędów pracy z agencjami zatrudnienia oraz innymi podmiotami. Dopuszczono szerokie zlecenie zadań aktywizujących agencjom zatrudnienia. Marszałek województwa w ramach środków z Funduszu Pracy (FP) może zlecać agencjom zatrudnienia wykonanie zadań w celu aktywizacji długotrwale bezrobotnych oraz bezrobotnych zaliczonych do profilu II. Za wykonanie zleconych działań (umowa o świadczenie działań aktywizacyjnych określa zakres i sposób ich realizacji) realizatorowi przysługuje wynagrodzenie brutto wypłacane maksymalnie w czterech częściach za każdego zaktywizowanego bezrobotnego (20 proc. – diagnoza sytuacji, 20 proc. – doprowadzenie do zatrudnienia przez minimum 14 dni, 30 proc. – utrzymanie zatrudnienia przez minimum 90 dni, 30 proc. – utrzymanie zatrudnienia przez minimum 180 dni).

Warto zauważyć, że z kontraktowaniem usług wiąże się wiele niebezpieczeństw. Istnieje obawa, że podmioty mogą się kierować chęcią uzyskania maksymalnego zysku i nie będą należycie realizować zleconych zadań. Dopiero praktyka pokaże, czy ustawodawca wyznaczył taki poziom dopłat i premii, który będzie motywował do podjęcia wysiłku skutkującego doprowadzeniem bezrobotnego do zatrudnienia.

Należy dodać, że – w wyniku zebranych doświadczeń – na podstawie ostatniej nowelizacji ograniczono zakres podmiotowy wyodrębnionej w 2004 r. kategorii osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy (art. 49 ustawy). Obecnie do tej specyficznej grupy są zaliczani bezrobotni do 30. lub powyżej 50. roku życia, długotrwale bezrobotni, korzystający ze świadczeń pomocy społecznej, niepełnosprawni, posiadający co najmniej jedno

dziecko w wieku do 6 lat lub dziecko niepełnosprawne w wieku do 18 lat. Do tych bezrobotnych są kierowane w pierwszej kolejności niektóre formy aktywizacji.

Trzeba podkreślić, że najnowsze zmiany przepisów spowodowały istotne rozszerzenie zakresu przedmiotowego stosowanych instrumentów i usług aktywizacyjnych. Wśród wprowadzonych nowych instrumentów warto wymienić pożyczki na utworzenie stanowiska pracy dla bezrobotnego oraz pożyczki na podjęcie działalności gospodarczej przez bezrobotnego, poszukującego pracy absolwenta lub studenta ostatniego roku studiów. Wspieraniu aktywizacji zawodowej bezrobotnych rodziców wychowujących dziecko w wieku do lat 6 mają służyć grant na telepracę oraz świadczenie aktywizacyjne (art. 60a, art. 60b). Tak więc, pracodawca zatrudniający bezrobotnego rodzica może otrzymać z FP jednorazowe świadczenie na utworzenie dla niego stanowiska pracy w formie telepracy (maksymalnie 6-krotność minimalnego wynagrodzenia) albo świadczenie aktywizacyjne wypłacane przez 12 lub 18 miesięcy (w wysokości połowy lub jednej trzeciej minimalnego wynagrodzenia).

Zwiększenie szans na zatrudnienie młodzieży wspierają dodatkowe instrumenty finansowane z FP: bon szkoleniowy, bon stażowy, bon na zatrudnienie, bon na zasiedlenie. Przyznanie bezrobotnemu do 30. roku życia jednego z bonów wiąże się z określonymi świadczeniami pieniężnymi, które mają motywować do udziału w szkoleniach, odbycia stażu u pracodawcy oraz podjęcia zatrudnienia (także poza miejscem zamieszkania). W zależności od rodzaju bonu wsparcie finansowe jest skierowane do bezrobotnego lub do pracodawcy. Subwencje dla pracodawców są powiązane z bonem stażowym (premia) oraz z bonem zatrudnieniowym (refundacja przez 12 miesięcy części kosztów wynagrodzenia i składek na ubezpieczenie społeczne). Równocześnie pracodawców zobowiązano do kontynuowania zatrudnienia przez ustalony czas po zakończeniu okresu dotowania (z bonem na zatrudnienie wiąże się obowiązek dalszego zatrudnienia bezrobotnego przez 6 miesięcy po zakończeniu dotowania albo zwrot refundacji).

Warto podkreślić, że wzmocnienie zobowiązania pracodawców otrzymujących subwencje do utrzymania zatrudnienia bezrobotnego po okresie dotowania wynika z wieloletnich doświadczeń. Z subwencjonowaniem zatrudniania bezrobotnych wiąże się bowiem niebezpieczeństwo zastępowania stałych pracowników przez dotowanych. Pracodawcy chętnie korzystają z tanich pracowników, ale tylko w okresie otrzymywania wsparcia finansowego. Potem poszukują innych dotowanych pracowników.

Innym nowym rozwiązaniem wprowadzonym ostatnią nowelizacją jest utworzenie Krajowego Funduszu Szkoleniowego (KFS), z którego można finansować działania na rzecz kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców (art. 69a).

Oceniając wprowadzone w 2014 r. zmiany w aktywnej polityce rynku pracy, warto zauważyć, że są one generalnie słuszne i spełniają postulaty i oczekiwania zgłaszane przez badaczy i praktyków. Nowelizacja ma kompleksowy charakter. Nie jest to wprawdzie nowa polityka rynku pracy, ale daleko idąca modyfikacja dotychczasowych rozwiązań pozwalająca dostosować działania w sferze zatrudnienia do nowych wyzwań. Trzeba zaznaczyć, że wprowadzone zmiany są zgodne z ogólnymi tendencjami w dziedzinie polityki rynku pracy, które obserwujemy w innych krajach członkowskich UE. Za szczególnie istotne uważam wzmocnienie aktywizacji zawodowej najsłabszych bezrobotnych i niedopuszcze-

nie do ich trwałego wykluczenia z rynku pracy. Pozytywnie oceniam nowe regulacje służące zwiększeniu dostępności publicznej administracji pracy i poprawie jakości świadczonych przez nią usług. Korzystne jest moim zdaniem zwiększenie roli innych podmiotów w realizacji zadań polityki rynku pracy.

Słuszną jest zasada profilowania bezrobotnych, które ma służyć wczesnemu wykrywaniu najgorzej rokujących bezrobotnych oraz dostosowywaniu pomocy do indywidualnych potrzeb. Jednakże z profilowaniem wiążą się pewne problemy. Doświadczenia niemieckie wynikające z reform Hartza dokonanych w latach 2003–2004 pokazały, jak trudne jest precyzyjne określenie poszczególnych profili i trafne przyporządkowanie konkretnych bezrobotnych. Dodatkowy problem może wynikać z powiązania profilowania z oceną efektywności ekonomicznej działań aktywizujących. Trudno jest bowiem oceniać efektywność instrumentów aktywizacji skierowanych do bezrobotnych o największych deficytach zatrudnieniowych. W RFN wprowadzenie profilowania bezrobotnych doprowadziło do koncentrowania wsparcia na środkowym segmencie, tj. bezrobotnych wymagających poradnictwa i aktywizacji. Unikano natomiast wspierania klientów rynkowych (sami sobie radzą) oraz najbardziej problemowych. Ta ostatnia kategoria została w dużym stopniu wyłączona z instrumentów aktywizacji z powodu złego zaprojektowania mierników oceny efektywności ekonomicznej udzielanej pomocy (Nadolska 2010).

Finansowanie polityki rynku pracy

Skuteczność polityki rynku pracy w przeciwdziałaniu bezrobociu zależy od **wielkości przeznaczonych na ten cel środków finansowych oraz ich struktury**, a także od ich realnej efektywności. System finansowania polityki rynku pracy ustalono na początku lat 90., tworząc Fundusz Pracy. W ciągu minionych 25 lat stopniowo **rosły przychody i wydatki Funduszu Pracy, a jednocześnie zmieniała się ich struktura**. Głównymi przychodami FP są obowiązkowe składki pracodawców (2,45 proc. od wynagrodzenia pracowników), które w 2013 r. stanowiły 88,3 proc. wpływów (8,2 proc. – środki z UE, 3,5 proc. – pozostałe przychody). W 2013 r. wydatki z FP wyniosły ogółem 11 056 774 tys. zł, w tym na zasiłki i świadczenia wydano 5 943 766 zł, a na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu 4 650 200 zł (MPiPS 2014c).

Charakteryzując strukturę wydatków z Funduszu Pracy w minionych 25 latach, trzeba podkreślić, że zmiana priorytetów w polityce rynku pracy spowodowała, iż zmniejszył się udział wydatków na zasiłki i świadczenia dla bezrobotnych, natomiast wzrósł udział wydatków na instrumenty aktywizacji. Przykładowo, w 1991 r. wydatki z FP wyniosły ogółem 1,3 mld zł, z czego 82 proc. wydano na zasiłki dla bezrobotnych, a zaledwie 7 proc. na aktywizację bezrobotnych. W latach 2005–2010 wydatki ogółem z FP wzrosły z 5,6 mld zł do 12,6 mld zł, przy czym na aktywizację bezrobotnych w 2010 r. wydano 6,6 mld zł (54,2 proc. ogółu wydatków FP). Należy dodać, że duży wzrost udziału środków na aktywne programy rynku pracy w ogólnej liczbie wydatków FP, który nastąpił w 2005 r., wynikał z przekazania finansowania zasiłków i świadczeń przedemerytalnych do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (2004 r.). Jednakże w 2009 r. finansowanie świadczeń przed-

emerytalnych powróciło do FP. W 2005 r. wydatki na aktywizację bezrobotnych w ogólnej liczbie wydatków FP wzrosły do poziomu 36,3 proc. (5,4 proc. w 2002 r., 13,4 proc. w 2003 r.) (MPiPS 2011b).

W 2011 r. nastąpiła niekorzystna zmiana, ponieważ rząd zablokował część środków Funduszu Pracy. W rezultacie na politykę rynku pracy wydano ogółem 8,8 mld zł (ok. 30 proc. mniej niż w roku poprzednim), przy czym środki na aktywizację zmniejszono o połowę (wydano 3,3 mld zł). W 2012 r. rząd utrzymał wprowadzone rok wcześniej ograniczenia wydatków z FP, ale pogorszenie sytuacji na rynku pracy sprawiło, że w drugiej połowie roku minister finansów odblokował 0,5 mld zł z przeznaczeniem na zwiększenie aktywizacji bezrobotnych. W 2013 r. wydatki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu wyniosły 4,5 mld zł i stanowiły 42 proc. ogółu wydatków z FP (MPiPS 2014c).

Od skali i głównych kierunków alokacji środków z Funduszu Pracy zależy zakres stosowania aktywnych programów rynku pracy. Można zauważyć, że w ostatnich latach programy aktywizacji obejmowały zasadniczo niewielką oraz zróżnicowaną liczbę bezrobotnych: 562 tys. osób w 2005 r., 649 tys. osób w 2009 r., 789 tys. osób w 2010 r., 302 tys. osób w 2011 r. Trzeba podkreślić, że obniżenie środków FP spowodowało zmniejszenie odsetka bezrobotnych uczestniczących w różnych formach aktywizacji z 42 proc. w 2010 r. do 16,4 proc. w 2011 r. W latach 2010 i 2011 w podstawowych formach aktywizacji uczestniczyli odpowiednio: w szkoleniach 182 tys. i 54 tys. bezrobotnych, w pracach interwencyjnych 43 tys. i 28 tys. bezrobotnych, w robotach publicznych 75 tys. i 23 tys. bezrobotnych, w pracach społecznie użytecznych 68 tys. i 50 tys. bezrobotnych, w stażach 299 tys. i 110 tys. bezrobotnych, a dotacje na utworzenie stanowiska pracy uzyskało 77 tys. i 26 tys. bezrobotnych. Generalnie w 2011 r. w porównaniu z 2010 r. liczba osób, które rozpoczęły udział w podstawowych formach aktywizacji, spadła o 62 proc. (MPiPS 2012).

Wzrost wydatków z FP na aktywną politykę rynku pracy sprawił, że w 2013 r. w podstawowych formach aktywizacji uczestniczyło nieco więcej osób niż przed rokiem, bo ogółem 461 tys. bezrobotnych (w 2012 r. – 428 tys.), ale ciągle nie osiągnięto poziomu z 2010 r. W 2013 r. 460 773 osoby bezrobotne uczestniczyły w podstawowych formach aktywizacji finansowanych przez PUP. Najbardziej popularnymi formami były staże, na które skierowano 194 tys. osób (42,2 proc. ogółu aktywizowanych bezrobotnych). W szkoleniach brało udział 85 tys. osób (18,4 proc.), w pracach społecznie użytecznych 46 tys. osób (10,1 proc.), pracach interwencyjnych 34 tys. osób (7,4 proc.), robotach publicznych 32 tys. osób (7,1 proc.), dofinansowanie na podjęcie działalności gospodarczej otrzymało 45 tys. osób (9,8 proc.), a dofinansowanie do utworzenia stanowiska pracy 24 tys. osób (5,1 proc.) (MPiPS 2014a).

Kończąc, warto podkreślić, że badacze i praktycy wskazują na trudności w stosowaniu mierników efektywności wobec różnych form aktywizacji bezrobotnych. Poszczególne instrumenty aktywizacji mają także bardzo zróżnicowaną efektywność zatrudnieniową i kosztową. Zgodnie z danymi ministerstwa (MPiPS 2014a), od wielu lat najwyższą efektywność zatrudnieniową (100 proc.) mają dofinansowanie podejmowania działalności gospodarczej oraz refundacja nowego stanowiska pracy, a najniższą (19 proc.) prace społecznie użyteczne. Natomiast ocena efektywności kosztowej wykazuje, że wśród podstawowo-

wych instrumentów aktywizacji najczęściej kosztują dofinansowanie utworzenia stanowiska pracy (19,4 tys. zł) oraz roboty publiczne (11,3 tys. zł), a najtańsze są prace społecznie użyteczne (4,6 tys. zł na jedną osobę aktywizowaną). Ta zróżnicowana efektywność zatrudnieniowa oraz kosztowa poszczególnych instrumentów aktywizacji ma niewątpliwie ścisły związek z ustalonymi w ustawie celami oraz zasadami udzielania określonych świadczeń. Na skuteczność działań aktywizujących wpływa także otoczenie zewnętrzne, w którym funkcjonują konkretne urzędy pracy.

Podsumowanie

Na zakres i skuteczność polityki rynku pracy mają wpływ różne czynniki, jednak za najważniejsze należy uznać przyjęte regulacje prawne, które określają zadania i kompetencje podmiotów, zasady i metody działania oraz sposób finansowania. Oceniając polskie rozwiązania legislacyjne, warto wskazać, że w minionym dwudziestopięcioletniu zabrakło w dziedzinie polityki rynku pracy wizji docelowej oraz kompleksowej i spójnej regulacji. Częste zmiany ustawowe prowadziły do braku stabilizacji i utrudniały służbom zatrudnienia realizację ich zadań. Obowiązująca ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 r. jest bardzo rozbudowana i niespójna, a ostatnia nowelizacja spowodowała jej kolejne poważne rozszerzenie. Praktycy wskazują na duże trudności w stosowaniu ustawy – nie tylko z uwagi na jej dużą objętość, częste zmiany, zbyt sztywne przepisy, ale także z powodu braku jednolitej i jasnej wykładni przepisów.

Inne problemy związane z realizacją polityki rynku pracy w Polsce, wskazywane najczęściej w ostatnich latach przez badaczy i praktyków, to: nieefektywny system zarządzania publicznymi służbami zatrudnienia po ich decentralizacji, brak współpracy pomiędzy różnymi podmiotami, brak koordynacji regionalnej i ponadregionalnej polityki rynku pracy, utrudniony przepływ informacji, niska dostępność usług i instrumentów rynku pracy, słabe pośrednictwo pracy i doradztwo zawodowe, brak zindywidualizowanego podejścia do bezrobotnych, ograniczenia finansowe, braki kadrowe, nadmierna biurokracja.

Dokonując generalnej oceny polityki rynku pracy w III RP, można stwierdzić, że jej zakres oddziaływania był ograniczony. Nie zapewniła ona w dostatecznym stopniu bezpieczeństwa socjalnego bezrobotnym, a programy aktywizacji obejmowały tylko stosunkowo niewielką część bezrobotnych.

Sadzę, że w wyniku dokonanej w 2014 r. zmiany ustawy uda się wyeliminować wiele ze wskazanych wyżej mankamentów, które utrudniają realizację zadań polskiej polityki rynku pracy, i zasadniczo poprawić istniejącą sytuację. Warto podkreślić, że jednym z najważniejszych elementów nowej polityki rynku pracy jest szersza koordynacja na poziomie regionalnym oraz współpraca urzędów pracy z partnerami prywatnymi i społecznymi. Oznacza to dalszy rozwój publiczno-niepublicznego modelu instytucjonalnej obsługi polityki rynku pracy. Najbliższe lata pokażą, czy dokonane w ustawie zmiany określające zasady współpracy publicznych służb zatrudnienia, które realizują w dużym stopniu funkcję socjalną, z prywatnymi agencjami zatrudnienia zorientowanymi na zysk przyniosą oczekiwane rezultaty.

Kończąc, trzeba zaznaczyć, że na realizację polityki rynku pracy ma wpływ przede wszystkim sytuacja na rynku pracy. Poziom i struktura zatrudnienia oraz bezrobocia w wymiarze krajowym, regionalnym i lokalnym, a przede wszystkim skala występującego deficytu miejsc pracy decydują o zakresie i rodzaju podejmowanych działań w ramach polityki rynku pracy. Chociaż polityka rynku pracy nie może zwalczyć bezrobocia, to jednak ogranicza jego skalę i negatywne skutki społeczne. Warto zatem podejmować działania zmierzające do poprawy jej skuteczności.

Bibliografia

- Baron-Wiaterek M. (2008), *Instytucjonalno-prawne aspekty rynku pracy i promocji zatrudnienia*, Warszawa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Dolny E. (2011), *Aktywne programy rynku pracy w Polsce w latach 2005–2010*, w: Z. Wiśniewski, K. Zawadzki (red.), *Efektywność polityki rynku pracy w Polsce*, Toruń, Wojewódzki Urząd Pracy w Toruniu, Uniwersytet Mikołaja Kopernika.
- Golinowska S. (2007), *Potrzeba zmiany paradygmatu polityki społecznej w Polsce: od ochrony socjalnej do wspierania aktywności. Warunki i możliwości*, w: J. Orczyk, M. Żukowski (red.), *Aktywizująca polityka społeczna*, Poznań, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.
- Jończyk J. (2004), *Promocja zatrudnienia przeciw bezrobociu*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, nr 9.
- Kabaj M. (1997), *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kabaj M. (1999), *Efektywność programów przeciwdziałania bezrobociu*, w: E. Kryńska (red.), *Rynek pracy w wybranych krajach. Metody przeciwdziałania bezrobociu*, Warszawa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Kabaj M. (2004), *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kryńska E., Kwiatkowski E., Zarychta H. (1998), *Polityka państwa na rynku pracy w latach dziewięćdziesiątych*, Warszawa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Kukulak-Dolata I., Pichla J. (2007), *Rola publicznych służb zatrudnienia i agencji zatrudnienia na rynku pracy*, Warszawa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Maksim M., Wiśniewski Z. (2012), *Metody i narzędzia badania efektywności aktywnej polityki rynku pracy*, Warszawa, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.
- Męcina J. (2013), *Niewykorzystane zasoby. Nowa polityka rynku pracy*, Warszawa, Instytut Polityki Społecznej UW.
- MPiPS (2008), *Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej*, Warszawa.
- MPiPS (2011a), *Informacja o stanie i strukturze zatrudnienia w wojewódzkich i powiatowych urzędach pracy w 2011 r.*, Warszawa.
- MPiPS (2011b), *Sprawozdanie z wykonania planu Funduszu Pracy za 2010 rok*, Warszawa.

- MPiPS (2012), *Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej*, Warszawa.
- MPiPS (2013), *Informacja o bezrobotnych i poszukujących pracy w sierpniu 2013*, Warszawa.
- MPiPS (2014a), *Efektywność działań aktywizujących realizowanych przez powiatowe urzędy pracy w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2013 roku*, Warszawa.
- MPiPS (2014b), *Informacja o działalności agencji zatrudnienia w 2013 r.*, Warszawa.
- MPiPS (2014c), *Sprawozdanie z wykonania planu finansowego Funduszu Pracy za 2013 r.*, Warszawa.
- Nadolska J. (2010), *Rynek pracy w procesie przekształceń państwa socjalnego we współczesnych Niemczech*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Rymsza M. (2003), *Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce*, w: T. Kaźmierczak, M. Rymsza (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- Spytek-Bandurska G., Szyłko-Skoczny M. (2011), *Ocena wykonania ustawy antykryzysowej*, „Polityka Społeczna”, nr 1.
- Szyłko-Skoczny M. (2004), *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Szyłko-Skoczny M. (2006), *Zwrot w polityce rynku pracy*, „Polityka Społeczna”, nr 1.
- Szyłko-Skoczny M. (2010), *Nowe priorytety w polityce rynku pracy*, w: J. Szambelańczyk, M. Żukowski (red.), *Człowiek w pracy i polityce społecznej*, Poznań, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
- Szyłko-Skoczny M. (2013), *Kierunki zmian w polityce rynku pracy*, w: A. Organiściak-Krzykowska (red.), *Współczesne aspekty rynku pracy*, Warszawa–Olsztyn, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski.
- Wiśniewski Z. (1994), *Polityka zatrudnienia i rynku pracy w Republice Federalnej Niemiec*, Toruń, Uniwersytet Mikołaja Kopernika.
- Wiśniewski Z. (2011), *Podstawy aktywnej polityki rynku pracy*, w: Z. Wiśniewski, K. Zawadzki (red.), *Efektywność polityki rynku pracy w Polsce*, Toruń, Wojewódzki Urząd Pracy w Toruniu, Uniwersytet Mikołaja Kopernika.
- Akty prawne
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu (Dz. U. z 1989 r. Nr 75, poz. 446).
- Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz. U. z 1991 r. Nr 106, poz. 457).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 2003 r. Nr 58, poz. 514).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2004 r. Nr 99, poz. 1001).

Summary

The paper analyses the Polish labour market policy between 1989 and 2014 (the so-called III Polish Republic). It starts with its origin and development, which is followed by the most important changes of the last 25 years. The analysis is based on academic literature, legal acts as well as available statistical data. The author characterises and assesses specific development stages of the Polish labour market policy stressing causes, directions, the scope and consequences of these changes. Factors and barriers that made the realization of this policy difficult and the actions taken by the Polish government to improve the existing situation are pointed out. In the following parts, the author presents the aims and scope of the Polish labour market policy as well as changes of its priorities reflected in the withdrawal from protectionist measures in favour of supporting re-employment programmes. The author discusses changes in the institutional model of labour market policy implementation in Poland and the scope and structure of its financing.

Key words: labour market policy, employment, unemployment, re-employment programmes, benefits, public employment services

Cytowanie

Szyłko-Skoczny Małgorzata (2014), *Polityka rynku pracy w III RP – doświadczenia i wyzwania*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 26(3)2014, s. 25–42. Dostępny w Internecie: www.problemy polityki spolecznej.pl [dostęp: dzień, miesiąc, rok]

Gertruda Uścińska

*Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski¹*

Zatrudnienie czasowe w regulacjach Unii Europejskiej. Konsekwencje dla ustawodawstw krajowych

Streszczenie

W artykule zawarto analizę prawa UE dotyczącego zatrudnienia czasowego. Ustalono jego konsekwencje dla ustawodawstwa krajowego. Przedstawiono wyrok ETS w sprawie C-38/13, w którym Trybunał uznał, że polskie regulacje kodeksu pracy różnicujące długość okresu wypowiedzenia umów o pracę na czas określony i nieokreślony za niezgodne z prawem UE – dyrektywą Rady 99/70/WE. Orzeczenie to może mieć istotne znaczenie dla dalszej praktyki zatrudnienia pracowników na czas określony.

Słowa kluczowe: zatrudnienie czasowe, prawo UE, kodeks pracy

Wprowadzenie

Unia Europejska podejmuje działania i wspiera wysiłki państw zmierzające do jak najpełniejszego i najbardziej efektywnego wdrożenia modelu *flexicurity*, stanowiącego swoistą kompilację elastyczności i bezpieczeństwa w zatrudnieniu. Służą temu liczne dokumenty wydawane pod auspicjami Unii Europejskiej, zarówno wskazujące pożądane kierunki

¹ Instytut Polityki Społecznej UW, ul. Nowy Świat 67, 00-927 Warszawa; adres elektroniczny autorki: g.uscinska@uw.edu.pl

działań, jak i nakładające na państwa członkowskie określone zobowiązania w przedmiocie urzeczywistnienia w ich porządkach prawnych elastycznych form zatrudnienia (Uścińska, Petelczyc, Roicka 2013, s. 20 i nast.).

Pojęcie elastycznych form zatrudnienia jest rozumiane w doktrynie dwojako (Florek 2004, s. 97). W pierwszym ujęciu dotyczy ono zatrudnienia na innej niż stosunek pracy podstawie (zatrudnienie niepracownicze), w drugim zaś – jest związane z uelastycznieniem zatrudnienia wykonywanego w ramach stosunku pracy (m.in. praca w niepełnym wymiarze, praca na czas określony). Przedmiotem zawartych w artykule analiz prawnych jest praca na czas określony, która jest jedną z form elastycznego zatrudnienia. Celem artykułu jest analiza prawa UE regulującego zatrudnienie czasowe oraz wykazanie jego konsekwencji dla polskiego prawa pracy.

Regulacje i dokumenty UE

Praca na czas określony, jako jedna z form elastycznego zatrudnienia, jest przedmiotem regulacji dyrektywy Rady 99/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotyczącej porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony (Dz. Urz. L 175 z 10.7.1999). Celem tejże dyrektywy, zgodnie z treścią art. 1, jest realizacja załączonego do niej porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego między działającymi w ramach Wspólnot organizacjami międzybranżowymi – Europejską Unią Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskim Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederacją Związków Zawodowych (ETUC).

W punkcie pierwszym dokumentu wskazuje się, że celem niniejszych regulacji jest poprawa warunków pracy na czas określony poprzez zagwarantowanie przestrzegania zasady niedyskryminacji oraz zapobieganie nadużyciom związanym z wykorzystywaniem kolejnych umów lub stosunków pracy zawieranych na czas określony. Oznacza to, że państwa członkowskie są zobowiązane (porozumienie załączone do dyrektywy wywiera takie same skutki prawne, jak dyrektywa) do stworzenia ram prawnych, które gwarantują pracownikom zatrudnionym na podstawie umów na czas określony uprawnienia ochronne porównywalne do analogicznych uprawnień przysługujących pracownikom zatrudnionym na umowy bezterminowe. W punkcie 3 sformułowano definicję pracownika zatrudnionego na czas określony (*fixed-term worker*). Zgodnie z nią, jest to osoba, która zawarła umowę o pracę lub stosunek pracy bezpośrednio z pracodawcą, a zakończenie tych form zatrudnienia jest określone przez obiektywne warunki, takie jak nadejście dokładnie określonej daty, wykonanie określonego zadania lub wystąpienie określonego zdarzenia.

Istotnym punktem niniejszej regulacji jest zakaz traktowania pracowników zatrudnionych na czas określony w sposób mniej korzystny niż porównywalnych pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony, chyba że jest to spowodowane obiektywnymi względami (których warunki stosowania zostaną dookreślone przez państwa członkowskie).

Dyrektywa reguluje również kwestie zapobiegania nadużyciom wynikającym z wykorzystywania długoterminowych lub następujących po sobie umów o pracę na czas określony z jednoczesnym unikaniem zawierania umów na czas nieokreślony.

Zgodnie z art. 2 dyrektywy Rady 99/70/WE państwa członkowskie Unii Europejskiej są zobowiązane do wprowadzenia w życie przepisów niezbędnych m.in. do przeciwdziałania nadużyciom wynikającym ze stosowania następujących po sobie umów o pracę na czas określony oraz nawiązywania następujących po sobie stosunków pracy na czas określony. Intencją sygnatariuszy Porozumienia ramowego było m.in. dążenie do zagwarantowania równego traktowania pracowników zatrudnionych na czas określony, poprzez zapewnienie im ochrony na wypadek dyskryminującego traktowania, i do ustanowienia ogólnych ram korzystania z umów o pracę na czas określony na podstawach możliwych do zaakceptowania przez pracodawców i pracowników (por. preambuła Porozumienia ramowego). Zgodnie z klauzulą 5 Porozumienia ramowego, w celu zapobiegania nadużyciom wynikającym z wykorzystania kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy zawieranych na czas określony, państwa członkowskie mają obowiązek wprowadzić w sposób uwzględniający potrzeby grup pracowników co najmniej jeden z następujących środków:

- 1) wyliczenie obiektywnych powodów uzasadniających odnowienie takich umów lub stosunków pracy,
- 2) określenie maksymalnej łącznej długości kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony,
- 3) ograniczenie liczby odnowień takich umów lub stosunków pracy.

Państwa członkowskie zostały również zobowiązane do określenia skutków prawnych zawarcia kolejnych terminowych umów o pracę lub nawiązania na czas określony kolejnych stosunków pracy. Powinny one bowiem określić warunki, na których umowy o pracę na czas określony będą uważane za kolejne, oraz przesłanki, których spełnienie będzie dawać podstawy do traktowania takich umów lub stosunków pracy za formy zatrudnienia nawiązane na czas nieokreślony.

Z kolei w „Postanowieniach ogólnych” Porozumienia ramowego podkreślono m.in., że umowy o pracę zawierane na czas nieokreślony są powszechną formą stosunku pracy i przyczyniają się do podnoszenia jakości życia zainteresowanych pracowników oraz do podnoszenia efektywności (pkt 6), korzystanie z umów o pracę zawieranych na czas określony, oparte na obiektywnych przesłankach, jest środkiem zapobiegania nadużyciom (pkt 7), a ponadto umowy o pracę zawierane na czas określony stanowią cechę zatrudnienia w niektórych gałęziach, zawodach i pracach, które mogą odpowiadać jednocześnie tak pracodawcom, jak i pracownikom (pkt 8).

Dyrektywa Rady 2000/78/WE

Równe traktowanie pracowników jest również przedmiotem regulacji zawartej w dyrektywie Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. L 303 z 2.12.2000). Zapewnienie równego traktowania i zapobieganie dyskryminacji przyświeca Wspólnotom Europejskim od początku ich istnienia, jest powszechnym prawem uznanym i gwarantowanym również przez inne dokumenty o randze międzynarodowej, co zostało podkreślone w preambule do niniejszej dyrektywy.

Celem dyrektywy 2000/78/WE jest przeciwdziałanie dyskryminacji z innych względów niż płeć (co jest przedmiotem odrębnych uregulowań). Implementowanie przedmiotowego dokumentu do krajowych porządków prawnych jest niezwykle istotne z punktu widzenia celów integracji europejskiej, w szczególności zaś: wysokiego poziomu zatrudnienia, ochrony socjalnej, podnoszenia poziomu i jakości życia, spójności gospodarczej i społecznej, solidarności i swobodnego przepływu osób.

W myśl postanowień dyrektywy, zasada równego traktowania oznacza brak jakiegokolwiek dyskryminacji bezpośredniej bądź pośredniej ze względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Zakres ochrony przed dyskryminacją normuje art. 3 i obejmuje zarówno warunki dostępu do szeroko rozumianego zatrudnienia, poradnictwa, szkoleń, jak też warunki zatrudniania i warunki pracy oraz członkostwo i udział w organizacjach pracowników lub pracodawców (*Kodeks pracy...* 2012, s. 207 i nast.).

Dyrektywa 2006/54/WE

Dokumentem, który podkreśla znaczenie równego traktowania kobiet i mężczyzn w zatrudnieniu, jako jednej z fundamentalnych zasad prawa wspólnotowego potwierdzonej w licznych dokumentach o randze międzynarodowej, jest dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. L 204 z 26.7.2006). Celem dyrektywy jest realizacja zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy w zakresie dostępu do zatrudnienia, łącznie z awansem i kształceniem zawodowym, jak również równego traktowania w zakresie warunków zatrudnienia, w tym wynagradzania, oraz równego traktowania w zakresie zabezpieczenia społecznego pracowników (*Kodeks pracy...* 2012, s. 120 i nast.).

Zielona Księga Komisji Europejskiej

Do elastycznych form zatrudnienia odwołuje się również Zielona Księga Komisji Europejskiej z 22 listopada 2006 r., zatytułowana „Modernizacja prawa pracy w celu sprostania wyzwaniom XXI wieku”². W dokumencie podkreśla się znaczenie działań na rzecz modernizacji prawa pracy jako kluczowego czynnika warunkującego osiągnięcie skutecznych zdolności dostosowawczych do obecnej sytuacji społeczno-ekonomicznej przez pracowników i przedsiębiorców. Europejskie rynki pracy stoją, zdaniem autorów, przed wyzwaniem polegającym na połączeniu większej elastyczności z potrzebą zapewnienia jak największego wspólnego bezpieczeństwa. Dostosowawcze działania na rynku pracy doprowadziły zaś do zwiększonej dywersyfikacji umownych form zatrudnienia, różniących się od tradycyjnych stosunków pracy, które – w ocenie autorów – mogą się okazać nieod-

² KOM(2006) 708 wersja ostateczna. Zob. <http://ec.europa.eu> [dostęp: 26.06.2012].

powiednie dla pracowników zatrudnionych na podstawie umów bezterminowych w obliczu dynamizujących się gospodarek i rynków pracy. Umowy na czas określony, umowy o pracę w niepełnym wymiarze godzin, umowy o pracę na telefon, umowy o pracę „zero godzin”, umowy z pracownikami zatrudnianymi przez agencje pośrednictwa pracy, umowy zlecenia itp. stały się bardzo popularne na europejskich rynkach pracy.

W przedstawianym dokumencie podaje się, że w wyniku wzrostu zainteresowania nowymi formami zatrudnienia³ zainicjowano szereg działań legislacyjnych, politycznych i analitycznych w celu ustalenia, w jaki sposób nowe elastyczne formy zatrudnienia mogłyby zostać połączone z minimalnymi prawami socjalnymi dla wszystkich pracowników. Zwrócono uwagę na zagrożenia związane z tendencją do wzrostu różnorodności form zatrudnienia. Istnieje bowiem ryzyko, że „część siły roboczej wpadnie w pułapkę serii krótkoterminowych, niskiej jakości prac o niewłaściwym poziomie ochrony socjalnej, przez co pozostanie na słabszej pozycji”. Wskazuje się grupy szczególnie zagrożone tym zjawiskiem. Otóż ryzyko słabszej pozycji na rynku pracy jest mocno związane z płcią i przynależnością pokoleniową, a kobiety, osoby starsze, jak też młodszy pracownicy, którzy częściej zatrudniani są na podstawie niestandardowych umów, mają w rezultacie mniejsze szanse na poprawę swojej pozycji na rynku pracy.

W dokumencie tym zwraca się również uwagę, że następstwem wzrostu znaczenia niestandardowych form zatrudnienia jest zatarcie się granic pomiędzy prawem pracy i prawem handlowym. Tradycyjny dwubiegunowy podział na „pracowników” i niezależnych „samozatrudnionych” nie odzwierciedla już rzeczywistości gospodarczej i społecznej pracy. W odpowiedzi na to zjawisko część państw członkowskich wprowadziła środki legislacyjne mające na celu zabezpieczenie statusu prawnego słabszych i zależnych od warunków gospodarczych pracowników samozatrudnionych. Postuluje się jednak dalsze działania na rzecz implementowania do porządków prawnych państw członkowskich minimalnych wymagań we wszystkich indywidualnych umowach o pracę dotyczących usług świadczonych przez zależne od warunków gospodarczych osoby samozatrudnione. Kluczowe staje się zatem następujące pytanie: w jaki sposób powinny zostać zmodyfikowane minimalne wymogi dotyczące organizacji czasu pracy, w celu zapewnienia większej elastyczności – zarówno po stronie pracowników, jak i pracodawców, przy jednoczesnym zagwarantowaniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników?

Problemem wymagającym reakcji państw członkowskich jest praca niezgłoszona. Jak podkreślają twórcy dokumentu, jest ona trwałą cechą dzisiejszych rynków pracy, często kojarzoną z transgranicznym przemieszczaniem się pracowników. Jest czynnikiem najbardziej wpływającym na dumping społeczny, prowadzącym nie tylko do wykorzystywania pracowników, lecz także do zakłóceń konkurencji. Pożądaną są zatem zintensyfikowane

³ Całkowity udział w zatrudnieniu osób zatrudnionych w sposób inny niż na podstawie standardowego modelu umowy, włącznie z osobami samozatrudnionymi, zwiększył się z ponad 36 proc. w 2001 r. do około 40 proc. ogółu pracowników w 25 państwach UE w 2005 r. Zatrudnienie w niepełnym wymiarze godzin wyrażone jako procent całkowitego zatrudnienia zwiększyło się z 13 proc. do 18 proc. w ciągu ostatnich 15 lat. Tak podaje Zielona Księga Komisji Europejskiej pt. *Modernizacja prawa pracy w celu sprostania wyzwaniom XXI wieku*, KOM(2006) 708 wersja ostateczna, s. 8.

działania prowadzące do przekształcania pracy niezgłoszonej w legalne zatrudnienie; sankcje i kary, lepsze połączenie z systemem podatkowym i systemem świadczeń, a także uproszczenie systemu fiskalnego i administracyjnego.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 2007 r. w sprawie wdrażania modelu „flexicurity”

W Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 29 listopada 2007 r. w sprawie wspólnych zasad wdrażania modelu *flexicurity* (2007/2209(INI)) wyrażone zostało stanowisko⁴, że strategię *flexicurity* stanowią ważny składnik europejskiego modelu społecznego. Elastyczność może leżeć w interesie zarówno pracowników, jak i pracodawców; można ją osiągnąć poprzez promowanie zarówno elastycznych, jak i dających poczucie pewności umów. Osiągnięcie celu strategii *flexicurity* wymaga skutecznej polityki na rzecz zwalczania dyskryminacji oraz znoszenia barier utrudniających włączanie do grona siły roboczej kobiet, imigrantów, pracowników młodych i starszych wiekiem oraz innych dyskryminowanych grup znajdujących się w złej sytuacji.

Strategię *flexicurity* powinny, w myśl postanowień niniejszego dokumentu, umożliwić szybkie dostosowywanie się do zmieniających się warunków gospodarczych, dlatego Parlament Europejski wzywa państwa członkowskie i partnerów społecznych do ograniczenia polityki przechodzenia na wcześniejszą emeryturę oraz do wprowadzenia rozwiązań wspierających elastyczność odchodzenia na emeryturę starszych pracowników poprzez pracę w niepełnym wymiarze, podział pracy i podobne systemy promujące aktywne starzenie się i mogące zwiększyć integrację starszych pracowników na rynku pracy.

Ustawodawstwo polskie a dyrektywa 99/70/WE

Polskie regulacje stanowiące implementację dyrektywy 99/70/WE zawarto w kodeksie pracy:

„Art. 25¹ § 1. Zawarcie kolejnej umowy o pracę na czas określony jest równoznaczne w skutkach prawnych z zawarciem umowy o pracę na czas nieokreślony, jeżeli poprzednio strony dwukrotnie zawarły umowę o pracę na czas określony na następujące po sobie okresy, o ile przerwa między rozwiązaniem poprzedniej a nawiązaniem kolejnej umowy o pracę nie przekroczyła 1 miesiąca.

§ 2. Uzgodnienie między stronami w trakcie trwania umowy o pracę na czas określony dłuższego okresu wykonywania pracy na podstawie tej umowy uważa się za zawarcie, od dnia następującego po jej rozwiązaniu, kolejnej umowy o pracę na czas określony w rozumieniu § 1.

§ 3. Przepis § 1 nie dotyczy umów o pracę na czas określony zawartych:

- 1) w celu zastępstwa pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności w pracy,

⁴ Zob. <http://ec.europa.eu> [dostęp: 26.06.2012].

2) w celu wykonywania pracy o charakterze dorywczym lub sezonowym albo zadań realizowanych cyklicznie”.

Ich ocena w literaturze przedmiotu jest dość krytyczna (*Kodeks pracy...* 2009, s. 201–202; *Kodeks pracy...* 2012, s. 207 i nast.). Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” jest zdania, że do polskiego porządku prawnego niewłaściwie zaimplementowano normy europejskiego prawa pracy w kontekście umów na czas określony. Swoje stanowisko wyraziła w skardze złożonej do Komisji Europejskiej w 2012 r.⁵. Zdaniem NSZZ „Solidarność” powołany wyżej przepis kodeksu pracy nie realizuje celu dyrektywy 99/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r., ponieważ:

1. Nie ustanawia ram dla zapobiegania nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów na czas określony⁶. Nie zapobiega nadużyciom polegającym na zawieraniu długotrwałych umów o pracę na czas określony⁷, przewidujących możliwość ich wypowiedzenia z zachowaniem krótkiego, dwutygodniowego okresu wypowiedzenia, mimo że nie ma uzasadnienia dla zawarcia tego rodzaju umowy o pracę. W skardze podaje się także, że pracowników pozbawia się tzw. powszechnej ochrony trwałości stosunku pracy, będącej konsekwencją zawarcia właśnie umowy o pracę na czas nieokreślony⁸.
2. Artykuł 25¹ kodeksu pracy odnosi się jedynie do umów o pracę zawartych na czas określony, z wyłączeniem pozostałych umów terminowych (umowy o pracę na czas wykonania określonej pracy oraz umowy o pracę na okres próbny). Zdaniem NSZZ „Solidarność” unijna definicja odpowiada pojęciu umowy terminowej, a nie umowy zawartej na czas określony. Wydaje się zatem, że polskie unormowanie zawarte w art. 25¹ kodeksu pracy jest w omawianym zakresie sprzeczne z dyrektywą 99/70/WE. Zgodne z celami dyrektywy byłoby objęcie przepisem obok umów o pracę na czas określony również innych umów terminowych występujących w polskim obrocie oraz umowy na okres próbny (art. 25 § 2 kodeksu pracy).

⁵ Skarga Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” z 12 września 2012 r. Treść skargi dostępna na stronie internetowej: <http://www.solidarnosc.org.pl> [dostęp: 20.06.2014].

⁶ Autorzy skargi podają, że w polskiej literaturze prezentowany jest pogląd o nieprawidłowym wdrożeniu dyrektywy 99/70/WE. Tak m.in. uważają: L. Florek (*Kodeks pracy...* 2009, s. 201–202); Z. Hajn (2004, s. 71); H. Lewandowski (2006, s. 134); L. Mitrus (2006, s. 218–220).

⁷ Potwierdza to także orzecznictwo sądowe, które dąży do wyeliminowania długotrwałych umów terminowych, tak np. w wyroku z dnia 7 września 2005 r. (II PK 294/04, OSNAP nr 13–14/2006, poz. 207). Sąd Najwyższy wprost stwierdził w przywołanym wyroku, że zawarcie długoterminowej umowy o pracę na czas określony (9 lat) z dopuszczalnością jej wcześniejszego rozwiązania za dwutygodniowym wypowiedzeniem może być kwalifikowane jako obejście przepisów prawa pracy, ich społeczno-gospodarczego przeznaczenia lub zasad współzycia społecznego (art. 58 § 1 Kodeksu cywilnego w związku z art. 300 Kodeksu pracy) oraz obejście unormowań art. 25¹ Kodeksu pracy w związku z art. 18 § 2 Kodeksu pracy.

⁸ Powszechna ochrona trwałości stosunku pracy występuje jedynie przy umowach o pracę zawartych na czas nieokreślony i oznacza dla pracodawcy obowiązek skonsultowania przyczyny wypowiedzenia umowy o pracę z organizacją związkową oraz obowiązek uzasadnienia wypowiedzenia takiej umowy o pracę. Na temat ochrony trwałości stosunku pracy zob. *Kodeks pracy...* 2012, s. 32 i nast.

3. Polskie prawo uznaje za kolejne umowy o pracę na czas określony tylko takie umowy, pomiędzy którymi nie występuje przerwa dłuższa niż miesiąc. Autorzy skargi podają, że zgodnie z art. 25¹ kodeksu pracy zawarcie kolejnej umowy o pracę na czas określony jest równoznaczne w skutkach prawnych z zawarciem umowy o pracę na czas nieokreślony, jeżeli poprzednio strony dwukrotnie zawarły umowę na czas określony na następujące po sobie okresy, o ile przerwa między rozwiązaniem poprzedniej a nawiązaniem kolejnej umowy o pracę nie przekroczyła miesiąca. Przywołany wyżej przepis uznaje za kolejne umowy o pracę na czas określony tylko takie umowy, pomiędzy którymi nie występuje przerwa dłuższa niż miesiąc. Według opinii zawartej w skardze taka transpozycja dyrektywy 99/70/WE do polskiego porządku prawnego budzi uzasadnione zastrzeżenia. Przyjęty sposób ograniczania i zwalczania nadużyć w stosowaniu umów na czas określony jest często nieskuteczny.

W opinii NSZZ „Solidarność” pracodawcy w Polsce wykorzystują słabszą pozycję pracownika i w celu obejścia przepisu proponują przerwy między kolejnymi umowami terminowymi dłuższe niż miesiąc, przykładowo 32, 35, 40 dni. Ponadto stosowane są na ten czas umowy cywilnoprawne (umowa zlecenia, umowa o dzieło) lub umowy na czas wykonania określonej pracy. Zdarza się też, że pracownicy przekazywani są „na papierze” do innego pracodawcy – tzw. agencji pracy tymczasowej. Jest to przeniesienie fikcyjne tylko na określony czas, tak aby upłynął okres przerwy wynikający z art. 25¹ kodeksu pracy. Jak podaje się w skardze, faktycznie pracownicy wykonują tę samą pracę u dotychczasowego pracodawcy, ale jako pracownicy wynajęci od agencji pracy tymczasowej. Po upływie czasu określonego z agencją pracy tymczasowej ci sami pracownicy z powrotem są zatrudniani przez poprzedniego pracodawcę.

4. Artykuł 25¹ § 3 kodeksu pracy usprawiedliwia wielokrotne zawieranie umów okresowych m.in. w przypadku umów na wykonanie prac o charakterze cyklicznym. Zdaniem autorów skargi wątpliwości co do poprawności procesu transpozycji dyrektywy do prawa polskiego dotyczą wykonywania zadań realizowanych cyklicznie. Wykonywanie takich okresowych, powtarzających się regularnie prac, w stałych odstępach czasu, związanych z pewnym cyklem, w dłuższych okresach, może występować przy każdej pracy⁹.

Autorzy skargi podają, że ze względu na niejasność przesłanek „zadań realizowanych cyklicznie” oraz brak prawnych ograniczeń zawierania umów na czas określony dotyczących działań cyklicznych prawidłowość wdrożenia dyrektywy 99/70/WE jest wątpliwa.

⁹ W opinii zawartej w skardze podaje się, że umowy o wykonywanie zadań cyklicznych nie stanowią odrębnego rodzaju umowy o pracę. Kodeks pracy zawiera bowiem w art. 25 zamknięty katalog umów o pracę (na czas nieokreślony; na czas określony, w tym na zastępstwo; na czas wykonania określonej pracy; na okres próbny). Artykuł 25¹ § 3 kodeksu pracy dotyczy umowy o pracę na czas określony, a nie odrębnego rodzaju umowy. Praca o charakterze cyklicznym to praca charakterystyczna dla wszystkich umów starannego działania, czyli również dla wszystkich umów o pracę.

Stanowisko Komisji Europejskiej w sprawie polskich regulacji dotyczących zatrudnienia czasowego

Jak już podano wcześniej, Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” złożyła skargę do Komisji Europejskiej w związku z tym, że do polskiego porządku prawnego niewłaściwie zaimplementowano normy europejskiego prawa pracy w kontekście umów na czas określony. Przyjęte w Polsce w art. 25¹ kodeksu pracy rozwiązanie nie realizuje – zdaniem NSZZ „Solidarność” – celu dyrektywy 99/70/WE.

Odpowiedź Komisji Europejskiej była następująca¹⁰. Pismem z dnia 11 grudnia 2013 r. Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego Komisji Europejskiej poinformowała przewodniczącego KK NSZZ „Solidarność”, że w sprawie zarzutów zawartych w skardze skontaktowała się z władzami polskimi i wszczęła oficjalne postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Jednocześnie Komisja oficjalnie wezwała władze polskie do usunięcia uchybień. Następujące aspekty skargi NSZZ „Solidarność” zostały uwzględnione w dalszym postępowaniu przed Komisją Europejską:

1. Różnica między długością okresu wypowiedzenia umów zawieranych na czas określony a długością okresu wypowiedzenia umów na czas nieokreślony w przypadku umów obejmujących podobny okres oznacza mniej korzystne traktowanie pracowników zatrudnionych na czas określony, bez obiektywnego uzasadnienia.
2. Prawodawstwo polskie niesłusznie wyklucza przyznanie do zawodu oraz umowy lub stosunki pracy zawarte w ramach szczególnego publicznego lub wspieranego przez władze publiczne programu szkolenia, integracji lub przekwalifikowania zawodowego z zakresu ochrony przed zawieraniem nadmiernej liczby następujących po sobie umów na czas określony.
3. Okres, który musi upłynąć między dwiema umowami na czas określony, aby nie były one uważane za „następujące po sobie”, jest zbyt krótki.
4. Pojęcie „zadań realizowanych cyklicznie”, w ramach którego dozwolone jest nieograniczone zawieranie następujących po sobie umów na czas określony, nie jest wystarczająco określone prawem, aby można było zapobiegać zawieraniu nadmiernej liczby takich umów.

Komisja Europejska zdecydowała o wszczęciu postępowania wobec Polski w związku z uchybieniami dotyczącymi stosowania dyrektywy Rady 99/07/WE, zgodnie z którą zobowiązano państwa członkowskie Unii Europejskiej do wprowadzenia w życie przepisów niezbędnych m.in. do przeciwdziałania nadużyciom wynikającym ze stosowania następujących po sobie umów o pracę na czas określony oraz nawiązywania następujących po sobie stosunków pracy na czas określony¹¹.

¹⁰ Zob. <http://www.solidarnosc.org.pl> [dostęp: 20.06.2014].

¹¹ Zob. komentarze na ten temat: <http://prawo.rpo.pl/> [dostęp: 20.06.2014]. Polska jest niechlubnym liderem, jeśli chodzi o umowy o pracę na czas określony – aż 27 proc. pracowników jest zatrudnionych w ten sposób. To niemal dwa razy więcej niż średnia unijna, która wynosi 14,2 proc.

Stanowisko Rady Unii Europejskiej w sprawie polskich regulacji dotyczących zatrudnienia czasowego

Analizowane zagadnienia były także przedmiotem prac Rady Unii Europejskiej, których rezultaty zostały zawarte w Zaleceniu Rady w sprawie krajowego programu reform Polski z 2013 r. oraz zawierającym opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012–2016 (COM(2013) 371 final). W dokumencie tym wyraźnie zaznaczono, że powszechne stosowanie zatrudnienia na podstawie umów na czas określony nie ułatwia bezrobotnym wyjścia z bezrobocia. Podaje się w tym dokumencie, że pomimo powtarzającego się argumentu, iż umowy na czas określony pozwalają bezrobotnym wejść na rynek pracy, a następnie uzyskać umowę na czas nieokreślony, najwyraźniej nie jest tak w przypadku większości pracowników w Polsce. Wydaje się bowiem, że rozpowszechnienie takich umów niekorzystnie wpływa na jakość kapitału ludzkiego i jego wydajność, gdyż pracownicy czasowi mają często mniejszy dostęp do szkolenia zawodowego. Wynagrodzenie w przypadku umów na czas określony jest również dużo niższe, co prowadzi do jednego z najwyższych w UE odsetków ubóstwa pracujących. Powszechne jest także stosowanie przedłużanych umów cywilnoprawnych przewidujących dużo mniejsze prawa w zakresie ochrony socjalnej. Zgodnie ze sprawozdaniem rządowym „Młodzież 2011” ponad 50 proc. młodych pracowników jest zatrudnionych na podstawie takich umów.

W dokumencie tym zaleca się Polsce podjęcie w latach 2013–2014 działań mających na celu m.in.:

- zwiększenie wysiłków na rzecz obniżenia bezrobocia osób młodych, np. poprzez gwarancje dla młodzieży, większe udostępnienie przyuczania do zawodu i uczenia się poprzez praktykę, zacieśnienie współpracy szkół i pracodawców oraz poprawę jakości nauczania;
- przyjęcie projektu strategii na rzecz uczenia się przez całe życie;
- zwalczanie ubóstwa pracujących oraz segmentacji rynku pracy poprzez lepsze przechodzenie z zatrudnienia na czas określony do stałego zatrudnienia oraz ograniczenie nadmiernego wykorzystania umów cywilnoprawnych¹².

Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-38/13

W wyroku z 13 marca 2014 r.¹³ ETS orzekł, że klauzulę 4 pkt 1 Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego w dniu 18 marca 1999 r., stanowiącego załącznik do dyrektywy Rady 99/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotyczącej Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych

¹² Zalecenie Rady dostępne na stronie internetowej: <http://ec.europa.eu/> [dostęp: 30.06.2014].

¹³ Wyrok na stronie internetowej: curia.pl [dostęp: 30.06.2014].

(ETUC), należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu stanowiącemu przedmiot sporu w postępowaniu głównym, które przewiduje, w odniesieniu do wypowiedzenia umów o pracę zawartych na czas określony, mających trwać dłużej niż 6 miesięcy, możliwość zastosowania sztywnego dwutygodniowego okresu wypowiedzenia, niezależnego od długości zakładowego stażu pracy danego pracownika, podczas gdy długość okresu wypowiedzenia w przypadku umów o pracę zawartych na czas nieokreślony jest określana stosownie do stażu pracy danego pracownika i może wynosić od dwóch tygodni do trzech miesięcy, gdy obie te kategorie pracowników znajdują się w porównywalnych sytuacjach.

Stan faktyczny sprawy

Małgorzata Nierodzik była zatrudniona przez Psychiatryczny Zakład Opieki Zdrowotnej (PZOZ) w okresie od 12 maja 1986 r. do 15 lutego 2010 r. Przez większość tego czasu strony były związane umową o pracę na czas nieokreślony. W dniu 15 lutego 2010 r. rozwiązały tę umowę o pracę na zasadzie porozumienia stron na wniosek M. Nierodzik, która chciała nabyć prawo do wcześniejszej emerytury.

Następnie Psychiatryczny Zakład Opieki Zdrowotnej zawarł z M. Nierodzik umowę o pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy na okres od 16 lutego 2010 r. do 3 lutego 2015 r. Zgodnie z postanowieniami tej umowy PZOZ mógł dokonać jej wypowiedzenia z upływem dwutygodniowego okresu wypowiedzenia bez wskazania przyczyny.

W dniu 3 kwietnia 2012 r. PZOZ poinformował M. Nierodzik o wypowiedzeniu umowy o pracę, wskazując, że umowa ta ulegnie rozwiązaniu z upływem dwutygodniowego okresu wypowiedzenia, a więc w dniu 21 kwietnia 2012 r.

M. Nierodzik, uznając, że zawarcie wieloletniej umowy o pracę na czas określony było niezgodne z prawem, zmierzało do obejścia przepisów i miało na celu pozbawienie jej należytych uprawnień, na które mogłaby się powoływać, gdyby pracodawca zawarł z nią umowę o pracę na czas nieokreślony, pozwała Psychiatryczny Zakład Opieki Zdrowotnej przed Sąd Rejonowy w Białymstoku. Wnosiła, aby umowa o pracę na czas określony została potraktowana jako umowa o pracę zawarta na czas nieokreślony i aby sąd orzekł, że w jej przypadku powinien być zastosowany trzymiesięczny okres wypowiedzenia.

Pytanie prejudycjalne

Sąd Rejonowy w Białymstoku postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z następującym pytaniem prejudycjalnym: „Czy art. 1 dyrektywy [99/70], klauzulę nr 1 [porozumienia ramowego], klauzulę nr 4 [porozumienia ramowego] oraz ogólną zasadę prawa wspólnotowego dotyczącą zakazu dyskryminacji ze względu na rodzaj umowy o pracę należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu prawa krajowego, które statuuje odmienne zasady ustalania długości okresów wypowiedzeń umów o pracę zawartych na czas określony, mających trwać dłużej niż 6 miesięcy (mniej korzystne z punktu widzenia pracowników

zatrudnionych na podstawie umów o pracę zawartych na czas określony), w stosunku do zasad ustalania długości okresów wypowiedzeń umów o pracę zawartych na czas nieokreślony, a konkretnie, czy stoją one na przeszkodzie uregulowaniu prawa krajowego (art. 33 [kodeksu pracy]), które wprowadza sztywny, niezależny od długości zakładowego stażu pracy pracowników, dwutygodniowy okres wypowiedzenia umów o pracę zawartych na czas określony, mających trwać dłużej niż 6 miesięcy, w sytuacji gdy okres wypowiedzenia umów o pracę zawartych na czas nieokreślony jest uzależniony od długości zakładowego stażu pracy pracowników i może wynosić od dwóch tygodni aż do trzech miesięcy (art. 36 § 1 [kodeksu pracy])?”.

Argumentacja Trybunału

Jeżeli chodzi o warunki zatrudnienia, klauzula 4 pkt 1 porozumienia ramowego ustanawia zakaz traktowania pracowników zatrudnionych na czas określony w sposób mniej korzystny niż porównywalnych pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony jedynie z tego powodu, że pracują oni na czas określony (zostali oni zatrudnieni na czas określony), chyba że zróżnicowane traktowanie uzasadnione jest powodami o charakterze obiektywnym (pkt 20). W związku z tym w pierwszej kolejności należy ustalić, czy długość okresu wypowiedzenia umowy zawartej na czas określony należy do zakresu znaczeniowego pojęcia „warunków zatrudnienia” w rozumieniu tego przepisu.

Dalej Trybunał twierdzi, że w świetle dotychczasowego orzecznictwa należy stwierdzić, że okres wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas określony jest objęty zakresem znaczeniowym pojęcia „warunków zatrudnienia” w rozumieniu tejże klauzuli 4 pkt 1 (pkt 29). Jeżeli chodzi o zastosowanie omawianej klauzuli 4 pkt 1, w pierwszej kolejności należy zbadać, czy sytuacja pracowników zatrudnionych na czas określony i sytuacja pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony, których dotyczy postępowanie główne, są porównywalne.

Aby ocenić, czy zainteresowane osoby wykonują pracę identyczną lub podobną w rozumieniu porozumienia ramowego, należy zgodnie z klauzulą 3 pkt 2 i klauzulą 4 pkt 1 porozumienia ramowego zbadać, czy zważywszy na określony zbiór czynników, takich jak charakter pracy, warunki kształcenia i warunki pracy, można uznać, że znajdują się one w porównywalnej sytuacji (wyrok z dnia 18 października 2012 r. w sprawach połączonych od C-302/11 do C-305/11 Valenza i in., pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo) (pkt 31).

Do sądu odsyłającego¹⁴ należy zatem ustalenie, czy, wykonując w Psychiatrycznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej swoje zadania w ramach umowy o pracę zawartej na czas określony, powódka w postępowaniu głównym znajdowała się w sytuacji porównywalnej do sytuacji pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony przez tego samego pracodawcę w tym samym okresie (zob. analogicznie ww. wyrok w sprawach połączonych Valenza i in., pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo) (pkt 32).

¹⁴ W tym przypadku Sąd Rejonowy w Białymstoku.

Jeżeli w niniejszej sprawie sąd ten ustali, że M. Nierodzik w postępowaniu głównym wykonywała pracę podobną do pracy pracownika zatrudnionego na czas nieokreślony bądź z nią identyczną, należy stwierdzić, że znajdowała się w sytuacji porównywalnej do sytuacji pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony. W tym kontekście okoliczność, iż zajmowała ona wcześniej to samo stanowisko, będąc zatrudniona na podstawie umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony, może stanowić wskazówkę pozwalającą na stwierdzenie, że jej sytuacja jako pracownika zatrudnionego na czas określony była porównywalna z sytuacją osoby zatrudnionej na czas nieokreślony (pkt 33).

W tej sytuacji należy stwierdzić, że długość okresu wypowiedzenia, poprzedzającego rozwiązanie umowy o pracę zawartej z powódką w postępowaniu głównym, określonego bez uwzględnienia jej stażu pracy, wynosiła dwa tygodnie, podczas gdy jeśliby M. Nierodzik była zatrudniona na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, to długość tego okresu, obliczana stosownie do stażu pracy pracownika, wyniosłaby miesiąc, a więc byłaby dwa razy dłuższa od okresu wypowiedzenia, który został zastosowany w analizowanej sytuacji. Jedynym elementem, który mógłby odróżniać sytuację M. Nierodzika od sytuacji pracownika zatrudnionego na czas nieokreślony, wydaje się tymczasowy charakter stosunku pracy łączącego ją z jej pracodawcą (pkt 34).

Z powyższego wynika, że zastosowanie różnych długości okresów wypowiedzenia stanowi odmienne traktowanie w kontekście warunków zatrudnienia. Otóż odmienne pod względem warunków zatrudnienia traktowanie pracowników zatrudnionych na czas określony względem pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony nie może zostać uzasadnione kryterium, które w sposób ogólny i abstrakcyjny odnosi się do samego czasu trwania zatrudnienia. Przyznanie, że sam tymczasowy charakter stosunku zatrudnienia wystarcza do uzasadnienia tego odmiennego traktowania, podważyłoby cele dyrektywy 99/70/WE oraz porozumienia ramowego. Zamiast poprawiać warunki pracy na czas określony i promować równość traktowania, do czego dążą zarówno dyrektywa 99/70/WE, jak i porozumienie ramowe, odwołanie do takiego kryterium sprowadzałoby się do utrwalenia sytuacji niekorzystnej dla pracowników zatrudnionych na czas określony (postanowienie z dnia 9 lutego 2012 r. w sprawie C-556/11 Lorenzo Martínez, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo) (pkt 38).

W świetle całokształtu powyższych rozważań na pytanie przedstawione przez sąd odsyłający Trybunał odpowiedział, że klauzulę 4 pkt 1 porozumienia ramowego należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak sporne w postępowaniu głównym, które przewiduje, w odniesieniu do wypowiedzenia umów o pracę zawartych na czas określony, mających trwać dłużej niż 6 miesięcy, możliwość zastosowania sztywnego dwutygodniowego okresu wypowiedzenia, niezależnego od długości zakładowego stażu pracy danego pracownika, podczas gdy długość okresu wypowiedzenia w przypadku umów o pracę zawartych na czas nieokreślony jest określana stosownie do stażu pracy danego pracownika i może wynosić od dwóch tygodni do trzech miesięcy, gdy obie te kategorie pracowników znajdują się w porównywalnych sytuacjach.

Podsumowanie. Wnioski

Kodeks pracy przewiduje możliwość zawarcia umowy o pracę na czas nieokreślony, na czas określony, czas wykonywania określonej pracy lub na czas określony w związku z zastępstwem nieobecnego pracownika (art. 25 kp). Zatrudnienie na podstawie umowy o pracę na czas określony w ostatnich kilku latach stało się bardzo popularne na polskim rynku pracy¹⁵.

Do niedawna zawarcie z pracownikiem umowy o pracę na czas określony niosło za sobą pewne wymierne korzyści dla pracodawcy. W obecnej sytuacji ekonomiczno-społecznej, gdy zaczyna brakować rąk do pracy ze względu na wzmogłą emigrację zarobkową, zawarcie takiej umowy oznacza również zwiększenie ryzyka dla pracodawcy.

Dla pracownika umowa o pracę na czas określony oznacza często jedyną szansę na zatrudnienie. Jest atrakcyjniejsza niż umowa cywilnoprawna. Z drugiej strony powoduje m.in. brak stabilności i poczucia bezpieczeństwa w pracy czy problemy z uzyskaniem kredytu. Te elementy często powodują, że mając do wyboru niestabilną sytuację pracowniczą i niskie zarobki w Polsce, pracownicy wybierają emigrację zarobkową, gdzie mogą liczyć przynajmniej na bardziej godziwe wynagrodzenie, które rekompensuje im niestabilność pracy (Kotowska 2012, s. 22 i nast.).

Z przeprowadzonej analizy wynika, że przepisy UE ustalają podstawową ochronę w przypadku czasowego zatrudnienia. Istotną rolę odgrywają w tym zakresie wymogi ustalenia tej ochrony w prawie krajowym (np. przez warunki właściwej implementacji dyrektywy 99/70/WE). Polskie prawo w znacznym stopniu odpowiada tym wymaganiom. Jednak z przeprowadzonej analizy wynika, że polskie przepisy dotyczące wypowiedzania umów o pracę na czas określony naruszają unijne regulacje w tym zakresie. Tak wynika z orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-38/13. Chodzi o przepis art. 33 kodeksu pracy, który w przypadku umów o pracę na czas określony, mających trwać dłużej niż 6 miesięcy przewiduje możliwość zastosowania sztywnego dwutygodniowego okresu wypowiedzenia, niezależnego od długości stażu pracy pracownika, podczas gdy długość okresu wypowiedzenia w przypadku umów o pracę na czas nieokreślony jest zależna od stażu pracy danego pracownika i może wynosić od dwóch tygodni do trzech miesięcy. Trybunał stwierdził, że takie uregulowanie jest sprzeczne z zasadą niedyskryminacji, jeśli pracownicy obu tych kategorii znajdują się w porównywalnej sytuacji. Porównywalność sytuacji ocenia się z uwzględnieniem zbioru czynników, takich jak charakter pracy, warunki kształcenia i warunki pracy. Inaczej rzecz ujmując, jeśli ocena ta prowadzi do wniosku, że jedynym elementem różnicującym sytuację pracowników (którzy wykonują podobną lub identyczną pracę), jest stały lub tymczasowy charakter zatrudnienia, nie jest dopuszczalne odmienne ich traktowanie w zakresie warunków wypowiedzania umów.

¹⁵ Z danych Departamentu Rynku Pracy MPiPS wynika, że w 2013 r. (II kwartał) na czas nieokreślony pracowało 72,9% pracowników, a na czas określony – 27,1%. Wynika z nich także, że od kilku lat liczba pracowników zatrudnionych na czas określony wzrasta. Zob. <http://www.mpips.gov.pl/> [dostęp30.06.2014].

Z przeprowadzonych ustaleń wynika, że konieczne będą zmiany w polskim kodeksie pracy, których skutkiem będzie m.in. wydłużenie okresu wypowiedzenia umów o pracę na czas określony, ograniczenie czasu trwania umów terminowych, a także podjęcie prac w sprawie zbliżenia zasad zatrudniania na podstawie umów na czas określony i nieokreślony (Bocianowski 2014). Z zaleceń Komisji Europejskiej i Rady wynika, że trzeba podjąć prace nad przechodzeniem z zatrudnienia na czas określony do stałego oraz ograniczenie nadmiernego wykonywania umów cywilnoprawnych.

Bibliografia

- Bocianowski P. (2014), *Konieczne zmiany w polskim kodeksie pracy w zakresie umów na czas określony – wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 13 czerwca 2014 r. w sprawie C-38/13*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, nr 4.
- Florek L. (2004), *Europejskie prawo pracy*, Warszawa, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Hajn Z. (2004), *Nietypowe umowy o pracę*, w: W. Sanetra (red.), *Europeizacja polskiego prawa pracy*, Warszawa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Kodeks pracy. Komentarz* (2009), L. Florek (red.), Warszawa, Wolters Kluwer Polska.
- Kodeks pracy. Komentarz* (2012), K.W. Baran (red.), Warszawa, Lex Wolters Kluwer.
- Komisja Europejska (2006), Zielona Księga pt. *Modernizacja prawa pracy w celu sprostania wyzwaniom XXI wieku* (KOM(2006) 708 wersja ostateczna).
- Kotowska I.E. (red.) (2012), *Rynek pracy i wykluczenie społeczne w kontekście percepcji Polaków. Diagnoza Społeczna 2011*, Warszawa, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, UE – Europejski Fundusz Społeczny, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.
- Lewandowski H. (2006), *Nawiązanie i zmiana stosunku pracy*, w: M. Matej-Tyrowicz, T. Zieliński (red.), *Prawo pracy RP w obliczu przemian*, Warszawa, Wydawnictwo C. H. Beck.
- Mitrus L. (2006), *Wpływ regulacji wspólnotowych na polskie prawo pracy*, Kraków, Kantor Wydawniczy Zakamycze.
- Uścińska G., Petelczyc J., Roicka P. (2013), *Aspekty prawne sytuacji osób w wieku 45+ na rynku pracy w Polsce i w wybranych krajach Unii Europejskiej*, w: E. Kryńska (red.), *Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a aktywność zawodowa osób starszych*, Warszawa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy* (tekst jednolity Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94).
- Dyrektywa Rady 99/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotycząca porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony (Dz. Urz. L 175 z 10.7.1999).
- Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. L 303 z 2.12.2000).

Dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. L 204 z 26.7.2006).

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 29 listopada 2007 r. w sprawie wspólnych zasad wdrażania modelu „flexicurity” (2007/2209(INI)).

Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 marca 2014 r. w sprawie C-38/13 Małgorzata Nierodzik przeciwko Samodzielnemu Publicznemu Psychiatrycznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej im. dr. Stanisława Deresza w Choroszczy.

Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012–2016 (COM(2013) 371 final).

Summary

The text contains an analysis of the EU law on temporary employment and presents its implications for the national legislation. It also discusses the sentence of the ECJ in Case C-38/13, in which the Court stated that the fact that Polish labour code regulations on the length of the termination of employment contracts, distinguishing between a permanent and temporary employment is incompatible with the EU law – Council Directive 99/70/EC. The sentence may have important implications for further practice to employ staff on fixed periods.

Key words: temporary employment, EU law, labour code

Cytowanie

Uścińska Gertruda (2014), *Zatrudnienie czasowe w regulacjach Unii Europejskiej. Konsekwencje dla ustawodawstw krajowych*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 26(3)2014, s. 43–58. Dostępny w Internecie: www.problemypolitykispolecznej.pl [dostęp: dzień, miesiąc, rok]

Maciej Pańków

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie¹

Praca tymczasowa – szansa na większą elastyczność rynku pracy czy nowy wymiar prekaryzacji?

Streszczenie

Artykuł poświęcony jest problematyce pracy tymczasowej, będącej stosunkowo nową i szybko zyskującą na popularności w Polsce formą zatrudnienia, polegającą na kierowaniu pracowników przez agencje zatrudnienia do wykonywania pracy na rzecz przedsiębiorstw (pracodawców użytkowników). W tym celu zawierana jest umowa między agencją a pracownikiem, w którym wskazuje się podmiot, na rzecz którego świadczona będzie praca. Zasadniczo za stronę formalną zatrudnienia odpowiedzialna jest agencja, podczas gdy pracodawca użytkownik organizuje stanowisko pracy. Praca tymczasowa stanowi ułatwienie dla firm w zakresie uelastyczniania polityki kadrowej, wpisując się w ten sposób w ogólne tendencje panujące od kilku dekad na światowych rynkach pracy, związane z załamaniem fordowskiego systemu stosunków pracy. W Polsce została uregulowana ustawowo, zaś obowiązujące przepisy zapewniają ochronę pracowników tymczasowych przed dyskryminacją, zgodnie z międzynarodowymi zobowiązaniami naszego kraju. Jednocześnie wprowadzone mechanizmy ochronne okazują się zawodne, czego przyczyną jest przede wszystkim szeroko rozpowszechnione stosowanie umów cywilnoprawnych przy zatrudnianiu pracowników tymczasowych, mimo że zamysłem ustawodawcy było, aby poza sytuacjami wyjątkowymi praca tymczasowa miała charakter zatrudnienia pracowniczego.

Słowa kluczowe: praca tymczasowa, rynek pracy, prekariat, *flexicurity*

¹ Szkoła Główna Handlowa, Aleja Niepodległości 162, 02-554 Warszawa; adres elektroniczny autora: maciej.pankow@isp.org.pl

Wprowadzenie

Niniejszy artykuł jest poświęcony zatrudnianiu pracowników za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej. Oprócz opisu konstrukcji tej formy zatrudnienia oraz informacji na temat skali i sposobu jej wykorzystania w naszym kraju, opracowanie zawiera również refleksje dotyczące tego, jak praca tymczasowa wpisuje się w zmiany zachodzące na polskim rynku pracy w ostatnich latach. W kontekście trwających dyskusji nad pożądanym stopniem elastyczności zatrudnienia, w artykule zostanie podjęta próba wskazania tych cech pracy tymczasowej i praktyk towarzyszących jej wykorzystywaniu, które wpisują się w koncepcję elastycznego bezpieczeństwa (*flexicurity*), jak również takich elementów, które niosą ze sobą ryzyko pogarszania standardów zatrudnienia w odniesieniu do wzrastającej liczebnie kategorii pracowników, określanej tutaj za Guyem Standingiem za pomocą pojęcia prekariatu.

Przemiany współczesnych rynków pracy i ich skutki dla pracowników

Zatrudnianie pracowników poprzez agencje pracy tymczasowej, chociaż prawnie uregulowane w Polsce już ponad 10 lat temu, należy w dalszym ciągu uznawać za stosunkowo nową, i zarazem perspektywiczną, formę świadczenia pracy. Jednocześnie zarówno jej założenia, jak i sposób ich realizacji w naszym kraju w ramach wprowadzonych regulacji mogą budzić kontrowersje w kontekście dyskusji nad pożądanym kształtem rynku pracy i granicami jego uelastyczniania. Po 2000 r. znacznie zmalał wśród pracujących w Polsce udział osób zatrudnianych na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, upowszechniły się natomiast różne formy zatrudnienia, które zakładają niską jego ochronę: zarówno umowy o pracę na czas określony, jak i umowy niepracownicze, przede wszystkim cywilnoprawne². Jedną z podstawowych funkcji tych form zatrudnienia z perspektywy przedsiębiorstwa jest możliwość szybkiej i niepowodującej dodatkowych kosztów rezygnacji z pracy świadczonej przez daną osobę lub wręcz ograniczenie współpracy z nią do zakresu związanego ze zleconym zadaniem bądź powierzonym wykonaniem dzieła. Numeryczna elastyczność zatrudnienia, polegająca na możliwości szybkiego i łatwego dostosowywania liczebności personelu do bieżących potrzeb firmy, stanowi element przesuwania części ryzyka biznesowego na pracowników (Bednarski 2012, s. 39). Niektórzy z nich stają się *de facto* zleceniobiorcami, bardzo luźno związanymi z pracodawcą.

Konteksty zawierania tych rodzajów umów, które wiążą pracownika i zatrudniającego go podmiot na krótki czas i umożliwiają szybkie zaprzestanie świadczenia pracy, są bardzo zróżnicowane. Dla części pracobiorców, szczególnie specjalistów ceniących sobie możliwość samodzielnego organizowania pracy i realizacji zleceń na rzecz różnych podmiotów, terminowe formy zatrudnienia są nierzadko pożądane. Wyniki Euro-

² Zgodnie z danymi Eurostatu, w latach 2000–2012 udział pracowników zatrudnianych na podstawie umów terminowych w ogólnej liczbie pracowników wzrósł w Polsce z 5,6 proc. do 26,8 proc.

barometru wskazują, że około trzy czwarte badanych popiera uelastycznianie zasad, na jakich są zawierane umowy na rynku pracy, w celu promocji zatrudnienia i zwalczania bezrobocia (*Wspólne zasady...*, s. 4). Mimo to należy stwierdzić, że dla znacznej części pracowników terminowość lub łatwość rozwiązania stanowi niepożądaną cechę umowy. Problem ten dotyczy przede wszystkim nisko wykwalifikowanych pracobiorców, którzy nie mogą liczyć na wysokie wynagrodzenia. W ich przypadku nieregularne dochody lub ryzyko utraty pracy wiążą się z poważnymi trudnościami ekonomicznymi wobec braku zdolności do oszczędzania. Typy umów niosące niską ochronę zatrudnienia lub przewidujące wygaśnięcie współpracy po zrealizowaniu danego zadania stanowią element charakterystyczny dla gorszego segmentu rynku pracy, to znaczy tej jego części, która obejmuje osoby świadczące prace niskiej jakości, niewymagające kwalifikacji, dorywcze i przynoszące niski dochód (Frieske 2006). Zdaniem niektórych autorów, do których należy K.W. Frieske, występowanie rozrastającego się segmentu prac „byle jakich” we współczesnej gospodarce stanowi problem być może nie mniejszy niż wysoki poziom bezrobocia, gdyż konsekwencje świadczenia tego typu pracy zarówno dla sytuacji materialnej, jak i psychiki danej osoby są zbliżone do tych, które wywołuje brak zatrudnienia (tamże, s. 442). Kategorią istotną dla opisu położenia tej kategorii pracobiorców jest niepełne zatrudnienie (*underemployment*), które wspomniany badacz definiuje, odnosząc się do trzech podstawowych wymiarów, jako: pracę o charakterze dorywczym lub terminowym w przypadku osób poszukujących stałego zatrudnienia, pracę wykonywaną w niepełnym wymiarze przez pracowników chcących świadczyć ją w wymiarze pełnym, a także pracę wymagającą kwalifikacji niższych niż posiadane (tamże). Ocenę roli zatrudniania pracowników przez agencje pracy tymczasowej komplikuje również dyskusja pomiędzy zwolennikami odmiennych hipotez dotyczących kształtu współczesnych rynków pracy, w tym polskiego. Pierwsza z nich głosi, że gorszy segment rynku pracy oddziela od jego części zarezerwowanej dla osób otrzymujących zatrudnienie oparte na wysokich standardach wyraźna granica, której przekroczenie jest trudne dla osób z gorszego segmentu – regułą jest utrwalanie się niskiego statusu, bez możliwości uzyskania wysokiej jakości miejsca pracy³. Hipoteza przeciwna do powyższej – segmentacyjnej – mówi o przejściowości rynków pracy. Zgodnie z nią prace „byle jakie” mogą stanowić etap pośredni między bezrobociem a zatrudnieniem wysokiej jakości, mogą być wstępem do podjęcia pracy na czas nieokreślony na stanowisku dającym wyższy status zawodowy. Hipoteza ta akcentuje dynamiczny charakter rynków pracy, a także karier zawodowych ich uczestników: różne fazy życia mogą się łączyć z dezaktywizacją zawodową, po której następuje powrót do aktywności, niekiedy z etapem pośrednim w postaci zatrudnienia w brzegowym, „gorszym” segmencie rynku pracy (Bednarski 2012, s. 61).

³ Za hipotezą tą opowiada się m.in. K.W. Frieske (2006), s. 440.

O prekariacie jako nowej klasie społecznej

Istotnego wkładu w dyskusję nad przemianami współczesnych rynków pracy dokonał G. Standing, definiując zjawisko zatrudnienia charakterystycznego dla prekariatu, a więc niepewnego, obwarowanego ryzykiem utraty pracy i pozbawionego standardów socjalnych obowiązujących w drugiej połowie XX w. w państwach wysoko rozwiniętych (Standing 2011). Standing posługuje się pojęciem prekariatu, który w jego opinii stanowi nową klasę społeczną, wzrastającą liczebnie kosztem dotychczas dominującej kategorii salariatów – pracowników zatrudnianych na podstawie stabilnych rodzajów umów, z zapewnieniem odpowiednich osłon socjalnych w ramach systemu zabezpieczenia społecznego. Salariat to klasa społeczna ukształtowana w szczytowej fazie XX-wiecznego industrializmu w państwach zachodnich, które cechował model stosunków pracy określany jako fordyzm⁴. W warunkach wielkoprzemysłowych oligopoli i związanego z ich istnieniem obniżonego ryzyka biznesowego mogło dojść do porozumień pracodawców z silną wówczas reprezentacją pracowniczą, których efektem były gwarancje trwałego (niekiedy nawet trwającego do momentu przejścia na emeryturę) zatrudnienia i wysokich jego standardów. Szereg czynników – kryzysy ekonomiczne lat 70. i 80. oraz będące ich konsekwencją reformy liberalizujące prawo pracy, globalizacja, włączenie się w rynkową grę przedsiębiorstw z państw Azji Południowo-Wschodniej, przenoszenie w ten rejon świata bazy produkcyjnej przez ponadnarodowe korporacje oraz zmiany technologiczne – doprowadziło do rozproszenia i wzmocnienia konkurencji, przez co firmy zaczęły prowadzić bardziej elastyczną politykę zatrudnienia. Oznaczało to demontaż fordowskiego systemu stosunków pracy, czego jednym z przejawów było, i nadal jest, kurczenie się salariatów oraz liczebny wzrost szeregow prekariuszy. Standing definiuje prekariat, odnosząc się do siedmiu form zabezpieczeń związanych z pracą, których brak w przypadku przedstawicieli tej klasy. Wśród tych form, wprowadzonych w epoce rozwiniętego industrializmu, wymienia zabezpieczenie zarówno zatrudnienia, jak i miejsc pracy, a dodatkowo również zabezpieczenie rynku pracy (gwarancje pełnego zatrudnienia), w dalszej zaś kolejności bezpieczeństwo i higienę pracy, zabezpieczenie reprodukcji umiejętności, dochodu oraz reprezentacji (Standing 2011, s. 14). Oznacza to, że przedstawiciele prekariatu nie tylko nie mogą liczyć na stabilność zatrudnienia i związanych z nim dochodów, ale także są pozbawieni możliwości rozwoju zawodowego, identyfikacji ze swoją profesją oraz związanego z pracą etosu, jak również reprezentacji pracowniczej, która skutecznie zabiegałaby o ich interesy na drodze negocjacji z pracodawcami.

Unijna odpowiedź

Sukcesy reform rynków pracy w niektórych krajach wysoko rozwiniętych, przede wszystkim Holandii i Danii (*Wspólne zasady...*, s. 23–24), w których udało się doprowadzić do uelastycznienia stosunków pracy przy zachowaniu wysokich standardów socjalnych

⁴ Na temat fordyzmu zob. Gardawski (2009), zwłaszcza s. 52–55.

dzięki aktywnym działaniom ze strony państwa, doprowadziły do prób upowszechnienia dobrych praktyk służących ograniczaniu zasięgu wyżej opisywanych negatywnych zjawisk w krajach Unii Europejskiej. Szczególną popularność zyskała koncepcja elastycznego bezpieczeństwa (*flexicurity*), która ma się opierać na czterech podstawowych założeniach: 1) elastyczności i przewidywalności warunków umów, 2) kompleksowych strategiach uczenia się przez całe życie, 3) aktywnej polityce rynku pracy służącej skracaniu okresów bezrobocia oraz 4) nowoczesnych systemach zabezpieczenia społecznego, na które składają się m.in. odpowiednio wysokie świadczenia dla bezrobotnych (tamże, s. 6). Uogólniając, przepisy regulujące rynek pracy mają być elastyczne, przy zachowaniu jasnych i przewidywalnych reguł gry, zaś państwo w myśl opisywanej koncepcji aktywnie wspiera osoby tracące zatrudnienie – za pomocą zarówno instrumentów aktywizacji zawodowej, jak i odpowiedniej kompensacji utraconych dochodów. Szczególnie pierwszy ze wskazanych komponentów tego modelu rynku pracy jest ważny dla oceny przepisów regulujących pracę tymczasową w Polsce, o czym będzie mowa w dalszej części tego artykułu.

Czym jest praca tymczasowa i jakim regulacjom podlega?

Tak zarysowany kontekst, na który składają się przemiany współczesnych rynków pracy i towarzyszący im spadek standardów zatrudnienia dotyczący znaczną grupę pracobiorców, a także próba odpowiedzi na nie ze strony unijnej polityki społecznej posłuży do oceny omawianych niżej cech pracy tymczasowej, przy uwzględnieniu zarówno obowiązujących przepisów, jak i praktyk towarzyszących wykorzystaniu tej formy zatrudnienia.

Praca tymczasowa, zwana niekiedy leasingiem pracowniczym, w myśl ustawy odbywa się poprzez kierowanie pracowników zatrudnianych przez agencje pracy tymczasowej do wykonywania pracy na rzecz pracodawców użytkowników⁵. Należy przy tym mieć na uwadze, że zazwyczaj podmiotem kierującym pracownikami są agencje zatrudnienia, świadczące również inne usługi związane z pośrednictwem pracy (Raczkowski 2013, s. 15). Sytuację taką, o ile zawierana jest umowa o pracę (o tym za chwilę), można więc uznać za nawiązanie trójpodmiotowego stosunku pracy, w którym stroną pracodawcy reprezentują agencja pracy tymczasowej i pracodawca użytkownik (tamże, s. 9). Na zapisy obowiązującej Ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych wpływ mają zobowiązania Polski wynikające z ratyfikowanej konwencji nr 181 Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz obowiązującej dyrektywy unijnej⁶. Konwencja MOP nakłada na ustawodawcę obowiązek zapewnienia pracownikom tymczasowym szeregu praw pracowniczych, takich jak wolność zrzeszania się i uczestnictwa w rokowaniach zbioro-

⁵ Ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 166, poz. 1608 z późn. zm.), art. 1.

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/104/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie pracy tymczasowej (Dz. Urz. UE 2008 L 327/9). Na przepisy regulujące pracę tymczasową w Polsce wpływ mają również zapisy innych dyrektyw unijnych, zob. Raczkowski (2013), s. 12–13.

wych, płaca minimalna, czas pracy i inne warunki jej wykonywania, ustawowe świadczenia z ubezpieczenia społecznego, dostęp do szkoleń, bezpieczeństwo i higiena pracy, odszkodowania w razie wypadku lub choroby zawodowej, odszkodowania w przypadku niewypłacalności i ochrona roszczeń pracowników, ochrona i świadczenia macierzyńskie oraz rodzicielskie. Dyrektywa unijna koncentruje się na ochronie pracowników w zakresie warunków pracy i zatrudnienia, takich jak normy dotyczące czasu pracy i godzin nadliczbowych, przerw i okresów odpoczynku, pracy w porze nocnej, urlopów oraz wynagrodzeń. Ważnym jej elementem jest zapis dotyczący zakresu, w jakim można stosować ustawowe ograniczenia i zakazy pracy tymczasowej – mogą być one podyktowane jedynie interesem ogólnym, związanym z ochroną pracowników, bezpieczeństwem pracy, a także zapewnieniem prawidłowego funkcjonowania rynku pracy i zapobieganiem nadużyciom w stosowaniu tej formy zatrudnienia (tamże, s. 12–13). Koresponduje to z założeniami modelu *flexicurity*: prawo ma zapewniać możliwie dużą swobodę stosowania elastycznej formy, jaką jest praca tymczasowa, jednak z uwzględnieniem dobra świadczących ją osób i poszanowaniem ich praw, oraz zapobiegać stosowaniu leasingu pracowniczego w sytuacjach, w których uzasadnione jest wykorzystanie bardziej stabilnej formy zatrudnienia.

W polskiej ustawie wprowadzono szereg przepisów, które należy uznać za przejaw zgodności z aksjologią założoną w unijnej dyrektywie. Zgodnie z art. 2 ust. 3 praca tymczasowa może być realizowana tylko w przypadku zadań o charakterze sezonowym, okresowym, doraźnym lub których wykonanie w określonym terminie przez pracowników pracodawcy użytkownika nie byłoby możliwe, jak również tych, których wykonanie należy do obowiązku nieobecnego pracownika zatrudnionego przez pracodawcę użytkownika. Nie jest więc możliwe w świetle obowiązujących przepisów skierowanie pracownika agencji pracy tymczasowej do zadań o charakterze stałym – ograniczenie to ma zapobiegać sytuacji, w której pracodawcy posługivaliby się leasingiem jako podstawową formą świadczenia pracy, redukując personel zatrudniany na podstawie umowy o pracę. Z przeprowadzonych badań poświęconych atypowym formom zatrudnienia wynika, że istotnie częstą funkcją zatrudniania z wykorzystaniem usług agencji pracy tymczasowej jest uzupełnienie załogi w okresie urlopowym, jak również zapewnienie prawidłowego przebiegu procesu produkcyjnego w razie wzrostu liczby zamówień (Konieczna-Sałamatın, Pańków, Stasiowski 2011, s. 116) – są to niewątpliwie zastosowania zgodne z założeniami ustawodawcy. Innymi regulacjami mającymi na celu wyeliminowanie nadużyć w stosowaniu pracy tymczasowej są przepisy mówiące o niedopuszczalności zatrudniania własnego pracownika w roli pracownika tymczasowego (art. 4), a także korzystania z pośrednictwa agencji pracy tymczasowej w celu uzyskania zastępstwa za pracowników strajkujących (art. 8 ust. 2) oraz obsadzenia stanowiska, z którego w okresie trzech poprzednich miesięcy zwolniono pracownika z przyczyn leżących po stronie pracodawcy (art. 8 ust. 3). Pracodawca nie może więc wykorzystać omawianej formy zatrudnienia jako narzędzia walki ze strajkującymi pracownikami, nie może też osoby będącej dotychczas pracownikiem stałym zepchnąć do roli pracownika tymczasowego. W świetle wcześniej opisywanych procesów zachodzących na rynkach pracy należy uznać drugi z wymienionych przepisów za istotne, choć

jedynie doraźne ograniczenie. Jednocześnie nowelizacja ustawy uchwalona w 2009 r. zniosła inny ważny zapis mogący stanowić hamulec dla procesów prekaryzacji dokonujących się na poziomie przedsiębiorstwa: mowa o artykule 3, który uniemożliwiał skorzystanie z usług agencji pracy tymczasowej pracodawcom, którzy w okresie poprzednich sześciu miesięcy przeprowadzili zwolnienia grupowe zgodnie z definicją zawartą w odpowiedniej ustawie⁷. Choć sytuacja, którą uniemożliwiał zlikwidowany przepis, nie musiała polegać na rozmyślnym wypchnięciu części personelu na zewnątrz struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa – redukcja mogła obejmować inne obszary działalności pracodawcy niż te, w których później wystąpiła potrzeba zatrudnienia tymczasowego (Raczkowski 2013, s. 20) – jednak wydaje się, że nowelizacja ustawy stworzyła warunki sprzyjające podejmowaniu tego rodzaju niekorzystnych dla pracowników decyzji. Z drugiej strony, ustawodawca zadbał również o zapewnienie przepisu sprzyjającego funkcji pracy tymczasowej jako dodatkowego kanału rekrutacji pracowników stałych: zgodnie z artykułem 12 nieważne jest ewentualne ustalenie między obydwoma podmiotami pracodawczymi warunku niezatrudniania, przez pracodawcę użytkownika, osoby, która zakończyła wykonywanie na jego rzecz pracy tymczasowej. W praktyce agencje zatrudnienia łączą niekiedy leasing pracowniczy i pośrednictwo pracy, udostępniając usługę *try and hire* (ang. 'wypróbuj i zatrudnij'). Z przeprowadzonych badań wynika, że nierzadka jest sytuacja, w której sprawdzony wcześniej pracownik tymczasowy uzyskuje stałe stanowisko w firmie, i to nawet z pominięciem okresu próbnego (Konieczna-Salamatin, Pańków, Stasiowski 2011, s. 118). W świetle hipotezy przejściowych rynków pracy stanowi to istotną cechę pracy tymczasowej jako potencjalnego stadium przejściowego między segmentem prac „byle jakich” i zatrudnieniem w lepszym segmencie rynku pracy – jednak ustalenie prawdopodobieństwa, z jakim może to nastąpić, wymagałoby osobnych, systematycznych badań.

Na mocy artykułu 7 ustawy pracownicy tymczasowi są zatrudniani na podstawie umowy o pracę zawieranej na czas określony lub na czas wykonywania określonej pracy przez agencję, po uzgodnieniu z pracodawcą użytkownikiem rodzaju powierzanej pracy, wymagań kwalifikacyjnych do jej wykonywania, okresu, w jakim ma być wykonywana, wymiaru i miejsca jej świadczenia, a także po przekazaniu agencji przez pracodawcę użytkownika informacji o wysokości wynagrodzenia za pracę i warunkach związanych z bezpieczeństwem i higieną pracy (art. 9). Jednocześnie sposób, w jaki skonstruowano artykuł 26 ustawy, w dość nieoczekiwany sposób stwarza szerokie możliwości niepracowniczego zatrudniania pracowników tymczasowych na podstawie umów cywilnoprawnych. Wprawdzie w ustępie 1 tegoż artykułu mowa jest o dopuszczalności umów cywilnoprawnych jedynie w odniesieniu do osób w wieku od 16 do 18 lat, jednak ustęp 2 odsyła do kilku innych artykułów, które stosują się w przypadku takiego właśnie sposobu zatrudniania, bez nawiązania do wspomnianej w ustępie 1 kategorii pracowników (Szmít 2013, Reda 2012). Ma to niezwykle ważne konsekwencje dla praktyk związanych z zatrudnianiem

⁷ Ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stonków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. z 2003 r. Nr 90, poz. 844 z późn. zm.).

pracowników tymczasowych w Polsce oraz ogólnej oceny tej formy świadczenia pracy w kontekście opisywanych wcześniej procesów prekaryzacji. Dlatego problem ten zostanie osobno omówiony pod koniec niniejszego artykułu.

Ustawa o pracy tymczasowej zapewnia ochronę świadczących ją osób w wielu aspektach, które wymieniono we wspomnianej wcześniej konwencji MOP i dyrektywie unijnej. Pracodawca użytkownik jest tą stroną stosunku pracy, która zapewnia pracownikowi należyłą organizację pracy (art. 14). Zgodnie z artykułem 15 obowiązuć musi zasada równego traktowania pracowników stałych i tymczasowych – warunki pracy i zatrudnienia tych drugich nie mogą być mniej korzystne niż w przypadku personelu podmiotu zatrudniającego; wyjątkiem jest jedynie brak obowiązku zapewnienia szkolenia podnoszącego kwalifikacje, w przypadku gdy okres świadczenia pracy jest krótszy niż 6 tygodni. Pracodawca użytkownik na mocy art. 9 ust. 2a zapewnia pracownikowi tymczasowemu szkolenie z zakresu BHP, odzież i obuwie robocze, środki ochrony indywidualnej, a także napoje i posiłki profilaktyczne. Przeprowadza również ocenę ryzyka zawodowego i o nim informuje. Pracownicy tymczasowi i stali na równych warunkach korzystają z urządzeń socjalnych pracodawcy użytkownika (art. 22). Niedopuszczalne jest zatrudnianie pracowników tymczasowych przy pracach szczególnie niebezpiecznych w rozumieniu przepisów kodeksu pracy (art. 8 ust. 1). Zapewnia się prawo do urlopu w wymiarze 2 dni za każdy miesiąc pozostawania w dyspozycji pracodawcy użytkownika, zaś w razie jego niewykorzystania pracownik uzyskuje od agencji pracy tymczasowej ekwiwalent pieniężny (art. 17 ust. 1 i 3). Należy zwrócić uwagę, że wymiar urlopu jest niezależny od stażu pracy, czym przepisy regulujące pracę tymczasową różnią się od tych z kodeksu pracy (Jaworska 2012, s. 38). Ustawa o zatrudnianiu pracowników tymczasowych nie reguluje natomiast dopuszczalnego wymiaru czasu pracy i minimalnego czasu nieprzerwanego odpoczynku w ciągu doby, co oznacza, że na mocy artykułu 5 stosuje się tutaj przepisy kodeksu pracy – maksymalny wymiar czasu pracy wynosi więc 8 godzin, zaś minimalne trwanie odpoczynku 11 godzin na dobę.

Obok szeregu przepisów zabraniających dyskryminacji pracowników tymczasowych oraz zapewniających im bezpieczeństwo i określone uprawnienia analogiczne do praw pracowników stałych, występują również znaczne odstępstwa od typowej ochrony kodeksowej, szczególnie w odniesieniu do ochrony trwałości zatrudnienia. Ta jest zapewniona w przypadku pracy tymczasowej jedynie na minimalnym poziomie. W przypadku umowy zawartej między stronami stosunku pracy na czas do 2 tygodni obowiązuje trzydniowy okres wypowiedzenia. Ulega on wydłużeniu do siedmiu dni, gdy umowa została zawarta na dłużej niż 2 tygodnie. Nie ma żadnych ograniczeń co do liczby odnowień umowy, czym omawiana forma zatrudnienia różni się od kodeksowej umowy o pracę na czas określony, w przypadku której odnowienie umowy po raz trzeci jest jednoznaczne z zawarciem umowy o pracę na czas nieokreślony⁸. Ograniczeniem w przypadku pracy tymczasowej jest maksymalny łączny czas świadczenia pracy na rzecz jednego pracodawcy użytkownika: w okresie 36 miesięcy nie może on przekroczyć 18 miesięcy. Po przepracowaniu

⁸ Art. 25¹ § 1 Kp.

łącznie półtora roku na rzecz jednego podmiotu pracownik tymczasowy ponownie może być skierowany do pracy u niego po upływie kolejnych 36 miesięcy. Ograniczenie to, wobec charakteru tej formy zatrudnienia, wydaje się bardzo łagodne. W przeciwieństwie do umowy o pracę na czas określony, nie stosuje się również przepisu chroniącego zatrudnienie pracownicy, która zaszła w ciążę: pracowników tymczasowych nie dotyczy art. 177 § 3 Kp, zgodnie z którym umowa o pracę na czas określony zawarta na dłużej niż miesiąc, która uległaby rozwiązaniu po upływie trzeciego miesiąca ciąży, zostaje przedłużona do dnia porodu. W świetle przedstawionych regulacji należy stwierdzić, że praca tymczasowa stanowi bardzo niestabilną formę zatrudnienia, w przypadku której nie można mówić o ochronie trwałości zatrudnienia. W tym sensie ujawnia się jej wysoce niepewny charakter, sprzyjający prekaryzacji.

Praca tymczasowa a zbiorowe stosunki pracy

Osobnego omówienia wymaga kwestia wpływu pracy tymczasowej na zbiorowe stosunki pracy i możliwość uczestniczenia w nich świadczących ją osób. Sytuacja jest tu o tyle skomplikowana, że związki zawodowe zrzeszające pracowników tymczasowych mogą być tworzone w agencji pracy tymczasowej. Dyrektywa unijna dopuszcza możliwość ich zakładania u pracodawcy użytkownika, jednak nie zostało to uwzględnione w polskich przepisach (Raczkowski 2013, s. 25). Cytowany w tym artykule specjalista prawa pracy jest jednakże przekonany, że sytuacja przynależności do związku zawodowego w siedzibie pracodawcy użytkownika nie jest wykluczona – choćby w związku z tym, że w Polsce można być członkiem więcej niż jednej organizacji związkowej, a także dlatego, iż związki zawodowe szereg uprawnień, np. dotyczących kontroli z zakresu BHP, posiadają w dziedzinie organizacji pracy (tamże). W niektórych państwach europejskich prawo *explicite* wskazuje na możliwość reprezentowania pracowników tymczasowych przez organizacje działające w siedzibie pracodawcy użytkownika – to przypadek m.in. Holandii, Francji i Wielkiej Brytanii (Håkansson, Isidorsson, Pond i in. 2009, s. 132). Nie jest również całkiem oczywista odpowiedź na pytanie, czy pracowników tymczasowych dotyczą postanowienia zakładowych układów zbiorowych pracy. Jako że pracownicy ci nie pozostają w stosunku pracy z pracodawcą użytkownikiem, zakładowe źródła prawa pracy nie obejmują ich, o ile w treści układu nie zostanie zawarta możliwość, aby jego postanowienia dotyczyły także osób niebędących pracownikami. Z drugiej jednak strony, w odniesieniu do pracowników tymczasowych zatrudnianych na podstawie umowy o pracę obowiązuje ustawy przepis, że nie mogą oni pracować na warunkach gorszych niż pracownicy stali – co sprawia, że pośrednio muszą być w ich przypadku respektowane regulacje zawarte w układzie zbiorowym pracy czy regulaminie zatrudnienia obowiązującym u pracodawcy użytkownika (Szmit 2013).

Skala wykorzystania i charakterystyka pracy tymczasowej w Polsce

Dla oceny znaczenia, jakie praca tymczasowa ma na rynku pracy w Polsce, istotna jest analiza tendencji dotyczących skali jej wykorzystania, a także struktury zatrudnianych w ten sposób osób i towarzyszących temu praktyk pracodawców. Szczegółowych danych na ten temat dostarczają coroczne sprawozdania Departamentu Rynku Pracy MPiPS poświęcone działalności agencji zatrudnienia. Podstawowe dane dotyczące skali wykorzystania pracy tymczasowej w latach 2004–2012 zawarto w tabeli 1.

Tabela 1. Podstawowe wskaźniki skali wykorzystania pracy tymczasowej w Polsce i struktura pracowników tymczasowych według płci w latach 2004–2012

Rok	Pracodawcy użytkownicy	Pracownicy tymczasowi	Kobiety	Mężczyźni	Udział kobiet w ogólnej liczbie pracowników	Liczba godzin przepracowanych przez pracownika
2004	1 558	167 644	76 070	91 574	45,4 proc.	b.d.
2005	5 336	206 665	97 099	109 566	47,0 proc.	b.d.
2006	6 754	288 440	132 852	155 588	46,1 proc.	b.d.
2007	11 398	486 591	247 024	239 567	50,8 proc.	b.d.
2008	10 825	474 747	256 932	217 815	54,1 proc.	b.d.
2009	10 826	379 103	198 047	181 056	52,2 proc.	382
2010	10 964	433 102	219 644	213 458	50,7 proc.	534
2011	12 314	499 024	262 891	236 133	52,7 proc.	685
2012	12 297	509 347	264 608	244 739	52,0 proc.	632

Źródło: Raporty Departamentu Rynku Pracy MPiPS dla lat 2004–2012, dostępne w serwisie internetowym Publicznych Służb Zatrudnienia, www.psz.praca.gov.pl

Z danych zawartych w tabeli 1 wynika, że w latach 2004–2007 następował bardzo dynamiczny wzrost popularności omawianej formy zatrudnienia. Liczba pracodawców użytkowników w tym okresie wzrosła ponad siedmiokrotnie, zaś pracowników tymczasowych prawie trzykrotnie. W 2008 r. nastąpił nieznaczny spadek popularności leasingu pracowniczego, który pogłębił się w roku następnym, zaś od 2010 r. zarysowała się ponownie tendencja wzrostowa, choć ostatni rok analizowanego okresu przyniósł jej wyraźne zahamowanie – nieznacznie wzrosła liczba pracowników, spadła zaś liczba pracodawców. W całym analizowanym okresie odnotowano ponad trzykrotny wzrost liczby pracowników tymczasowych – można więc mówić o bardzo znacznej popularyzacji tej formy zatrudnienia w okresie krótszym niż dekada. Niepewne czasy spowolnienia gospodarczego i stagnacja na rynku pracy z tendencją do wzrostu bezrobocia stwarzają warunki do dalszego rozwoju tego rodzaju usług. Leasing pracowniczy niewątpliwie

pełni w gospodarce pozytywną funkcję, czego dowodem są przywoływane przez przedstawicieli agencji przykłady okoliczności jego wykorzystania: w niektórych przypadkach przedsiębiorstwa zrezygnowałyby z przyjęcia zlecenia, mając w perspektywie konieczność wdrożenia złożonego procesu rekrutacji pracowników; możliwość szybkiego ich pozyskania w ramach pracy tymczasowej stanowi istotne ułatwienie. Wskutek spowolnienia gospodarczego szereg korporacji ponadnarodowych obecnych w naszym kraju podjęło na szczeblu centralnym decyzję o zamrożeniu etatów – nawet jeżeli w Polsce nie istniały ku temu racjonalne lub wystarczające przesłanki; praca tymczasowa stała się jednym ze sposobów na uzupełnienie braków kadrowych w związku z tym posunięciem (Pańków 2012, s. 31). Dane zaprezentowane w tabeli 1 obejmują również liczbę kobiet i mężczyzn zatrudnianych w ramach leasingu. Wskazują one na wzrost udziału kobiet w ogólnej liczbie pracowników tymczasowych: przed 2008 r. stanowiły mniejszość, zaś od tego roku zaznaczyła się ich przewaga liczebna. Od 2009 r. udostępnia się również dane dotyczące liczby przepracowanych rocznie godzin w przeliczeniu na jednego pracownika. Wartość tego wskaźnika wzrosła wyraźnie między 2009 a 2011 r., by następnie nieco spaść. Choć wykorzystanie potencjału pracowników tymczasowych wzrosło, przeciętny roczny wymiar pracy w ich przypadku stanowi jedynie około jedną trzecią wymiaru czasu pracy osoby zatrudnianej na pełny etat.

Informacje udostępniane przez MPiPS pozwalają również na dodatkowe analizy struktury zatrudnienia tymczasowego. Dane dla lat 2009–2012 wskazują na dominację najmłodszej kategorii pracowników (do 25. roku życia) wśród osób korzystających z tej formy świadczenia pracy. Ich udział w ogólnej liczbie pracowników tymczasowych spadł co prawda w analizowanym okresie z 53,7 do 46,2 proc., nadal jednak stanowią najliczniejszą grupę – struktura wiekowa analizowanej kategorii pracowników sugeruje, że praca tymczasowa jest szczególnie przeznaczona dla osób dopiero podejmujących aktywność zawodową. To istotny wniosek w świetle hipotezy przejściowych rynków pracy. Pracownicy powyżej 50. roku życia stanowili w ostatnich latach mniej niż 8 proc. ogółu pracowników udostępnianych przez agencje przedsiębiorstwom. Struktura pracowników tymczasowych według kryterium czasu, na jaki byli kierowani do pracodawcy użytkownika, wykazuje wyraźną dominację świadczących pracę przez okres do 3 miesięcy. Jednocześnie w ostatnich latach nastąpił spadek tego odsetka: z 63,4 proc. w 2009 r. do 53,9 proc. w 2012 r. Wśród pracowników tymczasowych dominują osoby zatrudniane przy pracach prostych, nie wymagających kwalifikacji. W 2012 r. najliczniejsze grupy stanowili robotnicy przy pracach prostych w przemyśle (11,9 proc.), magazynierzy (9,8 proc.), pracownicy przy pracach prostych (9,3 proc.), pracownicy wykonujący dorywcze prace proste (8,6 proc.) oraz pakowacze (6,5 proc.). Na dalszych miejscach znalazły się takie grupy zawodowe, jak sprzedawcy sklepowi, pracownicy biurowi oraz pracownicy *call center*. Praca tymczasowa nie jest więc rodzajem zatrudnienia, w ramach którego osoby z wyższym wykształceniem lub absolwenci szkół zawodowych mogłyby wykorzystywać swoje kwalifikacje, a tym bardziej je rozwijać. Obok przeciętnego niewielkiego rocznego wymiaru czasu pracy oraz braku ochrony trwałości zatrudnienia stanowi to podstawowy czynnik opisywanego we wstępie zjawiska *underemployment*.

Dane z innego źródła, jakim są raporty Polskiego Forum HR zrzeszającego znaczną liczbę agencji pośrednictwa pracy, pozwalają na oszacowanie w jakich branżach najczęściej wykorzystywana jest praca tymczasowa. Zgodnie z informacjami Forum, w 2012 r. zrzeszane przez nie podmioty skierowały do pracy na rzecz pracodawców użytkowników 185 804 osoby, a więc 36,5 proc. ogólnej liczby pracowników tymczasowych według danych MPiPS. Największy udział w obrotach agencji pracy tymczasowej miała branża motoryzacyjna (20,8 proc.), przed przemysłem maszynowym, elektrycznym i paliwowym (14,2 proc.) i sektorem spożywczym (12,0 proc.). Na dalszych miejscach sklasyfikowano przemysł lekki, produkcję sprzętu AGD, mebli i ogrodnictwo, a także transport i logistykę (Guryn 2013, s. 54). Dane te mogą nie w pełni odzwierciedlać procentowego udziału pracowników skierowanych do firm w poszczególnych branżach i przepracowanego przez nich czasu, gdyż wpływ na obroty mają także różnice w wynagrodzeniach oferowanych w ramach poszczególnych sektorów. Wiedzy na temat stopnia, w jakim wypełniane są ustawowe obowiązki pracodawców użytkowników dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa pracy, dostarcza raport Centralnego Instytutu Ochrony Pracy (Krzyżków 2010, s. 23). W 2008 r. przeprowadzono badanie ankietowe na próbie 122 pracowników tymczasowych. Jego wyniki pozwalają wnioskować o stosunkowo satysfakcjonującym poziomie respektowania obowiązujących przepisów: 95 proc. badanych odbyło szkolenia z zakresu BHP, przy czym 80 proc. przechodziło je każdorazowo przed podjęciem kolejnej pracy. 93 proc. respondentów zostało skierowanych na badania lekarskie (75 proc. za każdym razem przed przystąpieniem do pracy w nowym miejscu). 97 proc. objętych badaniem pracowników tymczasowych było informowanych o bezpośrednim przełożonym, 84 proc. zaś o ryzyku zawodowym. Gorszy wynik uzyskano w odniesieniu do obowiązku zapewnienia odzieży roboczej i środków ochrony indywidualnej – aż jedna czwarta badanych deklarowała, że nie zostały one zapewnione. Pomimo wysokich odsetków odpowiedzi twierdzących na pytania o realizację ustawowych obowiązków z zakresu BHP, aż 33 proc. badanych było zdania, że nie mają dostatecznie zapewnionej ochrony zdrowia i życia, a 52 proc. uważało, że lepszą ochronę w tym zakresie zapewnia się pracownikom stałym.

Problemem, który w zasadniczym stopniu może rzutować na ocenę roli, jaką praca tymczasowa odgrywa w kontekście współczesnych przemian na rynkach pracy, jest sygnalizowana już możliwość wykorzystywania przez agencje umów cywilnoprawnych. Okazuje się, że jeden artykuł ustawy, który z założenia miał umożliwić pracę na mocy prawa cywilnego tylko osobom w wieku 16–18 lat, stworzył możliwość powszechnego zatrudniania pracowników tymczasowych na podstawie niepracowniczych rodzajów umów. Według danych MPiPS w latach 2004–2012 odsetek osób zatrudnianych za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej na podstawie umów cywilnoprawnych wzrósł z 35,5 do 57,6 proc. Szczególnie raptowny wzrost tego odsetka nastąpił w latach 2005–2007, a więc w okresie szybkiej popularyzacji pracy tymczasowej w Polsce. Od 2007 r. pracownicy tymczasowi zatrudniani na podstawie umowy o pracę na czas określony lub na czas wykonywania określonej pracy zawsze stanowili mniejszość. Problemem jest również niewielki zakres przepisów ustawy, do której odsyła ust. 2 art. 26: nie obejmuje on zapisów mówiących

o przesłankach pracy tymczasowej (art. 2 pkt 3), zasady równego traktowania z pracownikami stałymi (art. 15) oraz maksymalnego okresu świadczenia pracy na rzecz jednego pracodawcy użytkownika (art. 12) (Reda 2012, s. 35). Zakres ochrony praw pracowników tymczasowych zatrudnianych na podstawie umowy cywilnoprawnej jest więc znacznie zawężony.

Praca tymczasowa – próba bilansu

Z przeprowadzonego w niniejszym artykule opisu obowiązujących regulacji, jak również praktyk towarzyszących zatrudnianiu pracowników tymczasowych wyłania się złożony obraz analizowanej formy świadczenia pracy. Z jednej strony jest to rozwiązanie niezapewniające ochrony zatrudnienia, a przez to narażające pracowników na szereg niedogodności związanych z zatrudnieniem charakterystycznym dla prekariatu i zjawiskiem *underemployment* (terminowym, w niepełnym wymiarze, niepozwalającym na wykorzystanie posiadanych kwalifikacji, przynoszącym niski dochód i wykluczającym życiową stabilizację). Z drugiej jednak strony, praca tymczasowa ujęta w odpowiednie ramy prawne stanowi potencjalnie efektywny kanał rekrutacji oraz sposób wejścia na rynek pracy uczących się, absolwentów i innych osób dopiero podejmujących zawodową aktywność. Praktyka stosowania tej formy zatrudnienia pokazuje, jak ważna jest odpowiednia konstrukcja przepisów służących ochronie praw pracowników. Skutki stworzenia możliwości szerokiego zatrudniania pracowników tymczasowych na podstawie umów cywilnoprawnych, z pominięciem szeregu uprawnień przyznawanych im przez ustawę w przypadku wykorzystania umowy pracowniczej, wydają się sprzeczne z założeniami unijnej dyrektywy i intencjami polskiego ustawodawcy. Ryzykując uproszczenie, można stwierdzić na podstawie wyżej przywoływanych danych dotyczących zawieranych typów umów, że w mniej niż połowie przypadków zatrudnianie pracowników tymczasowych w naszym kraju mieści się w ramach polityki elastycznego bezpieczeństwa, dominuje natomiast model zatrudnienia typowy dla prekariatu.

Bibliografia

- Bednarski M. (2012), *Zatrudnienie na czas określony. Perspektywa pracodawców*, w: M. Bednarski, K.W. Frieske (red.), *Zatrudnienie na czas określony w polskiej gospodarce. Społeczne i ekonomiczne konsekwencje zjawiska*, Warszawa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/104/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie pracy tymczasowej (Dz. Urz. UE 2008 L 327/9).
- Frieske K.W. (2006), *Dwa oblicza rynku pracy*, w: A. Kojder (red.), *Jedna Polska? Dawne i nowe zróżnicowania społeczne*, Kraków, Wydawnictwo WAM.
- Gardawski J. (red.) (2009), *Polacy pracujący a kryzys fordyzmu*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Guryn H. (2013), *Głos agencji zatrudnienia*, „Personel i Zarządzanie”, nr 5.

- Håkansson K., Isidorsson T., Pond R. i in. (2009), *Representation of Agency Workers. The representation of agency workers in Europe at national and local level in France, Netherlands, Sweden, Poland and the UK*, Göteborg, publikacja dostępna pod adresem www.av.gu.se/digitalAssets/1272/1272406_Final_RAW_report_090325_w_publisher.pdf [dostęp: 18.03.2014].
- Jaworska M. (2012), *Prawa i obowiązki pracownika tymczasowego*, „Przegląd Ubezpieczeniowy dla Ciebie”, nr 9.
- Koniczna-Sałamatin J., Pańków M., Stasiowski J. (2011), *Analiza struktury, uwarunkowań i perspektyw rozwoju alternatywnych form zatrudnienia na Dolnym Śląsku*, Wrocław, Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy.
- Krzyżków B. (2010), *Warunki pracy pracowników tymczasowych – badania ankietowe*, Centralny Instytut Ochrony Pracy, „Bezpieczeństwo Pracy – Nauka i Praktyka”, nr 11, publikacja dostępna pod adresem www.ciop.pl/43150 [dostęp: 19.03.2014].
- Pańków M. (2012), *Młodzi na rynku pracy. Raport z badania*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- Raczkowski M. (2013), *Ustawa o zatrudnianiu pracowników tymczasowych: komentarz*, Warszawa, LexisNexis.
- Reda A. (2012), *Praca tymczasowa na podstawie umowy cywilnoprawnej*, „Zabezpieczenie Społeczne”, nr 9.
- Standing G. (2011), *Prekariat. Nowa niebezpieczna klasa*, tłum. P. Kaczmarek, M. Karolak, „Praktyka Teoretyczna”. Polskie tłumaczenie pierwszego i drugiego rozdziału dostępne pod adresem www.praktykateoretyczna.pl/prekariat/01_Prekariat_Rozdz.1.pdf oraz [.../02_Prekariat_Rozdz.2.pdf](http://www.praktykateoretyczna.pl/prekariat/02_Prekariat_Rozdz.2.pdf). Tłumaczenie udostępniane na licencji creative commons [dostęp: 16.03.2014].
- Szmit J. (2013), *Praca tymczasowa*, „Tygodnik Solidarność”, nr 3.
- Ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. z 2003 r. Nr 90, poz. 844 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 166, poz. 1608 z późn. zm.).
- Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity*. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela, 27.06.2007, dokument dostępny pod adresem www.mpips.gov.pl/userfiles/File/flexi_komunikat_ue.pdf [dostęp: 19.03.2014].

Summary

The article is dedicated to the issue of temporary agency work which is a relatively new form of employment, quickly gaining popularity in Poland. It is based on directing employees to recruitment agencies to perform work for companies (client employers). For that purpose an agency concludes a job contract with an employee, which specifies the client as an employer. In principle, the agency is responsible for formal aspects of employment while the client employer ensures work organisation. Temporary agency work facilitates flexibility in the area of staff policy and thus corresponds with general trends regarding labor markets, connected with the decline of a ford's system of labor relations. It has been legally regulated in Poland and regulations ensure protection against discrimination in accordance with international obligations of our country. However, protection mechanisms seem to be unreliable, which is caused by a widespread use of civil law contracts instead of employing temporary workers. This contradicts intentions of the legislator, according to which temporary agency work in most cases should be based on work contracts.

Key words: temporary agency work, labour market, precariat, flexicurity

Cytowanie

Pańków Maciej (2014), *Praca tymczasowa – szansa na większą elastyczność rynku pracy czy nowy wymiar prekaryzacji?*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 26(3)2014, s. 59–73. Dostępny w Internecie: www.problemy polityki społecznej.pl [dostęp: dzień, miesiąc, rok]

Jacek Męcina

*Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski¹*

„Gwarancje dla młodzieży” jako wspólna inicjatywa państw UE na rzecz poprawy sytuacji ludzi młodych na rynku pracy

Streszczenie

Młodzież jest jedną z grup defaworyzowanych na rynku pracy, zarówno w Polsce, jak i w innych krajach Europy. Wysoki wskaźnik bezrobocia wśród ludzi młodych i społeczne oraz ekonomiczne skutki tej sytuacji spowodowały, że Komisja Europejska i rządy państw członkowskich, które borykają się z tym problemem, wypracowały wspólne działania na rzecz poprawy sytuacji młodzieży na rynku pracy. Opracowano m.in. „Pakiet na rzecz zatrudnienia młodzieży” (*Youth Employment Package*), w ramach którego podjęto inicjatywę ustanowienia „Gwarancji dla młodzieży” (*Youth Guarantee*). Odpowiedzią Polski na te dokumenty KE był „Plan realizacji Gwarancji dla młodzieży w Polsce” opracowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej z wykorzystaniem „Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych”, którego celem ma być praktyczna realizacja działań na rzecz jak najszybszego odwrócenia negatywnej tendencji w zatrudnieniu młodzieży. Realizacja „Gwarancji dla młodzieży” zakłada m.in., że wszyscy młodzi ludzie poniżej 25. roku życia – niezależnie od tego, czy zarejestrują się w urzędzie pracy czy też nie – uzyskają dobrej jakości ofertę w ciągu czterech miesięcy od zgłoszenia się do programu. Oferta

¹ Instytut Polityki Społecznej UW, ul. Nowy Świat 67, 00-927 Warszawa, adres elektroniczny autora: jmecina@hotmail.com

ta powinna być dostosowana do indywidualnych potrzeb i sytuacji. Przewidywane jest też wprowadzenie nowych narzędzi, takich jak system bonów stażowych, zatrudnieniowych, na przesiedlenie oraz pożyczka na podjęcie działalności gospodarczej czy zwolnienie pracodawców z obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za zatrudnionego bezrobotnego w wieku do 30 lat. Plan realizacji „Gwarancji dla młodzieży” wychodzi naprzeciw potrzebie stworzenia kompleksowej oferty wsparcia dla młodych osób i jest uzupełnieniem oraz wzmocnieniem dotychczasowych działań.

Słowa kluczowe: rynek pracy, aktywizacja zawodowa młodzieży, gwarancje dla młodzieży, OHP

Wprowadzenie

Praca ze społecznego punktu widzenia jest podstawowym warunkiem samorealizacji jednostki, sprzyja niezależności ekonomicznej, buduje poczucie własnej wartości. Brak pewności co do stałości zatrudnienia, częste zmiany miejsca i charakteru pracy, utrata pracy, bezrobocie, długotrwałe i bezskuteczne poszukiwanie pracy – wszystko to wpływa na wiele aspektów życia jednostki, ma swój wymiar ekonomiczny, społeczny i prawny. Brak pracy nie tylko powoduje pauperyzację i niemożność zaspokojenia różnorodnych potrzeb, ale także wpływa na psychikę, odbierając możliwość samorealizacji, zmianę lub odkładanie planów rodzinnych i życiowych, prowadząc do alienacji, marginalizacji, braku poczucia przynależności (Męcina 2013, s. 7). Te negatywne skutki bezrobocia z jeszcze większą mocą ujawniają się w przypadku ludzi młodych, którzy na etapie wchodzenia w dorosłość ekonomiczną i społeczną napotykać bariery startu zawodowego. Skutki społeczne rozpoczynania dorosłości od bezrobocia, zwłaszcza długotrwałego, to osłabienie pozycji młodzieży na rynku pracy i jej słabsze perspektywy kariery zawodowej, często rezygnacja z planów założenia i rozwoju rodziny, frustracja czy wreszcie decyzja o migracji zarobkowej. Młodzież jest również bardziej niż starsze pokolenia wystawiona na ryzyko bezrobocia w warunkach pogarszającej się sytuacji gospodarczej. Dlatego w okresach spowolnienia gospodarczego jej pozycja na rynku pracy jest szczególnie trudna. Zrozumienie znaczenia tego problemu w polskich warunkach sprzyjało wypracowaniu szczególnych instrumentów polityki rynku pracy skierowanych właśnie do młodzieży. W ostatnim 25-leciu powstało kilka programów rynku pracy służących aktywizacji zawodowej młodzieży. Okres kryzysu gospodarczego o zasięgu globalnym i pogorszenie sytuacji na rynku pracy to kolejny moment, w którym działania na rzecz młodych muszą zyskać rangę priorytetu – i to już nie tylko z krajowego, ale i europejskiego punktu widzenia. Jakie działania zaplanowano w Polsce, aby trwale poprawić sytuację młodych na rynku pracy? Czy plan „Gwarancji dla młodzieży” ma jedynie charakter interwencji czy też oznacza stałe i systemowe podejście do tego problemu? Jak korzystać z „Gwarancji...”, aby osiągnąć trwały efekt poprawy sytuacji na rynku pracy młodych, co powinno pozytywnie wpływać nie tylko na wskaźniki bezrobocia, ale i sprzyjać wzrostowi zatrudnienia, zahamowaniu procesów migracyjnych,

a nawet odwróceniu niekorzystnych tendencji? To kluczowe pytania badawcze, które autor stawia w prezentowanej analizie będącej formą ewaluacji *ex ante*. Opracowanie niniejsze, omawiając sytuację młodzieży na rynku pracy, ma na celu zaprezentowanie planu „Gwarancji...” przygotowanego w Polsce oraz dokonanie oceny potencjalnych korzyści z realizacji programu w najbliższej i dalszej perspektywie. W podsumowaniu analizy zidentyfikowane zostały także nowe wyzwania, jakim trzeba sprostać w obszarze polityki społecznej i polityki zatrudnienia.

Gwarancje dla młodzieży jako plan poprawy sytuacji młodzieży na rynku pracy – kontekst europejski

Wysoka stopa bezrobocia młodzieży jest problemem nie tylko dla Polski, ale także dla wielu krajów Unii Europejskiej, szczególnie południowych, w których niemal połowa młodych ludzi nie ma pracy. W 2011 r. w krajach UE bez pracy, szkolenia bądź dalszej edukacji pozostawało 7,5 mln osób w wieku 15–24 lat. Ma to poważne konsekwencje dla gospodarki, która straciła z tego powodu 150 mld euro rocznie. Dramatyczna sytuacja młodzieży na europejskim rynku pracy oraz związane z tym zjawiskiem problemy gospodarcze, społeczne i polityczne stały się przesłankami dla inicjatywy Komisji Europejskiej i wypracowywania w krajach członkowskich wspólnych działań na rzecz poprawy sytuacji młodych na rynku pracy.

W grudniu 2012 r. UE opracowała „Pakiet na rzecz zatrudnienia młodzieży” (*Youth Employment Package*), w ramach którego podjęto inicjatywę ustanowienia „Gwarancji dla młodzieży” (*Youth Guarantee*) (Komunikat KE 2012). Do państw członkowskich UE skierowano postulat, aby osobom w wieku do 25 lat, które nie pracują ani nie uczestniczą w kształceniu lub szkoleniu², **w ciągu 4 miesięcy od zakończenia przez nie kształcenia formalnego lub utraty pracy** zapewniły dobrej jakości ofertę zatrudnienia lub dalszego kształcenia, przyuczenia do zawodu lub stażu. Chodzi o ofertę, która będzie dostosowana do indywidualnych potrzeb i sytuacji.

Przyjęte w dniu 22 kwietnia 2013 r. przez Radę zalecenie w sprawie ustanowienia „Gwarancji dla młodzieży” (2013 C 120/01) obliguje wszystkie państwa do ich wdrożenia. Na szczycie Rady Europejskiej w dniach 7–8 lutego 2013 r. Komisja Europejska uzupełniła zalecenia dotyczące „Gwarancji dla młodzieży” decyzją o realizacji „Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych” (*Youth Employment Initiative – YEI*) dla regionów, w których poziom bezrobocia osób w wieku 15–24 lat przekracza 25 proc. Wśród tych państw znalazła się również Polska, gdzie na realizację YEI przewidziano 550 mln euro.

W czerwcu 2013 r. Komisja Europejska przekazała do Parlamentu, Rady oraz Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów komunikat „Pracując wspólnie na rzecz młodych Europejczyków. Wezwanie do działania w sprawie bezrobocia osób młodych” (Komunikat KE 2012). W komunikacie tym wzywa się instytucje Unii Europejskiej, państw członkowskich, a także partnerów społecznych i społeczeństwa oby-

² Niezależnie od tego, czy zarejestrują się w urzędzie pracy czy też nie.

watelskie Wspólnoty do niezwłocznego podjęcia wspólnych działań na rzecz zatrudnienia młodzieży we wskazanych przez Komisję obszarach. Kraje Unii Europejskiej przystąpiły do opracowywania krajowych planów gwarancji dla młodzieży. Komisja Europejska pomagała wszystkim krajom w opracowaniu takich planów i w jak najszybszym wdrożeniu ich w życie. Ułatwiała także wymianę najlepszych praktyk między rządami poszczególnych krajów³. Na uwagę zasługuje tu program wzajemnego uczenia się będący częścią europejskiej strategii zatrudnienia. „Gwarancje dla młodzieży” wydają się szansą na potraktowanie problemu bezrobocia młodzieży w Europie w sposób skoordynowany i spójny, jednak ważne jest, aby w praktyce potencjał gwarancji był w pełni wykorzystywany, co jest uzależnione nie tylko od środków, jakie zostaną przeznaczone na realizację programu, ale także od woli politycznej jego realizatorów. Przewodniczący PE Martin Schulz podczas spotkania z Radą 13 grudnia 2012 r. stwierdził: „Kryzys nie może okradać młodych Europejczyków z godnej przyszłości. Gwarancja dla młodzieży jest szalenie istotna, nie może pozostać jedynie zapisem na papierze [...]”⁴.

Odpowiedzią Polski na te dokumenty Komisji Europejskiej był „Plan realizacji „Gwarancji dla młodzieży” w Polsce” opracowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej z wykorzystaniem „Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych”⁵, którego celem ma być praktyczna realizacja działań na rzecz jak najszybszego odwrócenia negatywnej tendencji w zatrudnieniu młodzieży nie tylko w Polsce, ale także w Unii Europejskiej.

Sytuacja młodzieży na rynku pracy w Polsce

Analizując na podstawie głównych wskaźników sytuację na polskim rynku pracy, można stwierdzić, że na tle innych państw UE28 jest ona relatywnie dobra. Rośnie wskaźnik zatrudnienia dla osób w wieku 15–64 lat – jego skumulowana zmiana, od 2008 r., wynosi 0,8 punktu procentowego, podczas gdy w całej Wspólnocie zmiana ta w roku 2013 osiągnęła poziom –1,6 punktu procentowego. Polska znajduje się wśród sześciu państw członkowskich, w których wzrost wskaźnika zatrudnienia jest najwyższy. Obecnie w Polsce wynosi on 60,0 proc., podczas gdy w UE28 jest to 64,1 proc. (tabela 1). Różnica ta wynika w głównej mierze z niskiej aktywności zawodowej kobiet po 59. roku życia.

³ Przykładem kompleksowego systemu gwarancji dla młodzieży jest system opracowany w Finlandii. Jak wynika z badania przeprowadzonego przez Eurofound w 2011 r., 83,5 proc. młodych osób poszukujących pracy otrzymało tam ofertę w ciągu 3 miesięcy od rejestracji w urzędzie dla bezrobotnych. Fiński system umożliwił szybkie opracowanie zindywidualizowanych programów dla młodych ludzi, co wpłynęło na obniżenie stopy bezrobocia. por. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=pl> [dostęp: 7.07.2014].

⁴ <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/news-room/content/20130108STO05234/html/Gwarancja-dla-m%C5%82odzie%C5%BCy-szansa-na-lepsze-jutro-dla-m%C5%82odych-Europejczyk%C3%B3w>

⁵ Opracowanie takiego planu było obligatoryjne dla państw UE, w których występują regiony o stopie bezrobocia osób młodych wyższej niż 25 proc., w terminie do grudnia 2013 r.

Tabela 1. Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15–64 lat w Polsce i UE28 (w proc.)

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2020	2011	2013
Polska	51,7	51,4	51,4	52,8	54,5	57,0	59,2	59,3	59,3	59,7	60,0
UE28	62,3	62,6	62,7	63,4	64,3	65,3	65,7	64,5	64,0	64,1	64,1
Różnica	-10,6	-11,2	-11,3	-10,6	-9,8	-8,3	-6,5	-5,2	-4,7	-4,4	-4,1

Źródło: opracowanie Departamentu Analiz Ekonomicznych i Prognoz MPiPS na podstawie danych Eurostat.

Bardziej od średniej UE28 odbiegają wskaźniki zatrudnienia osób dojrzałych (55–64) oraz młodych (15–24), odpowiednio 9,5 i 8,1 punktu procentowego w 2013 r. Co ciekawe, od 2008 r. wśród młodych mieszkańców krajów Unii jedynie w Niemczech odnotowano symboliczny dodatni skumulowany wzrost wskaźnika (0,2 punktu procentowego) (tabela 2). Polska na tym tle wypada ciągle powyżej średniej dla całej UE28. Jest to wynikiem przede wszystkim spowolnienia gospodarczego z lat 2008–2010 i 2012–2013, kiedy to właśnie młodzi ludzie, z uwagi na wiele czynników, mieli problemy ze startem zawodowym, a także tracili zatrudnienie szybciej aniżeli osoby starsze, z większym doświadczeniem.

Tabela 2. Wskaźniki zatrudnienia osób w wieku 15–24 i 55–64 lat w Polsce i UE28 (w proc.)

Wyszczególnienie		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
15-24	Polska	22,0	21,2	21,1	22,5	24,0	25,8	27,3	26,8	26,4	24,9	24,7	24,2
	UE 28	36,6	35,9	35,6	35,9	36,5	37,2	37,3	34,9	33,9	33,5	32,7	32,3
	różnica	-14,6	-14,7	-14,5	-13,4	-12,5	-11,4	-10,0	-8,1	-7,5	-8,6	-8,0	-8,1
55-64	Polska	26,6	27,1	26,1	27,2	28,1	29,7	31,6	32,3	34,1	36,9	38,7	40,6
	UE 28	38,1	39,8	40,4	42,2	43,4	44,5	45,5	45,9	46,3	47,3	48,8	50,1
	różnica	-11,5	-12,7	-14,3	-15,0	-15,3	-14,8	-13,9	-13,6	-12,2	-10,4	-10,1	-9,5

Źródło: opracowanie Departamentu Analiz Ekonomicznych i Prognoz MPiPS na podstawie danych Eurostat.

Negatywne zjawisko wzrostu stopy bezrobocia podlega tendencjom zbliżonym do obserwowanych na rynku pracy w całej Unii Europejskiej. Zauważalne są jednak różnice czasowe w intensywności wzrostu stopy bezrobocia w Polsce i w całej Unii. Wzrost stopy bezrobocia w Polsce nastąpił później niż w większości krajów europejskich, wolniejsza była też dynamika tego wzrostu. Warto również zwrócić uwagę, że począwszy od roku 2012, stopa bezrobocia w Polsce jest niższa niż średnia w UE28. W 2013 r. w Polsce wyniosła ona 10,5 proc., podczas gdy średnio w Unii wskaźnik ten osiągnął wartość 11,0 proc. Relatywnie niższa

jest stopa bezrobocia wśród osób dojrzałych (w wieku 55–64 lat). Po zauważalnym spadku w latach 2006–2007, od roku 2009 występuje jednak powolny wzrost tego wskaźnika – do poziomu 7,7 proc. w 2013 r. W tym okresie stopa bezrobocia w tej grupie wiekowej jest zbliżona do średniej w UE28, przewyższając ją w ostatnich latach o 0,1 punktu procentowego (tabela 3).

Tabela 3. Stopa bezrobocia osób w wieku 15–64, 15–24 i 55–64 lat w Polsce i UE28 (w proc.)

Wyszczególnienie		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
15-64	Polska	20,2	19,7	19,4	18,0	14,0	9,7	7,2	8,3	9,7	9,8	10,2	10,5
	UE 28	9,1	9,2	9,3	9,1	8,3	7,2	7,1	9,0	9,7	9,8	10,6	11,0
	różnica	11,1	10,5	10,1	8,9	5,7	2,5	0,1	-0,7	0,0	0,0	-0,4	-0,5
15-24	Polska	41,6	41,4	40,1	36,9	29,8	21,7	17,3	20,6	23,7	25,8	26,5	27,3
	UE 28	18,1	18,3	18,7	18,7	17,4	15,5	15,6	19,9	21,0	21,4	22,9	23,3
	różnica	23,5	23,1	21,4	18,2	12,4	6,2	1,7	0,7	2,7	4,4	3,6	4,0
55-64	Polska	10,3	10,6	10,7	10,8	8,5	6,8	5,3	6,3	7,1	6,9	7,4	7,7
	UE 28	6,3	6,5	6,9	6,4	6,2	5,5	5,1	6,3	6,9	6,8	7,3	7,6
	różnica	4,0	4,1	3,8	4,4	2,3	1,3	0,2	0,0	0,2	0,1	0,1	0,1

Źródło: opracowanie Departamentu Analiz Ekonomicznych i Prognoz MPiPS na podstawie danych Eurostat.

Podobnie jak w większości krajów europejskich, największym problemem rynku pracy w Polsce jest wysoka stopa bezrobocia wśród osób w wieku do 25 lat. Niepokojący jest systematyczny wzrost tego wskaźnika z poziomu 17,3 proc. w 2008 r. do 27,3 proc. w 2013 r. Wzrost liczby bezrobotnych jest oczywistą konsekwencją spowolnienia gospodarczego, dlatego też planowany wzrost zatrudnienia powinien wynikać w pierwszej kolejności z odbudowania zdolności gospodarki do wzrostu produkcji i w konsekwencji do wzrostu PKB. Jak wskazują prezentowane wskaźniki, w Polsce, podobnie jak w innych krajach Unii Europejskiej, sytuacja młodzieży na rynku pracy jest zdecydowanie trudniejsza niż osób ze starszych grup wiekowych. Przejawia się to niewielkim poziomem aktywności zawodowej, stosunkowo niskim wskaźnikiem zatrudnienia i wysokim bezrobociem młodych. Według danych Eurostatu zharmonizowana stopa bezrobocia młodzieży w styczniu 2014 r. wyniosła w Polsce 27,4 proc. wobec 2,5-krotnie niższego wskaźnika dla społeczeństwa ogółem. Stopa bezrobocia młodzieży w Polsce, podobnie jak w UE, zmniejszyła się o 0,3 punktu procentowego w porównaniu ze stanem sprzed roku. Nadal jednak jej wartość pozostaje wyższa niż średnia w UE, gdzie wyniosła 23,4 proc.

Jest to problem szczególnie ważny ze względu na dotkliwe skutki bezrobocia młodzieży, nie tylko mające wpływ na sytuację życiową tej grupy, ale i przekładające się na poziom rozwoju społeczeństwa oraz sytuację demograficzną. Wysokie bezrobocie młodzieży i niepewność sytuacji zawodowej powodują coraz częściej uzależnienie materialne

od rodziców oraz odkładanie decyzji o założeniu rodziny. To z kolei staje się przyczyną niskich współczynników dzietności w Polsce i postępującego starzenia się społeczeństwa. Wywołuje też skrajne zachowania: popadanie w konflikt z prawem, uzależnienia, demonstracje niezadowolonych młodych ludzi. Niekorzystnym zjawiskiem jest też duże natężenie migracji zarobkowych młodych ludzi. Zatem w interesie całego społeczeństwa jest, by znajdowali oni zatrudnienie – dzięki temu będą osiągać dochody, przyczyniali się do wzrostu konsumpcji, a tym samym generowali wzrost PKB. Praca umożliwi im też realizację planów życiowych i rodzinnych.

Wpływ na sytuację osób młodych w zakresie zatrudnienia miał niewątpliwie kryzys ekonomiczny, odczuwany na rynku pracy w szczególności właśnie przez młodych. W roku 2009 liczba młodych bezrobotnych zwiększyła się o blisko 40 proc. wobec ogólnego wzrostu bezrobocia o ponad 28 proc., a udział młodych w liczbie zarejestrowanych wzrósł do 22,5 proc. Co prawda w następnych latach sytuacja zaczęła się stabilizować, ale wskaźnik bezrobocia młodych ludzi nadal jest bardzo wysoki, przy czym zależy od poziomu ich wykształcenia. W końcu 2013 r. młodzi bezrobotni stanowili 18,6 proc. ogółu zarejestrowanych bezrobotnych. I chociaż jest to udział znacznie niższy niż jeszcze 15 lat temu, gdy co trzeci spośród bezrobotnych nie ukończył 25 lat, oznacza jednak, że aż co piąty zarejestrowany to osoba młoda. Ponadto charakterystyczne dla tego wskaźnika jest duże zróżnicowanie regionalne. Udział młodych bezrobotnych wśród zarejestrowanych jest szczególnie wysoki w województwie małopolskim, gdzie w końcu 2013 r. wynosił 23,3 proc., podczas gdy najniższy był w dolnośląskim – 15,0 proc. (*Plan realizacji...* 2014, s. 7).

Charakterystyczną cechą sytuacji ludzi młodych na rynku pracy w Polsce jest ich późniejsze niż w innych krajach UE wkraczanie na rynek pracy. Według danych Eurostatu młodzi Polacy, podejmując pierwszą pracę, są o 2 lata starsi niż młodzi w innych krajach europejskich (prawie 7 lat w porównaniu z Holandią) (Eurostat 2013). Później na rynku pracy startuje tylko młodzież z Grecji, Włoch, Węgier, Luksemburga i Rumunii. O ile w poszczególnych państwach Unii Europejskiej średni wiek wkraczania na rynek pracy na ogół pozostaje na niezmiennym poziomie lub obniża się, o tyle w Polsce systematycznie wzrasta.

Głównym powodem tego zjawiska jest wydłużający się okres nauki. Młodzi coraz rzadziej kończą swoją edukację na poziomie szkoły zawodowej lub średniej. Fakt, że aktywny zawodowo jest jedynie co trzeci Polak do 25. roku życia, wynika często z kontynuowania nauki (na uczelniach państwowych lub prywatnych) lub uzupełniania kwalifikacji. Niemal 90 proc. biernych zawodowo młodych Polaków uczy się lub studiuje. O ile w roku szkolnym 1990/1991 było wśród nich niewiele ponad 400 tys. osób kształcących się w szkołach wyższych, to w roku akademickim 2012/2013 – blisko 1,7 mln osób (*Rocznik Statystyczny 2013*, s. 341). Co prawda liczba studiujących, głównie za sprawą zmian demograficznych, w ciągu ostatnich lat spada, jednak współczynniki skolaryzacji są wciąż wysokie.

Skłonność do długiego uczenia się i odkładania wejścia na rynek pracy wynika nie tylko z obowiązku szkolnego (w Polsce do 18. roku życia, podczas gdy w większości krajów Europy obowiązek nauki kończy się w wieku 16 lat) czy też chęci zwiększenia swoich szans na rynku pracy przez zdobycie wykształcenia wyższego, ale także z sytuacji na rynku

pracy i wymogów prawnych zatrudniania młodocianych, tj. osób poniżej 18. roku życia. Również starsi pracownicy są przeciwni zatrudnianiu młodzieży, często uważają, że podstawowym (niektórzy twierdzą nawet, że jedynym) obowiązkiem młodzieży powinna być nauka i że młodzi ludzie zdążą się jeszcze w życiu napracować; stanowisko to może się wydawać uzasadnione w kontekście podwyższonego wieku emerytalnego. Z badań CBOS wynika jednak, że nawet wakacyjna praca młodzieży budzi zastrzeżenia wśród dorosłych: aż 95 proc. z nich uważa, że nie powinni jej wykonywać uczniowie szkół podstawowych, sprzeciw 70 proc. respondentów budzi praca gimnazjalistów. Istnieje też grupa dorosłych (14 proc.), która uważa, że pracować nie powinni nawet uczniowie szkół średnich (CBOS 2012). Ankietowani mogą się kierować przeświadczeniem, że mniej pracującej młodzieży to więcej możliwości dla starszych pracowników.

Około 5,5 proc. biernych zawodowo młodych ludzi pozostaje nieaktywnych z powodu obowiązków rodzinnych i związanych z prowadzeniem domu, a kolejne 2 proc. z powodu choroby i niepełnosprawności. Oznacza to, że faktycznie tylko około 2 proc. osób w wieku 15–24 lat (około 60 tys. osób) jest nieaktywnych zawodowo z powodu braku pracy lub zniechęcenia bezskutecznością jej poszukiwania, bądź też pracy poszukuje, ale nie jest gotowa do jej podjęcia.

Zasadniczo, omawiając problem aktywności zawodowej młodzieży, należy skupić uwagę na tych osobach, które pozostają bezrobotne lub nieaktywne zawodowo z innych powodów niż nauka, obowiązki rodzinne czy choroba, co oznacza grupę liczącą około 88 tys. osób nieaktywnych zawodowo oraz około 400 tys. bezrobotnych w wieku 15–24 lat (BAEL 2013, s. 113). Na podstawie Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności obliczany jest wskaźnik NEET (ang. *not in employment, education and training*) obejmujący nieco szerszą grupę osób. Koncepcja „młodzieży NEET”, czyli „młodzieży bez pracy, nauki czy szkolenia”, jest coraz częściej stosowana przy opisywaniu sytuacji ludzi młodych na rynku pracy w UE. „Młodzież NEET”, to osoby w wieku 17–25 lat (choć niekiedy w zależności od potrzeb stosuje się bardziej szczegółowe podziały, np. 16–18, 18–20 itd.), które obecnie nie mają pracy, nie uczestniczą w szkoleniach ani nie są studentami. Odsetek młodzieży NEET nazywany jest wskaźnikiem wycofania się z rynku pracy lub ostrzej – wycofania się ze społeczeństwa w ogóle. Wskaźnik NEET dla osób w wieku 15–17 lat w Polsce przyjmuje bardzo niską wartość – zaledwie 0,6 proc. w 2012 r. – pięciokrotnie niższą niż dla całej UE (BAEL 2013, s. 131). Wynika to przede wszystkim z faktu istnienia w Polsce wyżej wspomnianego obowiązku nauki do 18. roku życia. Z tego też względu odsetek młodzieży niekontynuującej nauki wynosi w Polsce zaledwie 5,7 proc. (wobec 12,8 proc. w UE). W kolejnych grupach wiekowych wskaźnik NEET przyjmował coraz wyższe wartości. Zgodnie z danymi Eurostatu dla Polski za rok 2012, w grupie osób, których wiek zawierał się w przedziale 18–24 lat, wskaźnik ten wynosił 15,9 proc. Natomiast dla całej grupy wiekowej 15–24 lat wskaźnik NEET osiągnął 11,8 proc. i był o około 1,5 punktu procentowego niższy niż wskaźnik liczony dla wszystkich krajów Unii Europejskiej. W roku 2013 wskaźnik ten dla Polski w grupie 15–17 lat wyniósł 0,7 proc., w grupie 18–24 lat 16,7 proc., a w całej grupie wiekowej 15–24 lat wzrósł do 12,5 proc. Oznacza to, że wielkość omawianej populacji szacowana jest na około

560 tys. osób, w tym około 8 tys. liczy grupa osób w wieku 15–17 lat. Należy zauważyć, że na poziomie województw wskaźniki procentowe znacznie lepiej niż liczebność grupy zaliczonej do tej kategorii odzwierciedlają faktyczny problem bierności społecznej młodzieży. Wynika to z faktu, że wpływ na liczebność młodzieży NEET ma liczba ludności w danej grupie wiekowej, stąd najwyższe liczby młodych zakwalifikowanych do NEET wystąpiły w województwach o najwyższej liczbie ludności, tj. śląskim, mazowieckim, małopolskim i wielkopolskim. Natomiast wskaźnik NEET w grupie 15–24 lat pokazuje zupełnie inny rozkład. Najwyższe jego wartości w 2013 r. zanotowano w województwach: podkarpackim (17,2 proc.), lubuskim (16,8 proc.), warmińsko-mazurskim (16,2 proc.) oraz zachodniopomorskim (15,5 proc.). Najniższą wartość zanotowano w mazowieckim (9,2 proc.), a niewiele wyższą w podlaskim (9,8 proc.).

Jak pokazują badania OECD przedstawione w dokumencie „Better Skills, Better Jobs, Better Lives. A strategic approach to skills Policies” (OECD 2012), w przypadku osób młodych (w wieku 16–24 lat), które uczą się i/lub pracują, wraz z wiekiem zwiększają się kompetencje, natomiast w przypadku osób z grupy NEET – kompetencje maleją. Brak umiejętności praktycznych i doświadczenia zawodowego jest najczęściej podnoszonym argumentem w kontekście bezrobocia młodych osób (OECD 2012).

Część młodych ludzi zaliczonych do grupy NEET nie rejestruje się w urzędach pracy i pozostaje wykluczona z rynku pracy przede wszystkim z powodu niezakończonej edukacji formalnej, a tym samym – braku kwalifikacji zawodowych. Osoby te często nie są zainteresowane podejmowaniem zatrudnienia, bo nie widzą takiej potrzeby, albo też nie mają ochoty szkolić się i dokształcać. Bardzo trudno jest aktywizować tę grupę. Może ona liczyć nawet około 150 tys. osób, jeśli zbiorowość NEET pomniejszymy o zarejestrowanych w urzędach pracy bezrobotnych.

Jak już pisałem, do grupy NEET w wieku 15–24 lat w 2013 r. zaliczono około 560 tys. osób. Spośród nich 407 tys. stanowiły osoby bezrobotne według definicji stosowanych w BAEL. Z grupy tej fakt rejestracji w urzędach pracy deklarowało niecałe 270 tys. osób, czyli około 66 proc. bezrobotnych według BAEL.

Dane te nie pokrywają się (ze względów metodologicznych) z faktyczną liczbą młodych ludzi, którzy zarejestrowali się jako bezrobotni w urzędach pracy. W 2013 r. średnia liczba bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy w wieku 18–24 lat wyniosła około 410 tys. osób, czyli była o ponad 142 tys. osób wyższa niż wskazana w BAEL. Różnice te wynikać mogą z braku deklaracji o rejestracji w urzędzie pracy przez część osób bezrobotnych biorących udział w BAEL. Z drugiej strony może to być efekt wykonywania pracy na czarno przez zarejestrowanych bezrobotnych, co powoduje, że w BAEL są oni zaliczani do pracujących. Trudno ocenić, jak duży procent ludzi młodych podejmuje zatrudnienie w szarej strefie. Jeżeli poddamy analizie chociażby tylko ogłoszenia pojawiające się w internecie, rzeczywista skala zarobkowania może się okazać wcale niemała. Polska młodzież, niekoniecznie pełnoletnia, udziela korepetycji, pisze wypracowania i prezentacje, naprawia komputery, handluje lub pracuje nieformalnie w rodzinnych firmach. Zalegalizowanie tej działalności i pominięcie niektórych formalności mogłoby diametralnie zmienić statystyki, ale także wpływać na przyszłe emerytury tych młodych ludzi.

„Gwarancje dla młodzieży” – charakterystyka programu

Ograniczanie bezrobocia ludzi młodych stanowi od wielu lat jeden z priorytetów polityki rynku pracy w Polsce. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. zaliczała osoby do 25. roku życia do jednej z kategorii społecznych będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, a tym samym uprawnionych do specjalnej pomocy, m.in. przygotowania indywidualnego planu działania przez publiczne służby zatrudnienia oraz szeregu programów aktywizacji dedykowanych młodzieży. Wprowadzenie w Polsce „Gwarancji dla młodzieży” niejako wpisuje się w politykę rynku pracy realizowaną przez MPiPS oraz władze centralne i samorządowe. Poprzedziła je realizacja od 2012 r. programu „Młodzi na rynku pracy”, który jest uzupełnieniem standardowych usług oferowanych bezrobotnym do 30. roku życia, a także uruchomieniem projektu pilotażowego „Twoja kariera – Twój wybór”, który przez wprowadzenie nowych rozwiązań w polityce rynku pracy stanowił próbę przełamania barier utrudniających młodym ludziom wyjście z bezrobocia. Młodzież uczestnicząca w tym projekcie otrzymywała wsparcie w dwóch obszarach:

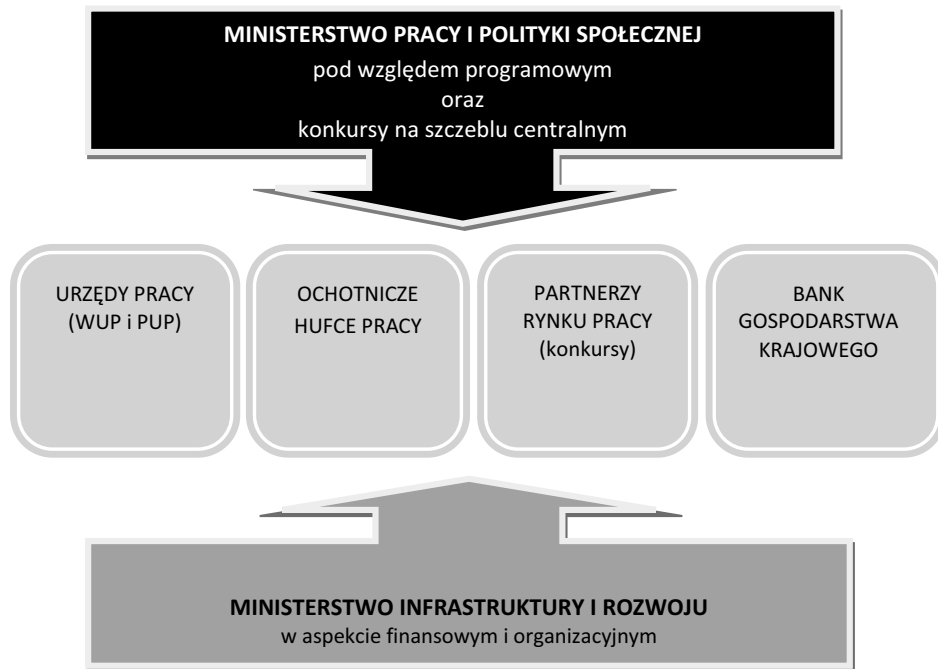
- 1) edukacyjnym – oferującym możliwość zdobycia pożądaných umiejętności dzięki wykorzystaniu bonów szkoleniowych (w formie kursu lub warsztatu szkoleniowego), bonów na kształcenie zawodowe lub policealne oraz bonów na kształcenie podyplomowe;
- 2) zatrudnieniowym – stwarzającym możliwość zdobycia doświadczenia zawodowego w formie stażu połączonego z późniejszym zatrudnieniem (bon stażowy) bądź zatrudnienia subsydiowanego (bon dla pracodawcy za zatrudnienie absolwenta szkoły wyższej) oraz zwiększenia mobilności zawodowej (dotacja na zasiedlenie).

Realizacja projektów pilotażowych pozwoliła na sprawdzenie nowych instrumentów wsparcia adresowanych do młodzieży i została wykorzystana w znowelizowanej ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Według „Planu realizacji «Gwarancji dla młodzieży» w Polsce” działania przewidziane w ramach wdrażania „Gwarancji dla młodzieży” tworzą „wartość dodaną” wobec realizowanej polityki rynku pracy w zakresie walki z bezrobociem młodzieży. Dodatkowa interwencja prowadzona za środków EFS i YEI pozwoli na intensyfikację działań krajowych, a co za tym idzie zwiększenie efektów końcowych realizacji wsparcia na rzecz osób młodych” (*Plan realizacji...* 2014, s. 12).

Opracowanie i wprowadzenie w życie systemu „Gwarancji dla młodzieży” wymagało ścisłej współpracy między wszystkimi zainteresowanymi stronami: różnymi gałęziami administracji, władzami publicznymi, służbami zatrudnienia, podmiotami świadczącymi usługi poradnictwa zawodowego, instytucjami edukacyjnymi i szkoleniowymi, instytucjami wsparcia młodzieży, przedsiębiorcami, pracodawcami, związkami zawodowymi itp. Już zalecenia Rady z 22 kwietnia 2013 r. w sprawie „Gwarancji dla młodzieży” (2013/C 120/01) kładły szczególny nacisk na ustanowienie partnerstwa różnych instytucji i podmiotów na rzecz wsparcia osób młodych. Kwestie złożoności i rozległości partnerstwa w procesach opracowywania i realizacji „Gwarancji...” w Polsce wynikają ze specyficznego samorządowego i zdecentralizowanego modelu publicznych służb zatrudnienia, wymagającego odpowiednich uregulowań prawnych umożliwiających realizację „Gwarancji...”.

Na szczeblu centralnym należy wskazać czterech strategicznych partnerów realizacji „Gwarancji...” (rysunek 1).

Rysunek 1. Instytucjonalna koncepcja realizacji planu „Gwarancji dla młodzieży”



Źródło: *Plan realizacji...* 2014, s. 24.

Każdy z partnerów strategicznych powinien współpracować, poprzez swoje jednostki organizacyjne i placówki, z gęstą siecią instytucji społeczno-gospodarczych, stowarzyszeń, fundacji, organizacji pozarządowych. Konieczność tworzenia nowych uregulowań prawnych wymaga na etapie projektowania szerokich konsultacji oraz uzgodnień, a następnie procedowania wprowadzanych zmian. To oznacza potrzebę zaangażowania partnerów społecznych na każdym z etapów projektowania i wdrażania działań na rzecz realizacji „Gwarancji dla młodzieży” w Polsce. Ich zadania kształtują się następująco:

1. Do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej należy:
 - określenie priorytetów, z uwzględnieniem ich komplementarności wobec zawartych w rządowych dokumentach strategiczno-programowych celów dotyczących zatrudniania młodych;
 - wskazanie ramowego zakresu działań w realizacji „Gwarancji dla młodzieży”;
 - sprawowanie merytorycznego nadzoru nad przebiegiem realizacji „Gwarancji dla młodzieży”;

- oparta na statystyce publicznej sprawozdawczość z wdrożenia „Gwarancji dla młodzieży”;
 - kontrola działań Ochotniczych Hufców Pracy skierowanych do osób młodych w ramach PO WER (Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój), w tym ich finansowania;
 - współpraca z Bankiem Gospodarstwa Krajowego w zakresie finansowania pożyczek dla młodych;
 - pośredniczenie w działaniach realizowanych przez BGK i OHP oraz ogłaszanie konkursu na szczeblu centralnym;
 - opracowywanie we współpracy z partnerami zasad konkursu centralnego i kierunkowych wytycznych dotyczących konkursów na poziomie regionalnym.
2. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju wykonuje następujące zadania:
- kieruje „Inicjatywą na rzecz zatrudnienia ludzi młodych” i zapewnia środki na jej realizację;
 - określa zasady wydatkowania środków przeznaczonych na realizację „Gwarancji dla młodzieży” pochodzących z Europejskiego Funduszu Społecznego oraz „Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych” i monitoruje jego prawidłowość;
 - prowadzi sprawozdawczość z wykorzystania środków „Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych” oraz Europejskiego Funduszu Społecznego.
3. Komenda Główna Ochotniczych Hufców Pracy:
- kieruje działaniami związanymi z wdrażaniem przez OHP „Gwarancji dla młodzieży” na terenie całego kraju; sprawuje nadzór nad jednostkami regionalnymi i koordynuje ich pracę;
 - jest projektodawcą przedsięwzięć, które służą realizacji „Gwarancji dla młodzieży” przez jednostki OHP.
4. Bank Gospodarstwa Krajowego jest dysponentem środków, które wspierają uruchomienie działalności gospodarczej w ramach „Gwarancji dla młodzieży”, biorąc pod uwagę wnioski i doświadczenia z pilotażowego programu „Pierwszy biznes – wsparcie w starcie”, który polega na udzielaniu pożyczek za pośrednictwem BGK młodym bezrobotnym na uruchomienie działalności gospodarczej.
- Na szczeblu regionalnym/lokalnym „Gwarancje dla młodzieży” realizowane będą przez:
- 1) wojewódzkie urzędy pracy (WUP),
 - 2) powiatowe urzędy pracy (PUP),
 - 3) struktury organizacyjne Ochotniczych Hufców Pracy (OHP),
 - 4) Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) za pośrednictwem wyłonionych pośredników finansowych,
 - 5) partnerów rynku pracy, którymi są partnerzy społeczni, agencje zatrudnienia, organizacje pozarządowe, podmioty ekonomii społecznej, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego, gminy oraz pracodawcy wyłonieni do realizacji tego programu.
- Jednym z ważnych filarów realizacji „Gwarancji dla młodzieży” były zmiany w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, które weszły w życie 27 maja

2014 r. Nowelizacja ustawy jako jeden z celów zakłada rozszerzenie możliwości aktywizacji zawodowej grup dotąd defaworyzowanych na rynku pracy, szczególnie młodych osób, co przejawia się między innymi we wzmacnianiu mobilności zawodowej, ograniczaniu kosztów ponoszonych przez pracodawców w związku z zatrudnieniem osób bez doświadczenia zawodowego czy też wsparciu rozwoju kompetencji młodych pracowników. Ustawa, zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej, skróciła do 4 miesięcy okres⁶, w jakim urząd pracy musi przedstawić ofertę pracy, aktywizacji lub szkolenia młodemu bezrobotnemu, ale także rozszerzyła krąg osób „w szczególnej sytuacji na rynku pracy”, obejmując tą kategorią osoby w wieku do 30 lat (a nie 25, jak do tej pory). Podniosła granicę wieku do 29. roku życia w zakresie wsparcia przedsiębiorczości osób młodych, np. w przypadku pożyczek na rozpoczęcie działalności gospodarczej.

Efektom tej zmiany jest dostosowanie ofert dla 4 podgrup – adresatów „Gwarancji dla młodzieży” w Polsce. Podgrupy te i logikę interwencji prowadzonej w celu poprawy sytuacji na rynku pracy z uwzględnieniem potrzeb młodych osób przedstawiono w tabeli 4.

Wydłużenie wieku do 29 lat w przypadku 4. podgrupy beneficjentów „Gwarancji dla młodzieży” wynika z procesu przesuwania się średniego wieku zakończenia kształcenia. Według statystyk OECD w 2011 r. średni wiek polskich absolwentów szkół wyższych wynosił 26 lat, zatem uzasadnia to podwyższenie granicy wieku dla osób, które wymagają wsparcia na rynku pracy, jeśli pojawiają się bariery startu zawodowego. Z kolei możliwość skorzystania z systemu preferencyjnych pożyczek ma być środkiem zapobiegania emigracji wysoko wykształconych osób, czyli zjawisku „drenażu mózgow”. Interesującym rozwiązaniem jest skierowanie oferty wsparcia już nie tylko do absolwentów, ale także studentów ostatnich lat. Umożliwi ono wcześniejsze rozpoczęcie aktywności zawodowej. Zasadą jest także obowiązek współpracy operatora finansowego z uczelniami danego regionu, aby informacja o możliwościach i zasadach udzielania pożyczek szeroko docierała do środowiska akademickiego.

⁶ Liczony będzie od dnia rejestracji w powiatowym urzędzie pracy osoby młodej do 25. roku życia jako bezrobotnej (lub poszukującej pracy w przypadku osoby niepełnosprawnej niepozostającej w zatrudnieniu).

Tabela 4. Główne kierunki przewidywanej interwencji w ramach realizacji „Gwarancji dla młodzieży” według grup adresatów

Podgrupy adresatów	Główne kierunki przewidywanej interwencji
<p>Osoby w wieku 15–17 lat przedwcześnie kończące naukę – osoby zaniedbujące obowiązek szkolny (do 16. roku życia) lub obowiązek nauki (do osiągnięcia 18. roku życia)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • udzielanie wsparcia prowadzącego do podjęcia nauki lub szkolenia bądź nabycia kwalifikacji zawodowych, przez udział w kwalifikacyjnych kursach zawodowych, oraz do nabycia elementarnych kompetencji społecznych; • uzupełnienie deficytu umiejętności językowych i cyfrowych;
<p>Osoby w wieku 18–24 lat pozostające poza zatrudnieniem, edukacją i szkoleniem (NEET) – wśród nich osoby wymagające szczególnego wsparcia, tj. oddalone od rynku pracy, ze środowisk defaworyzowanych, z obszarów wiejskich lub mniejszych miejscowości</p>	<ul style="list-style-type: none"> • wsparcie standardowe – przeprowadzenie diagnozy sytuacji zawodowej i osobistej młodej osoby i na tej podstawie zastosowanie interwencji standardowej obejmującej: <ol style="list-style-type: none"> a) pośrednictwo pracy i pośrednictwo w zakresie organizacji staży i praktyk b) poradnictwo zawodowe i informację zawodową c) naukę aktywnego poszukiwania pracy. • wsparcie pogłębione/kompleksowe, tzn. umożliwienie zdobycia zawodu, zmiany zawodu lub podwyższenia posiadanych kwalifikacji zawodowych, zdobycia doświadczenia zawodowego i podjęcia pracy
<p>Osoby w wieku 18–25 lat zarejestrowane jako bezrobotni – również zarejestrowani studenci studiów zaocznych i wieczorowych, niespełniający tym samym warunku zaklasyfikowania jako NEET</p>	<ul style="list-style-type: none"> • poradnictwo i pośrednictwo zawodowe oraz pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy • bony dla najbardziej aktywnych osób • staże, szkolenia • dofinansowanie dalszego kształcenia
<p>Bezrobotna młodzież oraz poszukujący pracy absolwenci szkół i uczelni w okresie 48 miesięcy od dnia ukończenia szkoły lub uzyskania tytułu zawodowego, w wieku 18–29 lat</p>	<p>wsparcie przedsiębiorczości osób młodych poprzez system preferencyjnych pożyczek</p>

* W przypadku osób w wieku od 15 do 24 lat z grupy tzw. NEET (niepracujący, niekształący się lub nieszkolący się) kwalifikujących się do objęcia wsparciem przez OHP wskazany okres 4 miesięcy rozpoczynać się będzie od dnia zgłoszenia przez te osoby gotowości do udziału w projekcie aktywizacji zawodowej lub społecznej, tj. od dnia podpisania przez osobę młodą do 25. roku życia deklaracji uczestnictwa w projekcie (w przypadku osób niepełnoletnich wymagany jest podpis rodzica lub opiekuna prawnego). Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Plan realizacji...* (2014).

Aktywizacja społeczno-zawodowa młodych osób będzie poprzedzona przeprowadzeniem diagnozy ich wiedzy, umiejętności oraz potencjału (profilowanie pomocy dla osób bezrobotnych), która pozwoli na dobór właściwych form wsparcia i opracowanie indywidualnego planu działania⁷. Osoby zamieszkujące tereny wiejskie i małe miejscowości, w których z założenia jest mniej ofert pracy, otrzymają wsparcie mobilności geograficznej (bony na zasiedlenie). W ramach realizacji „Gwarancji dla młodzieży”, po opracowaniu indywidualnego planu działania młodzi bezrobotni będą mogli korzystać z następujących instrumentów rynku pracy:

- szkolenia,
- staże,
- przygotowanie zawodowe dorosłych,
- pożyczki szkoleniowe,
- dofinansowanie studiów podyplomowych,
- stypendia na kontynuowanie nauki,
- prace interwencyjne,
- zatrudnienie na zasadach robót publicznych,
- programy specjalne,
- dotacje na podejmowanie działalności gospodarczej,
- bony szkoleniowe, stażowe, zatrudnieniowe oraz na zasiedlenie.

Działania, które wzmocnią aktywizację zawodową młodzieży, zostały zawarte w znolizowanej ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (np. bony szkoleniowe, stażowe, zatrudnieniowe, na zasiedlenie). Niektóre zapisy tej ustawy dotyczą szerszych grup bezrobotnych, jednak mogą też wpłynąć na skuteczność działań podejmowanych w stosunku do młodych bezrobotnych. Należą do nich niewątpliwie:

- możliwość zlecania podmiotom zewnętrznym działań aktywizacyjnych osób młodych zakwalifikowanych jako „długotrwale bezrobotni”⁸,
- współpraca centrów informacji i planowania kariery zawodowej z akademickimi biurami karier w zakresie opracowywania informacji zawodowej,
- możliwość zawierania trójstronnych umów szkoleniowych między starostą, pracodawcą i instytucją szkoleniową⁹,
- granty na telepracę,

⁷ Określenie profilu dla każdego bezrobotnego będzie wykonywane zaraz po rejestracji z uwzględnieniem jego aktualnej sytuacji na rynku pracy, tzn. oddalenia od rynku pracy i gotowości do wejścia/powrotu na rynek pracy. Dzięki temu urzędnicy dowiedzą się, jakie są oczekiwania młodych bezrobotnych i jaką pomoc należy im zaoferować.

⁸ Marszałek województwa będzie mógł zlecać w ramach środków Funduszu Pracy wykonanie działań aktywizacyjnych dla bezrobotnych realizatorom działań aktywizacyjnych (dostawcom usług), którzy zostaną wyłonieni w konkursie zamówień publicznych. Wynagrodzenie realizatora jest powiązane z uzyskaniem i utrzymaniem zatrudnienia przez osoby bezrobotne, których aktywizacja została zlecona, oraz osiągniętymi wskaźnikami: skuteczności zatrudnieniowej i utrzymania w zatrudnieniu.

⁹ W umowach tych uwzględnione będą w szczególności umiejętności i kompetencje zawodowe wymagane przez pracodawcę od kandydatów do pracy. Wymogi będą uwzględniane w programie

- świadczenia aktywizacyjne¹⁰,
- wsparcie starań o odbicie stażu zawodowego przez refundację składek na ubezpieczenia społeczne za bezrobotnych do 30. roku życia podejmujących pierwszą pracę¹¹,
- pożyczka z Funduszu Pracy na utworzenie stanowiska pracy lub podjęcie działalności gospodarczej¹²,
- refundacja składek na ubezpieczenie społeczne za bezrobotnego do 30. roku życia podejmującego pierwszą pracę.

Bardzo trudnym elementem wprowadzania w życie „Gwarancji dla młodzieży” będzie dotarcie z ofertą aktywizacyjną do wszystkich osób, do których jest ona skierowana. Szczególnie trudne to będzie w przypadku osób mających najmniejsze szanse na zaistnienie na rynku pracy, a więc pochodzących z rodzin dysfunkcyjnych, zaniedbanych, w których bezrobocie jest dziedziczne, z rodzin patologicznych, kryminogennych. Ale do grupy tej można zaliczyć też osoby zniechęcone, które pozostają bierne zawodowo lub funkcjonują w szarej strefie. Osoby te na ogół mają ograniczony kontakt zarówno z instytucjami edukacyjnymi i szkoleniowymi, jak i publicznymi służbami zatrudnienia. Znaczną część z nich można zaliczyć do grupy NEET. Dlatego też niezbędne jest ścisłe współdziałanie ze środowiskami lokalnymi. Według autorów „Gwarancji dla młodzieży” najlepiej mogą trafić do tej grupy młodzieży Ochotnicze Hufce Pracy, które dysponują siecią ponad 900 jednostek organizacyjnych (opiekuńczo-wychowawczych, szkoleniowych oraz świadczących usługi rynku pracy) rozmieszczonych na terenie całego kraju, szczególnie w mniejszych miejscowościach. Jednostki te ściśle współpracują z większością partnerów społecznych i instytucji rynku pracy, z samorządami, ale także ze szkołami, kuratoriami oświaty, kościołami różnych wyznań, poradniami psychologiczno-pedagogicznymi. Sku-

szkolenia finansowanego przez urząd pracy z Funduszu Pracy. Dzięki temu bezrobotni zdobędą wymagane przez pracodawców umiejętności.

¹⁰ Świadczenie to ma być wypłacane pracodawcy przez 12 (w wysokości 1/2 minimalnego wynagrodzenia) lub 18 (w wysokości 1/3 minimalnego wynagrodzenia) miesięcy za zatrudnienie bezrobotnego rodzica powracającego na rynek pracy po przerwie związanej z wychowaniem dziecka lub bezrobotnego sprawującego opiekę nad osobą zależną, który w okresie 3 lat przed rejestracją w urzędzie pracy jako bezrobotny zrezygnował z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej z uwagi na konieczność wychowywania dziecka lub sprawowania opieki nad osobą zależną.

¹¹ Refundacja ta, w wysokości nieprzekraczającej miesięcznie 1/2 minimalnego wynagrodzenia za pracę określonego na podstawie odrębnych przepisów, będzie mogła być wypłacana pracodawcy do 12 miesięcy. Pracodawca ma ponadto obowiązek – pod rygorem zwrotu refundacji – dalszego zatrudniania skierowanej osoby przez okres 6 miesięcy.

¹² O pożyczkę na podjęcie działalności gospodarczej będą mogły ubiegać się następujące osoby fizyczne:

- poszukujący pracy absolwenci szkół i wyższych uczelni w okresie 48 miesięcy od dnia ukończenia szkoły lub uzyskania tytułu zawodowego,
- bezrobotni zarejestrowani w PUP,
- studenci ostatniego roku studiów.

Pożyczka na podjęcie działalności gospodarczej, udzielana do wysokości 20-krotnego przeciętnego wynagrodzenia, będzie podlegała oprocentowaniu na zasadach preferencyjnych i będzie mogła stanowić do 100 proc. kosztów przedsięwzięcia.

teczne dotarcie do młodzieży pozostającej poza zatrudnieniem, edukacją i szkoleniami będzie wymagało akcji promocyjnej, w ramach której powinny być dostarczone wszystkim zainteresowanym niezbędne informacje o projekcie. Takie działania powinny też uwzględniać współcześnie najważniejsze dla młodzieży nośniki komunikacji, takie jak internet czy różne portale społecznościowe.

Istotną innowacją, którą wprowadza nowelizacja, jest nowe narzędzie wsparcia przetestowane w programie pilotażowym „Pierwszy biznes – wsparcie w starcie”. Jest to adresowana do absolwentów i studentów ostatnich lat studiów preferencyjna pożyczka na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz na utworzenie miejsca pracy. Program ten realizowany jest wspólnie z BGK. Uczestniczący w programie mogą otrzymać pożyczkę w wysokości do 20-krotności przeciętnego wynagrodzenia na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz pożyczkę w wysokości do sześciokrotności przeciętnego wynagrodzenia na utworzenie stanowiska pracy dla bezrobotnego. Oprocentowanie tych pożyczek jest preferencyjne (0,25 stopy redyskonta weksli NBP), a ich spłata jest rozłożona na 7 lat. Możliwe jest również uzyskanie rocznej karencji w spłacie kapitału oraz umorzenie części zobowiązań (pożyczka na utworzenie stanowiska pracy).

Jednym z ważnych powodów wysokiego bezrobocia młodzieży jest, oprócz braku doświadczenia zawodowego, niedopasowanie kwalifikacji do potrzeb rynku pracy, co wynika z niedostatecznej współpracy systemu edukacji i zatrudnienia. Efektem tego niedopasowania są trudności w podjęciu pracy przez absolwentów zarówno szkół wyższych, jak i średnich. Dlatego też w ramach „Gwarancji dla młodzieży” przewidziano środki wsparcia służące podnoszeniu jakości kształcenia i ułatwiające wchodzenie na rynek pracy absolwentom szkół i uczelni. Założono wykorzystanie w szerszym stopniu usług akademickich biur karier do ułatwienia studentom i absolwentom wchodzenia na rynek pracy. Ponieważ – jak już wspomniano wyżej – ważnym czynnikiem utrudniającym wejście na rynek pracy jest brak doświadczenia zawodowego, założono utworzenie i prowadzenie ogólnopolskiej bazy staży i praktyk zawodowych. W ramach pośrednictwa pracy podjęto działania, aby wykorzystywać nowoczesne formy przekazu informacji (infolinie, portale internetowe prowadzone przez MPiPS lub OHP), które szybciej niż tradycyjne środki przekazu trafią do młodzieży. Pośrednictwu między pracodawcami a młodymi ludźmi ma służyć organizacja targów pracy.

Już w roku szkolnym 2012/2013 podjęto modernizację systemu kształcenia zawodowego i ustawicznego. Wiązało się to z wprowadzeniem nowej klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego i wprowadzeniem nowej podstawy programowej kształcenia w zawodach, która jednocześnie stanowi standard wymagań egzaminacyjnych dla poszczególnych kwalifikacji. W ramach kształcenia zawodowego w ciągu 3 lat nauki ponad 60 proc. kształcenia zawodowego przeznaczono na praktyczną naukę zawodu, która odbywa się u pracodawcy, w centrach kształcenia zawodowego lub w szkolnych warsztatach. Natomiast w odniesieniu do absolwentów szkół wyższych już w 2011 r. zobowiązano uczelnie do monitorowania karier zawodowych swoich absolwentów w celu lepszego dostosowania programów kształcenia do potrzeb rynku pracy, a obecnie trwają prace nad zachęcaniem uczelni do powszechnych systemów praktyk i staży, które będą uzupełniać naukę teoretyczną. Holi-

styczne podejście do problemu startu zawodowego młodzieży jest jedną z cech programu, który ma zapewnić poprawę sytuacji młodzieży na rynku pracy nie tylko poprzez pomoc i interwencję, ale także zmiany systemowe w zakresie kształcenia służące lepszemu powiązaniu systemu edukacji z realiami rynku pracy.

W trosce o jak największą skuteczność realizacji „Gwarancji dla młodzieży” zakłada się wprowadzenie konkursów na szczeblu zarówno lokalnym, jak i centralnym, których celem będzie zapewnienie dodatkowych form wsparcia młodych osób na rynku pracy. Konkursy planowane na szczeblu centralnym będą się opierać na dwóch czynnikach: (a) nowatorskim podejściu w zakresie wspierania aktywizacji osób młodych i (b) wsparciu partnerstw i realizowanych przez nie działań na rzecz poprawy sytuacji osób młodych na rynku pracy. Z kolei wsparcie adresowane do osób młodych w ramach konkursów regionalnych ukierunkowane będzie m.in. na: (a) przeprowadzenie diagnozy barier aktywności zawodowej, a także czynników warunkujących udział młodych bezrobotnych w działaniach aktywizacyjnych, (b) usługi specjalistyczne, kierunkowe poradnictwo lub wsparcie; (c) zajęcia i warsztaty mające na celu zmotywowanie osoby bezrobotnej do aktywizacji zawodowej. Oferta konkursowa ma stanowić uzupełnienie i poszerzenie usług i instrumentów oferowanych dziś przez publiczne służby zatrudnienia.

„Gwarancje dla młodzieży” będą realizowane zarówno ze środków krajowych, jak i przy udziale środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego oraz „Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych”. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zakłada, że łącznie w latach 2014–2021 pomoc otrzyma prawie 2,4 mln młodych ludzi, z czego:

- 1670 tys. w ramach działań prowadzonych przez powiatowe urzędy pracy,
- 10,9 tys. w ramach zlecenia usług agencjom zatrudnienia,
- 587 tys. w ramach działań prowadzonych przez OHP,
- 10,7 tys. w ramach konkursów centralnych,
- 81,4 tys. w ramach konkursów regionalnych,
- 6,7 tys. w ramach pożyczek wypłacanych przez BGK.

Warto podkreślić, że do czasu uruchomienia środków europejskich na realizację programów na rzecz młodzieży, spodziewanego na przełomie 2014 i 2015 r., aktywizacja młodych jest finansowana ze zwiększonych środków Funduszu Pracy przeznaczonych dla młodych bezrobotnych oraz z dostępnych środków EFS. Dlatego rok 2014, pierwszy rok wdrażania „Gwarancji...”, należy traktować jako początek działań, które w pełni realizowane będą od 2015 r.

Monitorowanie realizacji „Gwarancji dla młodzieży”

Według zapisów zawartych w „Gwarancjach dla młodzieży” koordynacja procesu monitorowania należy do zadań Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Jednak aby monitorowanie przebiegało prawidłowo, niezbędne jest zaangażowanie wszystkich partnerów realizujących ten program (powiatowe urzędy pracy, wojewódzkie urzędy pracy, OHP,

MiR, BGK). Partnerzy ci są zobligowani do dostarczania wyczerpujących informacji w zakresie i w terminach określonych przez MPiPS, które będzie gromadziło i scalało wszystkie dane. Na tej podstawie będzie monitorować zachodzące zmiany i sporządzać analizy postępów w realizacji programu. Monitoring obejmie zarówno analizę kluczowych wskaźników, jak i analizę danych dotyczących skuteczności prowadzonych programów. Umożliwi to weryfikację zasadności i kierunków podejmowanych działań i pozwoli na wprowadzenie ewentualnych zmian. Podkreślić przy tym należy, że większość instrumentów rynku pracy wprowadzonych w nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy została poprzedzona projektami pilotażowymi i na podstawie wyników pilotaży zakwalifikowana jako skuteczne i pożądane narzędzie aktywizacji młodzieży. Kluczowe wskaźniki monitorujące efekty „Gwarancji...” będą analizowane na szczeblu krajowym z uwzględnieniem regionalnego zróżnicowania, choć w perspektywie 2014 r. zapowiadane są także wskaźniki europejskie. Wykaz wskaźników krajowych zawiera tabela 5.

Tabela 5. Kluczowe wskaźniki będące podstawą procesu monitorowania realizacji „Gwarancji dla młodzieży” według źródeł ich pozyskiwania

Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności/GUS*	Statystyki dotyczące bezrobocia rejestrowanego/powiatowe urzędy pracy
współczynnik aktywności zawodowej osób w wieku 15–24 lat i 25–29 lat	odsetek osób do 25. roku życia w ogólnej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych
wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15–24 lat i 25–29 lat	odsetek osób do 25. roku życia objętych aktywnymi programami rynku pracy w ogólnej liczbie uczestników aktywnych form
stopa bezrobocia osób w wieku 15–24 lat i 25–29 lat	procentowa zmiana liczby bezrobotnych do 25. roku życia w relacji do zmiany ogólnej liczby bezrobotnych
wskaźnik NEET osób w wieku 15–24 lat i 25–29 lat	średni czas pozostawiania bez pracy osób do 25. roku życia
odsetek bezrobotnych w wieku 15–24 lat oraz w wieku 25–29 lat w ogólnej liczbie ludności w danej grupie wiekowej	

Uwaga: Przewiduje się rozszerzenie BAEL m.in. o wybrane wskaźniki „Europa 2020” oraz wskaźniki NEET na poziomie województw NTS 2, podstawowe agregacje z zakresu rynku pracy na podregiony NTS 3, miasta wojewódzkie, grupy podregionów NTS 3.

Źródło: *Plan realizacji...* (2014), s. 52.

Oprócz danych służących jako podstawa obliczania wskaźników kluczowych będą gromadzone dane dotyczące uczestników projektu, obejmujące:

- status osoby przed objęciem gwarancjami dla młodych:
 - osoba bezrobotna (w tym bezrobotny zarejestrowany lub niezarejestrowany w urzędzie pracy), w tym osoba długotrwale bezrobotna¹³,
 - osoba bierna zawodowo, w tym osoba bierna zawodowo nieuczestnicząca w kształceniu lub szkoleniu,
 - osoba pracująca, według następujących cech:
 - płeć;
 - wiek;
 - wykształcenie według poziomów ISCED (podstawowe, gimnazjalne, ponadgimnazjalne, policealne, wyższe);
- datę rejestracji/zgłoszenia do projektu;
- datę profilowania w przypadku zarejestrowanych bezrobotnych;
- datę przedstawienia i rodzaj propozycji pomocy;
- czas pozostawania bez pracy od momentu zarejestrowania/przystąpienia do projektu do momentu otrzymania propozycji objęcia działaniami w ramach „Gwarancji dla młodzieży”;
- powody nieprzedstawienia propozycji pomocy w ciągu 4 miesięcy od zgłoszenia do projektu/zarejestrowania w urzędzie pracy;
- datę przyjęcia/odmowy objęcia pomocą oraz przerwania działań;
- formę/formy zaoferowanej pomocy (z wyszczególnieniem oferty pracy niesubsydiowanej i subsydiowanej, stażu, przygotowania zawodowego dorosłych i szkoleń itd.);
- okres uczestnictwa w działaniach projektu;
- datę zakończenia działań;
- datę wyrejestrowania z ewidencji i powód wyrejestrowania bezrobotnych.

Opracowanie w Polsce szczegółowych schematów monitorowania poszczególnych działań, a także zestawień tabelarycznych systemu realizacji „Gwarancji dla młodzieży” wyprzedziło opracowanie schematów monitorowania „Gwarancji...” przez Grupę ds. wskaźników EMCO (*Plan realizacji...* 2014, s. 51–78), które mają pozwolić na monitorowanie efektów tychże „Gwarancji...” w poszczególnych krajach UE i na szczeblu europejskim.

Podsumowanie

Wspieranie ludzi młodych wchodzących na rynek pracy jest kluczowym zadaniem, przed jakim stoi polityka społeczna, bowiem tę grupę najbardziej dotknęło spowolnienie gospodarcze. Plan realizacji „Gwarancji dla młodzieży” wychodzi naprzeciw potrzebie stwo-

¹³ Definicja pojęcia „długotrwale bezrobotny” różni się w zależności od wieku: (1) młodzież (w wieku poniżej 25 lat) – osoby bezrobotne nieprzerwanie przez okres ponad 6 miesięcy, (2) dorośli (w wieku 25 lat lub więcej) – osoby bezrobotne nieprzerwanie przez okres ponad 12 miesięcy.

zenia kompleksowej oferty wsparcia dla jednej z bardziej defaworyzowanych na rynku pracy grup. Poszczególne składowe tego planu były weryfikowane wcześniej w ramach realizacji programów pilotażowych, np. „Młodzi na rynku pracy”, „Twoja Kariera – Twój Wybór”, „Partnerstwo dla Pracy”. Umożliwiło to sprawdzenie nowych rozwiązań w polityce rynku pracy adresowanych do osób bezrobotnych w wieku do 30 lat. „Doświadczenia z realizacji projektów pilotażowych zostały wykorzystane przy projektowaniu – w nowelizowanej ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – nowych instrumentów wsparcia adresowanych do młodzieży” (Plan realizacji... 2014, s. 11). Realizacja „Gwarancji dla młodzieży” zbiegła się z nowelizacją ustawy o zatrudnieniu i instytucjach rynku pracy. Nowelizacja ta zakłada szczegółowe diagnozowanie potrzeb, opracowywanie indywidualnych planów działania, wprowadzenie nowych narzędzi kierowanych do młodzieży, takich jak bony stażowe, zatrudnieniowe, wspierające mobilność zawodową i geograficzną, pożyczka na podjęcie działalności gospodarczej czy zwolnienie pracodawców zatrudniających osoby młode z obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Opracowywanie indywidualnych planów działania dla poszczególnych bezrobotnych pozwoli na prawidłowe zdiagnozowanie potrzeb młodej osoby (analiza sytuacji i szans na rynku pracy) oraz ustalenie optymalnego profilu pomocy (dobór odpowiednich narzędzi, instrumentów i usług rynku pracy), a to z kolei powinno prowadzić do lepszego adresowania pomocy i efektywnego wykorzystania środków.

Zakłada się, że w realizację „Gwarancji dla młodzieży” będzie zaangażowanych wiele podmiotów (powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy, struktury Ochotniczych Hufców Pracy, rady rynku pracy, prywatne agencje zatrudnienia, pracodawcy, organizacje pozarządowe i instytucje szkoleniowe itp.). Dzięki „Gwarancjom...” okres aktywizacji zawodowej młodych w Polsce zostanie skrócony o 2 miesiące (z 6 do 4 miesięcy). Realizacja planu „Gwarancji...” przewiduje, że działania aktywizacyjne obejmą nie tylko młodzież zarejestrowaną w urzędach pracy, ale także osoby, które takiej rejestracji nie dokonały, często same wykluczające się z rynku pracy z powodu przerwania nauki, zachowań niezgodnych z prawem, patologii czy funkcjonowania w szarej strefie.

Realizacja zadań przewidzianych w „Gwarancjach dla młodzieży” może sprzyjać usprawnieniu funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia i podniesieniu jakości świadczonych przez nie usług, szerszemu zaangażowaniu partnerów społecznych, szczególnie pracodawców, w działania na rynku pracy, we współpracę z instytucjami edukacyjnymi i szkoleniowymi oraz wzmocnić powiązania między systemem kształcenia i gospodarką. Szeroko zaprojektowany plan „Gwarancji dla młodzieży” jest wdrażany już od początku roku i dzięki nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz dodatkowym środkom Funduszu Pracy przeznaczonym dla bezrobotnej młodzieży i z Europejskiego Funduszu Społecznego pierwsze efekty powinny być widoczne już pod koniec 2014 r. Jednak podkreślić należy, że pełna realizacja „Gwarancji...” przypadnie na I kwartał 2015 r., kiedy to obok działań urzędów pracy, OHP i BGK rozpocznie się realizacja projektów konkursowych na poziomie centralnym i regionalnym przez inne instytucje rynku pracy. W efekcie działań we wszystkich tych obszarach interwencji bez-

robocie młodych powinno się zmniejszyć o połowę. Przewiduje się też radykalną zmianę w zakresie ograniczenia zagrożenia młodzieży długotrwałym bezrobociem i wdrożenie nowego standardu pomocy, który wszystkim młodym gwarantuje realne wsparcie w okresie 4 miesięcy od momentu rejestracji. Poprawie sytuacji młodzieży sprzyja też lepsza sytuacja gospodarcza i spadek bezrobocia, które na koniec 2014 r. powinno osiągnąć poziom 12–12,5 proc. Warto podkreślić, że według najnowszych danych w czerwcu 2014 r. zarejestrowanych było blisko 100 tys. mniej młodych bezrobotnych, co oznacza spadek bezrobocia młodych o 25 proc., a do końca 2014 r. pomocą urzędów pracy zostanie objętych blisko 200 tys. bezrobotnych do 30. roku życia. Dzięki większej aktywności urzędów pracy i współpracy z pracodawcami publiczne służby zatrudnienia powinny dysponować większą liczbą ofert pracy. Natomiast aktywna współpraca szkół i uczelni z pracodawcami powinna przekładać się na skrócenie czasu poszukiwania pracy przez młodzież kończącą edukację i planującą swój start zawodowy. Podkreślić też należy, że lepsza współpraca szkół i uczelni z instytucjami rynku pracy i pracodawcami sprzyja również systemowym zmianom w programach i treściach kształcenia, co powinno dać trwały efekt lepszego dostosowania struktury i programów kształcenia do potrzeb rynku pracy oraz przyczynić się do rozwoju przedsiębiorczości akademickiej. W tym kontekście Plan realizacji „Gwarancji dla młodzieży” jest nie tylko szansą zwiększania efektywnego oddziaływania urzędów pracy na trwałą poprawę sytuacji młodych na rynku pracy, ale też powinien zapoczątkować trwałe systemowe zmiany w obszarze edukacji, kształcenia zawodowego i szkoleń, wreszcie zaś usług i instrumentów rynku pracy. Opracowanie kompleksowego planu działań poprzedzonego ewaluacją nowych instrumentów, zaangażowanie wielu instytucji i zapewnienie trwałości finansowania i monitorowania efektów zgodnie z przedstawionym wyżej zakresem wskaźników pozwoli na bieżącą ocenę i zarządzanie, w tym ewentualną korektę programów. Kolejnym wyzwaniem będzie trwała poprawa jakości pracy w Polsce, ograniczenie szarej strefy, większa dostępność trwałych form zatrudnienia i lepszych warunków pracy i płacy oraz rozwoju zawodowego. Sprzyjać temu powinna poprawa sytuacji gospodarczej, trwała poprawa sytuacji na rynku pracy, ale także zmiany demograficzne, które oznaczają w perspektywie najbliższych lat mniejszą podaż pracy. Bez tworzenia dobrych warunków startu zawodowego młodzieży i ograniczenia problemu bezrobocia młodych, zahamowania procesów migracyjnych i zachęt do powrotu na polski rynek pracy polska gospodarka może w perspektywie najbliższych lat odczuwać trudności w dostępie do kapitału ludzkiego jako poważną barierę rozwojową.

Bibliografia

- CBOS (2012), *Wakacje uczniów – wyjazdy wakacyjne i praca zarobkowa*, BS/133/2012, Warszawa, październik 2012, s. 7, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_133_12.PDF
- Eurofound (2012), *NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, autorzy: M. Mascherini i in., Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- EUROSTAT (2013), <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

- Komunikat KE (2012), *Wniosek zalecenie Rady w sprawie ustanowienia Gwarancji dla młodzieży* (COM(2012) 729). COM(2013) 447 final.
- Męcina J. (2013), *Niewykorzystane zasoby. Nowa polityka rynku pracy*, Warszawa, Instytut Polityki Społecznej UW.
- Młodzież a rynek pracy* (2013), B. Leszczyńska (red.), Warszawa, Wojewódzki Urząd Pracy.
- OECD (2012), *Better Skills, Better Jobs, Better Lives. A Strategic Approach to Skills Policies*, OECD Publishing, <http://skills.oecd.org/documents/OECDskillsStrategyFINALENG.pdf> [dostęp: 5.07.2014].
- Pańków M. (2012), *Młodzi na rynku pracy. Raport z badania*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- Plan realizacji „Gwarancji dla młodzieży” w Polsce* (2014) (kwiecień), Warszawa, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.
- Program „Młodzi na rynku pracy”. Działania na rzecz zmniejszenia bezrobocia młodzieży* (2012), Warszawa, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, <http://www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultaktualnosc/5543/5779/1/I%20Program%20Mlodzi%20na%20Rynku%20Pracy.pdf> [dostęp: 5 VII 2014].
- Standing G. (2011), *Prekariat. Nowa niebezpieczna klasa*, tłum. P. Kaczmarek, M. Karolak, „Praktyka Teoretyczna”. Polskie tłumaczenie pierwszego i drugiego rozdziału dostępne pod adresem: www.praktykateoretyczna.pl/index.php/rozdzial-1-prekariat oraz.../rozdzial-2-prekariat. Tłumaczenie udostępniane na licencji Creative Commons [dostęp: 1.07.2014].
- Strojek A. (2010), *Polska młodzież startuje z opóźnieniem*, http://gazetapraca.pl/gazetapraca/1,91736,8197362,Polska_mlodzi_z_startuje_z_opoznieniem.html [dostęp: 7.07.2014].
- Szafraniec K. (2011), *Młodzi 2011*, współpraca: M. Boni (redakcja naukowa i rekomendacje dla polityk publicznych), P. Arak (koordynacja projektu), Warszawa, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
- The youth employment crisis: A call for action. Resolution and conclusions of the 101st Session of the International Labour Conference* (2012), Geneva.

Summary

The youth is one of the most vulnerable groups at the labour market in Poland as well as in other European countries. A high unemployment rate among young people as well as social and economic consequences of this situation made the European Commission and the governments of the member states affected by this problem to work out common actions in order to solve the problem. The measures include Youth Employment Package with an initiative to establish the Youth Guarantee Programme. In response to the documents of the European Commission, the Polish Ministry of Labour and Social Policy developed a plan of implementation of Youth Guarantee with the application of ‘the Initiative on employment of young people in Poland’ which aims at performing actions in order to reverse the negative trend in the youth employment. According to the principles of Youth Guarantee, all young people up to the age of 25, regardless of

registration at the job centre, will be given a good quality job offer no later than for months after the completing formal education or a job loss. The job offer should be adjusted to individual needs and conditions. There are supposed to be new system tools implemented: apprenticeship or employment or relocation vouchers, as well as loans for undertaking a business activity, or exempting employers from the subscription to Labour Fund and Employment Fund Contribution if the employee is up to the age of 30. The implementation plan of Youth Guarantee attempts to create an extensive offer to support young people, as well as to strengthen and complement the current actions, and provide a system of monitoring the changes.

Key words: labour market, youth employment support, youth guarantee, public employment services

Cytowanie

Męcina Jacek (2014), „Gwarancje dla młodzieży” jako wspólna inicjatywa państw UE na rzecz poprawy sytuacji ludzi młodych na rynku pracy, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 26(3)2014, s. 75–98. Dostępny w Internecie: www.problemypolitikispolecznej.pl [dostęp: dzień, miesiąc, rok]

Z WARSZTATÓW BADAWCZYCH

Wiesława Kozek, Piotr Ostrowski

*Instytut Socjologii
Uniwersytet Warszawski¹*

***Elastyczność zatrudnienia a pozycja związków
zawodowych na poziomie zakładu pracy.
Wnioski z badania według metodologii
Programu Badawczego CRANET***

Streszczenie

W dyskursie medialnym związki zawodowe są wskazywane jako interesariusz niechętny zmianom w zakresie elastycznych systemów pracy. Wyniki badań przeprowadzonych według metodologii CRANET w dużych firmach prywatnych na terenie Warszawy i Mazowsza sugerują, że na poziomie firm skuteczny sprzeciw wobec takich zmian nie występuje w nasilonej postaci. W firmach, w których funkcjonują związki zawodowe, i w firmach, w których są one słabsze lub nie są w ogóle obecne, nasilenie zjawisk elastyczności zatrudnienia jest zbliżone. Jedynym wyjątkiem są umowy na czas określony: związki zawodowe prawdopodobnie mogą na poziomie zakładu pracy skutecznie sprzeciwiać się wprowadzaniu takich umów na dużą skalę.

Słowa kluczowe: związki zawodowe, indeks siły związków zawodowych, elastyczność, outsourcing, podwykonawstwo, umowy na czas określony, metodologia CRANET

¹ Instytut Socjologii UW, ul. Karowa 18, 00-927 Warszawa; adres elektroniczny autorów: w.kozek@is.uw.edu.pl; ostrowskip@is.uw.edu.pl

Wprowadzenie

W niniejszym artykule zamierzamy pokazać, jak duże firmy radzą sobie z elastycznymi formami zatrudnienia oraz jakie znaczenie w tym kontekście ma fakt, że na terenie przedsiębiorstwa działają związki zawodowe. Posłużymy się w tym celu wynikami badania ankietowego, przeprowadzonego zgodnie z metodologią Programu Badawczego CRANET w roku 2009 na próbie przedsiębiorstw zatrudniających więcej niż 200 pracowników z terenu Warszawy i Mazowsza².

Biorący udział w badaniu pracownicy działów personalnych zostali poproszeni między innymi o określenie, w jakim stopniu w reprezentowanych przez nich zakładach pracy stosuje się daną formę zatrudnienia oraz w jakim stopniu mamy do czynienia z dynamiką w ich użyciu, tzn. czy w ciągu trzech lat poprzedzających badanie zmieniła się sytuacja w przedsiębiorstwach w zakresie stosowania elastycznych form zatrudnienia. Jeśli przyjąć, że elastyczne formy zatrudnienia w większym stopniu służą interesom pracodawcy niż interesom pracowników, to w przedsiębiorstwach, w których działają związki zawodowe nie powinniśmy spodziewać się większego nasilenia zjawiska elastycznych form zatrudnienia, niż w przedsiębiorstwach bez związków zawodowych.

Pojęcia elastyczności przyjmujemy za Johnem Atkinsonem, który wyróżnił kilka jej typów, między innymi elastyczność finansową, ilościową, funkcjonalną i oddalenie/odsunięcie (Atkinson 1984; Kozek, Kubisa 2011). Elastyczność ilościowa (liczbowa) firmy polega na zdolności dostosowania liczby zatrudnianych pracowników do aktualnych potrzeb. Elastyczność finansowa oznacza elastyczne wynagrodzenia, dostosowujące je do indywidualnej i grupowej wydajności pracowników. Elastyczność funkcjonalna oznacza z kolei zdolność do przydzielania pracownikom różnorodnych i zmiennych w czasie zadań. Odsunięcie, czyli *distancing*, obejmuje takie działania organizacyjne, jak *outsourcing* (zlecenie usług na zewnątrz) i *subcontracting* (podwykonawstwo).

Dyskusje o elastyczności zatrudnienia

Związki zawodowe w Polsce są instytucją stojącą wobec konieczności wypracowania strategii w zakresie elastyczności, w związku z rozwojem tego zjawiska w sferze zatrudnienia. Co prawda zewnętrzni interpretatorzy wskazują niekiedy na istnienie tradycji elastyczności pracy wywodzącej się z okresu socjalizmu (Portet 2007), sugerując tym samym, że nasze nawyki w tej dziedzinie mogą niwelować negatywne reakcje na obecną niestabilność

² Program Badawczy CRANET, w którym bierze udział większość krajów europejskich, dotyczy praktyk w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi i udostępnia narzędzia metodologiczne wszystkim, którzy zechcą się do niego przyłączyć. Dla celów badania polskiego skorzystano z obszernego kwestionariusza wywiadu, przetłumaczono go na język polski, zwracając szczególną uwagę na terminologię opisującą działania organizacyjne na obszarze zarządzania pracą. Badania CRANET metodą ankiety rozdawanej w firmach i ponownie odbieranej, przeprowadzono w 2009 r. po raz pierwszy w Polsce. Badanie zostało sfinansowane z funduszu badań statutowych Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Ankiety dostarczali do firm i je odbierali studenci uczestniczący w seminarium badawczym „Badania CRANET w Polsce”.

zatrudnienia, jednak w warunkach wysokiej stopy bezrobocia kontekst elastyczności powoduje raczej niechęć do pracy niepewnej, którą łatwo stracić.

Oczywiście, elastyczność zatrudnienia jest obecnie przywoływana jako część polityki *flexicurity*, narzędzie walki z kryzysem gospodarczym lub sposób na pozyskiwanie konkurencyjności przez przedsiębiorstwa. Pracodawcy w Polsce wyraźnie chcą korzystać z elastycznego zatrudnienia: w tym celu najczęściej sięgają po umowy o pracę na czas określony, opierają się na kontraktach cywilnoprawnych z pracownikami i zabiegają o długie okresy rozliczeniowe. Jako formę elastycznego zatrudnienia należy również rozpatrywać tzw. pracę na czarno.

Ocena realizacji idei *flexicurity* może być w Polsce dosyć sceptyczna, w szczególności dlatego, że nie istnieją jej trzy równorzędne filary: pewność ponownego zatrudnienia (a nie konkretnej pracy), wsparcie kapitału ludzkiego pracowników i zabezpieczenie socjalne na wypadek bezrobocia. W szczególności zrozumiąły jest sceptycyzm związków zawodowych. Dotyczy on wszystkich trzech filarów. Jeśli chodzi o pewność zatrudnienia po zwolnieniu, stwierdzić należy, że wysoka stopa bezrobocia (8,9 proc. w 2010 r.)³ (*Polska – wskaźniki makroekonomiczne*), w tym bezrobocia długoterminowego (3 proc. w 2010 r.) (*Polska – wskaźniki makroekonomiczne*), wysoka stopa bezrobocia młodych (23,6 proc. w 2010 r. wśród osób w wieku 15–24) oraz średnia – osób starszych (7,3 proc. w 2010 r. dla osób w wieku 50+) powoduje, że szanse na szybkie ponowne zatrudnienie w innej firmie, branży, zawodzie, miejscowości nie są duże, zarówno w ocenie ogółu pracowników, jak i społeczeństwa. Badania opinii społecznej na ten temat nie pozostawiają żadnych wątpliwości. W latach 2012 i 2013 trudności w znalezieniu jakiegokolwiek pracy deklaroowało odpowiednio 44 proc. i 45 proc. badanych, a trudności w znalezieniu pracy w sensie absolutnym („nie można znaleźć żadnej pracy”) odpowiednio 19 proc. i 26 proc. (CBOS 2013). Analizy i badania w zakresie szkoleń pokazują dokładnie, że osoba bezrobotna nie jest uprzywilejowana w dostępie do szkoleń (*Kształcenie dorosłych 2009*). Jeśli zaś chodzi o osłonę socjalną w okresie bezrobocia, to zasiłki od bezrobocia pobierało w 2012 r. jedynie 13 proc. zarejestrowanych bezrobotnych (*Polska – wskaźniki makroekonomiczne*), a stopa zastąpienia wynagrodzenia zasiłkiem wynosiła w 2009 r. przeciętnie 18,3 proc. W tej sytuacji stosunek związków zawodowych do elastycznego zatrudnienia nie może być kształtowany pod wpływem idei *flexicurity*. Wynika zatem z innych kalkulacji.

Z kolei opinia, że konieczne jest wykorzystywanie elastycznych form zatrudnienia w czasach kryzysu, chętnie głoszona przez pracodawców, jest często przywoływana w wystąpieniach ich reprezentantów (*Czarna lista barier...*); optują za nią także niektórzy specjaliści rynku pracy. Z opinią tą po części zgadzają się zwykli pracownicy, jednak przy założeniu, że elastyczne formy pracy miałyby zapobiec utracie pracy. W takiej sytuacji skłonni są przystać – także często nieformalnie – na elastyczną pracę. Argumentacja ta była podstawą porozumienia na forum Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych w sprawie metod walki z kryzysem, które miało miejsce w roku 2009. Pracodawcy uważają

³ Według wskaźnika Międzynarodowej Organizacji Pracy. Dane pochodzą z okresu zbliżonego do tego, w jakim przeprowadzono badanie CRANET.

teraz, że to porozumienie przyczyniło się do lepszego radzenia sobie polskiej gospodarki z kryzysem i pokonania go. Centrale związkowe zaś sądzą, że obecnie „wprowadzanie bardziej elastycznych okresów rozliczeniowych i ruchomego czasu pracy nie jest skutecznym rozwiązaniem zapobiegającym rosnącej fali zwolnień pracowników i pogłębiającego się bezrobocia” (*Opinia do projektu ustawy o zmianie ustawy...*). Obok OPZZ, podobnie krytyczne stanowisko zajął NSZZ „Solidarność” (*Decyzja Prezydium KK nr 1/2013...*).

Stosunek związków zawodowych do elastycznych form zatrudnienia może wynikać wprost z faktu, że rozwój tych form w polskich warunkach oznacza zmniejszanie się bazy członkowskiej. Mobilni pracownicy, stale zmieniający pracodawcę, posługują się strategią krótkoterminową w danym miejscu pracy i nie są zainteresowani przynależnością do związków zawodowych. Związki zawodowe opierają się bowiem głównie na przynależności do zakładowej organizacji związkowej. Nie istnieje tradycja przynależności do organizacji międzyzakładowych. Również takie formy zatrudnienia jak umowa zlecenia i umowa o dzieło oraz prowadzenie jednoosobowej firmy oznaczają pozbawienie – w polskim systemie prawa pracy – możliwości członkostwa w związkach zawodowych.

Związki zawodowe mogą niechętnie reagować na plany elastycznego zatrudnienia, także ze względu na stosunek pracowników do tej formy zatrudnienia. W społeczeństwie polskim głęboko zakorzenione jest negatywne nastawienie do elastycznego zatrudnienia. Ostatnio znajduje to wyraz w dyskusji o tzw. umowach śmieciowych. Co prawda nie jest dostatecznie jasno i precyzyjnie zdefiniowane, co to są umowy śmieciowe, ale temat ten wzbudza liczne głosy krytyczne. Sformułowanie „umowa śmieciowa” to oczywiście kalka językowa pojęcia *junk-job*. Tego typu umowa obejmuje pracę niepewną, nisko płatną i o zubożonych treściach, a więc niewymagającą wysokich kwalifikacji (Kozek, Kubisa, Ostrowski 2005). Z pewnością umowy śmieciowe nie pokrywają się zakresami z elastycznym zatrudnieniem, lecz dyskusja o umowach śmieciowych stanowi ważny kontekst, którego działacze związkowi nie mogą lekceważyć, bo nie mogą lekceważyć potrzeb, postaw i obaw swojej obecnej lub potencjalnej bazy członkowskiej.

Elastyczne zatrudnienie w każdym systemie oznacza takie jego formy, które pozwalają pracodawcy relatywnie szybko dostosować wolumen pracowników do strumienia pracy. Historycznie rzecz ujmując, elastyczne zatrudnienie istniało zawsze: w formie pracy sezonowej, okołoświątecznej, na zamówienie konkretnego klienta. Obecnie jednak, w związku z rozwojem rynków i powiązań gospodarki globalnej, duża i zwiększająca się część strumienia pracy powstaje pod wpływem zamówień typu *ad hoc*, pod konkretnego klienta i konkretne zamówienie, zwane często w usługach projektem (Castells 2010, s. 282–295). Pracodawcy nie są w stanie zorganizować procesu pracy w ten sposób, by jednocześnie zaspokoić oczekiwania kontrahentów i klientów oraz potrzeby pracowników związane ze stabilną pracą i równowagą między pracą a życiem w cyklu dnia czy tygodnia.

Oczywiście, duże firmy, obsługujące dużych kontrahentów i duże rzesze klientów, mogą sobie radzić z rozwiązywaniem tego problemu dużo lepiej niż firmy małe lub średnie, działające w warunkach większej konkurencji. Jednak także duże firmy mogą mieć z tym kłopoty, szczególnie w okresach gorszej koniunktury. Duże firmy częściej też muszą brać pod uwagę reakcję związków zawodowych na propozycje idące w kierunku większej

elastyczności. Ta reakcja zależy od wzorca wprowadzanej elastyczności: nastawionej na konkurencję lub konstruktywnej (Teague, Graal, 1992). Elastyczność konkurencyjna nie wykorzystuje potencjału współpracy ze związkami zawodowymi, przeciwnie – w jej ramach związki zawodowe są postrzegane jako nierynkowa instytucja, blokująca przystosowanie i cięcie kosztów. W strategii konstruktywnej elastyczności natomiast związki zawodowe są postrzegane jako potencjalny sojusznik w procesie koniecznych zmian, co do kierunku których można się porozumieć, a samo porozumienie ma swą wartość w kontekście analizy kosztów transakcyjnych.

Związki zawodowe w okresie gorszej koniunktury zgadzają się zazwyczaj na większą elastyczność. Tak było w roku 2009 w Polsce, gdy zgodziły się na wydłużenie okresu rozliczeniowego czasu pracy. Pozwoliło to pracodawcom na większą elastyczność w wykorzystaniu zasobów pracy, choć dla pracowników tworzyło to szereg niekorzystnych sytuacji (np. niemożność pobrania urlopu wypoczynkowego w okresie letnim, większe koszty porannego dojazdu i powrotu z pracy w godzinach wieczornych i nocnych, większe koszty opieki na dziećmi, większe koszty posiłków w czasie dłuższego dnia pracy).

Związki zawodowe w badanych firmach

Z powodu braku danych dotyczących obecności związków zawodowych, analizie poddano jedynie 64 spośród 71 badanych dużych przedsiębiorstw⁴. Jako punkt wyjścia do dalszych analiz potraktowaliśmy wyniki badań prowadzonych w tym zakresie na próbie ogólnopolskiej. Z danych gromadzonych przez Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS 2012) wynika, że związki zawodowe istnieją obecnie w około 35 proc. wszystkich przedsiębiorstw w Polsce, bez względu na ich wielkość.

Oczywiście, związki zawodowe częściej występują w przedsiębiorstwach średnich i dużych. CBOS (2012) podaje, że są one obecne w 10 proc. firm zatrudniających poniżej 50 pracowników, w 52 proc. przedsiębiorstw z liczbą zatrudnionych w przedziale 50–249 i 68 proc. w bardzo dużych zakładach pracy, w których poziom zatrudnienia przekracza 250 pracowników. Trudności w zakresie tworzenia organizacji związkowych w małych firmach są wielowymiarowe. Z pewnością nie bez znaczenia w tym kontekście jest prawny obowiązek zebrania minimum dziesięciu ufających sobie osób, aby założyć zakładową organizację związkową i korzystać z uprawnień jej przysługujących.

Z racji tego, że badaniu CRANET poddano wyłącznie przedsiębiorstwa duże, należało się spodziewać podobnego wyniku co w badaniach CBOS. Hipoteza ta nie do końca się potwierdziła. W 34,4 proc. badanych przedsiębiorstw z próby CRANET istnieją struktury związkowe (tabela 1), co jest wynikiem niemal identycznym z tym prezentowanym przez CBOS w 2012 r., ale odnoszącym się do wszystkich firm, a nie tylko tych dużych. Względ-

⁴ Próba CRANET w Polsce liczyła 71 przedsiębiorstw. Z analizy wyłączono jedno przedsiębiorstwo, w którym zatrudnionych było mniej niż 200 pracowników, oraz pięć przedsiębiorstw, na temat których brakowało danych w kwestii istnienia organizacji związkowej. Próba badawcza miała charakter próby celowej firm sektora prywatnego na terenie Warszawy i Mazowsza.

nie niską stopę uzwiązkowienia⁵ można wytłumaczyć tym, że badanie objęło wyłącznie sektor prywatny.

Tabela 1. Poziom uzwiązkowienia badanych firm

	N	proc.
Brak związku zawodowego	42	65,6
Istnieje związek zawodowy	22	34,4

Źródło: badanie własne 2009 wg metodologii CRANET

Wielkość organizacji związkowych była zróżnicowana (tabela 2). W pięciu przedsiębiorstwach istniały wyłącznie małe organizacje związkowe, skupiające nie więcej niż 10 proc. załogi. Liczniejsze struktury, zrzeszające do 25 proc. pracowników, funkcjonowały w pięciu kolejnych zakładach pracy. Średni poziom uzwiązkowienia (do 50 proc. załogi) zaobserwowano w dwóch zakładach. O wysokim uzwiązkowieniu (w przedziale 51–75 proc.) można mówić w przypadku pięciu badanych przedsiębiorstw. W badanej próbie nie znalazł się ani jeden zakład pracy, w którym uzwiązkowienie przekraczałoby trzy czwarte stanu zatrudnienia⁶.

Tabela 2. Poziom uzwiązkowienia w firmach z uwzględnieniem liczebności związków zawodowych⁷

	N	proc.
Brak związku zawodowego	42	65,6
1–10 proc.	5	7,8
11–25 proc.	5	7,8
26–50 proc.	2	3,1
51–75 proc.	5	7,8

Źródło: badanie własne 2009 wg metodologii CRANET

⁵ Termin „uzwiązkowienie” jest kolejną kalką – tym razem angielskiego pojęcia „unionisation”. Stosujemy to pojęcie świadomie (po raz pierwszy posłużyliśmy się nim w: Kozek, Ostrowski 2003), pragnąc je zakorzenić w Polsce. Jest ono po prostu wygodne. Należy podkreślić, że pojęcie to dużo wcześniej wykorzystał Witold Morawski w swoim klasycznym studium dotyczącym konfliktu przemysłowego w Ameryce (Morawski 1970), a także Juliusz Gardawski, Barbara Gąciarz, Andrzej Mokrzyzewski i Włodzimierz Pańków w książce *Rozpad bastionu? Związki zawodowe w gospodarce prywatyzowanej* (1999).

⁶ Z uwagi na niską liczebność poszczególnych przypadków, w dalszej części analizy będziemy się skupiali na zależnościach pomiędzy uzwiązkowieniem jako takim, bez względu na jego skalę w poszczególnych przedsiębiorstwach. Tak więc, dla celów analitycznych została utworzona zmienna „uzwiązkowienie”.

⁷ Wyłączono odpowiedzi „nie wiem”.

Zdaniem ankietowanych pracowników personalnych zatrudnionych w badanych przedsiębiorstwach, ogólnie rzecz biorąc, w ciągu trzech lat poprzedzających moment badania, wpływ związków zawodowych na firmę nie zmienił się (14 przypadków). Interesujące jest, że nie było przypadku, aby specjaliści ds. HR dostrzegli zmniejszenie wpływu związków zawodowych. W czterech przypadkach wpływ ten, ich zdaniem, się zwiększył. Według opinii dwóch respondentów związki zawodowe nie mają żadnego wpływu na funkcjonowanie zakładu pracy.

Dla celów dalszej analizy zbudowaliśmy „indeks siły związków zawodowych”. Jako podstawę operacjonalizacji indeksu przyjęliśmy dwie zmienne kwestionariusza CRANET, odnoszące się z jednej strony do wielkości organizacji, a z drugiej do zmiany wpływów związków zawodowych w ciągu trzech lat poprzedzających badanie. Uznaliśmy, że odpowiedź „nie wiem” na pytanie o wielkość organizacji związkowej w firmie odnosi się do sytuacji, w której organizacja związkowa jest mała, raczej inercyjna i nie prowadzi aktywnej polityki w ramach organizacji. Formalnie istnieje, ale jej działalność nie jest szerzej znana. Uznaliśmy też, że utworzona przez nas zmienna „indeks siły związków zawodowych” przyjmie trzy wartości:

- a) „słabe związki zawodowe” (N=7): sytuacje, gdy menedżer personalny nie może określić ich wielkości (odpowiedź „nie wiem”) oraz gdy organizacja jest mała (1–10 proc.) i jednocześnie jej wpływ pozostał bez zmian w ciągu trzech lat poprzedzających badanie;
- b) „związki zawodowe o umiarkowanej pozycji” (N=5): są to średnie (11–25 proc.) i duże (26–50 proc.) organizacje związkowe, których wpływ w ciągu trzech lat poprzedzających badanie nie zmienił się;
- c) „silne związki zawodowe” (N=8): do tej kategorii zaliczyliśmy bardzo duże organizacje związkowe (51–75 proc.), których wpływ pozostał bez zmian w ciągu trzech lat poprzedzających badanie, oraz wszystkie przypadki (i tu już znaczenia nie miała wielkość organizacji), w których menedżment zadeklarował zwiększenie wpływu związków na firmę w ciągu trzech lat poprzedzających badanie.

Tabela 3. Indeks siły związków zawodowych

	N	proc.
Słabe	7	35,0
Umiarkowane	5	25,0
Silne	8	40,0
Ogółem	20	100,0

Źródło: badanie własne 2009 wg metodologii CRANET

Zjawiska elastycznego zatrudnienia w badanych firmach

W badanych firmach występują różnorodne formy elastycznego zatrudnienia (tabela 4). Wśród nich najczęściej stosowano umowy na czas określony, pracę zmianową oraz dłuższy okres rozliczania czasu pracy. Nieco mniej popularne są następujące formy: korzystanie z pracy w formie umowy-zlecenia, praca na część etatu, umowy cywilne i outsourcing zadań. Marginesem pozostaje zatrudnienie w formie pracy czasowej (tj. tymczasowej poprzez agencje) i sezonowej, praca wykonywana w domu, telepraca i praca weekendowa.

Tabela 4. Nasilenie form elastycznego zatrudnienia w badanych firmach

Forma elastycznego zatrudnienia	Średnia na skali 1: mniej niż 1 proc. 2: 1–5 proc. 3: 6–10 proc. 4: 11–20 proc. 5: więcej niż 20 proc.
Umowy na czas określony	4,42
Praca zmianowa	3,79
Dłuższy okres rozliczania czasu pracy	3,47
Korzystanie z pracy w formie umowy-zlecenia	2,95
Praca na część etatu	2,81
Korzystanie z pracy poprzez umowy cywilne	2,35
Outsourcing	2,05
Praca czasowa, sezonowa	1,63
Praca w domu	1,53
Telepraca	1,42
Praca weekendowa	1,37

Źródło: badanie własne 2009 wg metodologii CRANET

Z dokładniejszych analiz wynika, że w firmach istniały pewne wzorce powiązanych form elastyczności (Sadowski 2001). Po pierwsze, gdy firma wykorzystuje tzw. pracę zdalną, czyli wykonywaną poza jej siedzibą, to chętnie stosuje wszystkie tego formy (telepraca, praca wykonywana w domu, outsourcing), a jednocześnie chętnie korzysta z pracy na podstawie umów cywilnoprawnych (umowy-zlecenia oraz umowy o dzieło). Zjawiska te dobrze korespondują z wymiarem elastyczności typu „oddalenie” w koncepcji Atkinsona (Kozek, Kubisa 2011). Po drugie, gdy firma korzysta z pracy sezonowej, to ma też tendencję do korzystania z pracy okresowej, weekendowej lub z pracy na część etatu, łącząc te

formy z umowami o pracę na czas określony. Po trzecie, korzystanie z pracy zmianowej łączy się z wykorzystaniem dłuższych okresów rozliczania czasu pracy, co wydaje się najbardziej tradycyjną postacią elastyczności. Ten czynnik pomijamy jednak w naszej analizie.

W ciągu trzech lat poprzedzających badanie, firmy zwiększały zatrudnienie w formie umów na czas określony i pracy na część etatu. Nie zaobserwowaliśmy zmian w zakresie stosowania umów cywilnoprawnych (w tym umów-zlecenia), godzin nadliczbowych, elastycznych godzin pracy, dłuższego okresu rozliczeń czasu pracy i pracy zmianowej. Praca czasowa, praca w domu i outsourcing zasadniczo nawet nieco ograniczały swój zasięg. Telepraca, pracy weekendowa, zatrudnianie dwóch osób na jednym etacie (tzw. etat dzielony) raczej nie były praktykowane (tabela 5).

Tabela 5. Zmiana zakresu stosowania elastycznego zatrudnienia w badanych firmach

	Średnia na skali 1-4
Umowy na czas określony	1,72
Praca na część etatu	1,98
Korzystanie z pracy w formie umowy-zlecenia	2,03
Okres rozliczenia godzin	2,16
Elastyczne godziny pracy	2,21
Godziny nadliczbowe	2,21
Korzystanie z pracy w ramach umowy cywilnej	2,45
Praca zmianowa	2,53
Outsourcing, czyli korzystanie z pracy pracowników innych firm	2,76
Praca czasowa, sezonowa	3,07
Praca w domu	3,07
Dzielenie pracy na danym stanowisku pomiędzy co najmniej dwie osoby	3,26
Praca weekendowa	3,36
Telepraca	3,38

Źródło: badanie własne 2009 wg metodologii CRANET. Odpowiedzi na czterostopniowej skali: „zwiększenie zakresu” – 1, „brak zmian” – 2, „zmniejszenie zakresu” – 3 oraz „niepraktykowane” – 4.

Kierując się tym, że w firmach istnieją wzory powiązanych form elastycznego zatrudnienia, zbudowano indeksy, które nazwano odpowiednio do wymiarów Atkinsona: elastycznością typu „oddalanie”, elastycznością czasową i elastycznością płacową. Odrębnie zajmujemy się umowami na czas określony, głównie z uwagi na fakt, że są one obecnie szczególnie dyskutowane (Bednarski, Frieske 2012).

Indeks elastyczności typu „oddalanie”

Indeks „oddalanie” uwzględnia telepracę, pracę wykonywaną w domu, outsourcing, korzystanie z umów cywilnych i umów-zlecenia⁸. Aż 10 firm nie stosuje żadnej z form elastyczności typu „oddalanie”, a 28 stosuje je w minimalnym stopniu (do 5 pkt). Wśród badanych nie było jednak firmy, która wykazywałaby elastyczność w stopniu bardzo wysokim. Najwyższa zanotowana wartość indeksu to 17, i to w przypadku zaledwie dwóch firm. Średnia dla zmiennej charakteryzującej indeks elastyczności typu „oddalanie” wynosi 4,59 na skali 0–25 pkt, czyli można powiedzieć, że w badanych przedsiębiorstwach nie stosuje się intensywnej strategii elastyczności tego typu.

Analiza indeksu elastyczności typu „oddalanie”, w powiązaniu ze zmienną „istnienie związku zawodowego w firmie” oraz indeksem siły związków zawodowych, musi być prowadzona ostrożnie ze względu na zbyt małe liczebności próby, lecz zasadniczo można stwierdzić po analizie skupień, że nie dostrzegamy wyraźnej tendencji, aby obecność związków zawodowych lub ich siła znacząco współwystępowała z tendencją do stosowania tej formy elastyczności (tabela 6 i 7).

Tabela 6. Uzwiązkowienie a elastyczność typu „oddalanie”

			Indeks elastyczności „oddalanie” Liczba przypadków				Ogółem
			Brak	Niska	Średnia	Wysoka	
Uzwiązkowienie	Brak	N	7	18	6	4	35
	Istnieje	N	3	10	3	3	19
Ogółem		N	10	28	9	7	54

Źródło: badanie własne 2009 wg metodologii CRANET

⁸ Respondent określał przybliżony procent zatrudnionych w zakresie danej formy elastyczności. Każdej z odpowiedzi przypisano rangę, nadając punkty: nie używane / nie dotyczy (0 pkt), mniej niż 1 proc. (1 pkt), 1–5 proc. (2 pkt), 6–10 proc. (3 pkt), 11–20 proc. (4 pkt), więcej niż 20 proc. (5 pkt). Tym samym badane przedsiębiorstwo w zakresie stosowania elastyczności typu „oddalanie” mogło otrzymać minimalnie 0 pkt (gdy w żadnym stopniu nie stosuje żadnej formy elastyczności) do maksymalnie 25 pkt (gdy każdą z form stosuje się wobec więcej niż 20 proc. zatrudnionych). Indeks elastyczności typu „oddalanie” (N=54) przyjął wartości: brak elastyczności: 0 pkt (N=10), niska elastyczność: 0–5 pkt (N=28), średnia elastyczność: 6–10 pkt (N=9), wysoka elastyczność: 11–17 pkt (N=7).

Tabela 7. Siła związków zawodowych a elastyczność typu „oddalenie”

			Indeks elastyczności „oddalenie” Liczba przypadków				Ogółem
			Brak	Niska	Średnia	Wysoka	
Indeks siły związków zawodowych	Słabe	N	1	3	1	1	6
	Średnie	N	1	2	0	2	5
	Silne	N	1	5	1	0	7
Ogółem		N	3	10	2	3	18

Źródło: badanie własne 2009 wg metodologii CRANET

Indeks elastyczności czasowej

Indeks ten odpowiada wymiarowi elastyczności liczbowej zaproponowanemu przez Atkinsona. Budowa indeksu elastyczności czasowej polegała na skumulowaniu odpowiedzi w zakresie stosowania takich form elastyczności, jak praca czasowa, praca sezonowa, praca weekendowa, praca na część etatu, umowy na czas określony⁹. Badane przedsiębiorstwa mogły otrzymać w zakresie stosowania elastyczności czasowej minimalnie 0 pkt (gdy w żadnym stopniu nie stosuje żadnej formy elastyczności) do maksymalnie 20 pkt (gdy każdą z form stosuje się wobec więcej niż 20 proc. zatrudnionych).

Wyniki wskazują, że nie ma ani jednego przypadku firmy niestosującej w ogóle żadnej z form elastyczności czasowej. Przeważają jednak firmy stosujące ją w stopniu niskim (N=26, do 5 pkt) i średnim (N=22). Wśród badanych tylko trzy stosowały ją w stopniu bardzo wysokim. Najwyższa zanotowana wartość to 16. Średnia dla zmiennej indeksu elastyczności czasowej wynosi 5,74 i jest nieco tylko wyższa od elastyczności typu „oddalenie”. Zasadniczo więc duże firmy nie stosowały intensywnie także i tej formy elastyczności.

Analiza indeksu elastyczności czasowej w powiązaniu ze zmienną „istnienie związku zawodowego w firmie” oraz indeksem siły związków zawodowych pozwala na ostrożny wniosek, że siła lub obecność związków zawodowych nie wpływa znacząco na stosowanie tej formy elastyczności. Jednak wydaje się jednocześnie, że choć związki zawodowe nie są przeciwnikiem wprowadzania w praktyce rozwiązań charakterystycznych dla elastyczności czasowej, to sprzeciwiają się jej najbardziej wyrazistym (skrajnym) formom (tabela 8 i 9).

⁹ Respondent udzielał odpowiedzi, określając przybliżony procent zatrudnionych w ramach danej formy elastyczności. Każdej z odpowiedzi przypisano rangę, nadając punkty: nie używane / nie dotyczy (0 pkt), mniej niż 1 proc. (1 pkt), 1–5 proc. (2 pkt), 6–10 proc. (3 pkt), 11–20 proc. (4 pkt), więcej niż 20 proc. (5 pkt).

Tabela 8. Uzwiązkowienie a elastyczność czasowa

			Indeks elastyczności czasowej Liczba przypadków			Ogółem
			Niska	Średnia	Wysoka	
Uzwiązkowienie	Brak	N	15	18	3	36
	Jest	N	11	4	0	15
Ogółem		N	26	22	3	51

Źródło: badanie własne 2009 wg metodologii CRANET

Tabela 9. Siła związków zawodowych a elastyczność czasowa

			Indeks elastyczności czasowej Liczba przypadków			Ogółem
			Niska	Średnia	Wysoka	
Indeks siły związków zawodowych	Słabe	N	4	1	0	5
	Średnie	N	2	1	0	3
	Silne	N	5	1	0	6
Ogółem		N	11	3	0	14

Źródło: badanie własne 2009 wg metodologii CRANET

Elastyczność płacowa

Ten wymiar elastyczności był mierzony za pomocą tylko dwu zmiennych, charakteryzujących wysiłki firm, by uelastyczyć system wynagrodzeń. Okazuje się, że badane firmy w ostatnich latach najczęściej nie zmieniały swoich systemów płacowych w kwestii ruchomej części płac (52,6 proc.) lub nieco rzadziej zwiększały tę część ruchomą (36,8 proc.). Większość firm nie oferuje płac zależnych od wydajności!

Okazuje się, że siła związków zawodowych nie wiąże się z tendencją do zmiany w systemach płacowych w kierunku wprowadzania zmiennych części wynagrodzeń (tabela 10), ani też zasadniczo nie można jednoznacznie stwierdzić, iż siła związków zawodowych wiąże się ze stosowaniem płac zależnych od wydajności w odniesieniu do pracowników szeregowych lub fizycznych (tabela 11).

Tabela 10. Siła związków zawodowych a zmiany w systemie płacowym w kwestii ruchomej części płacy

Czy w ciągu ostatnich trzech lat nastąpiła zmiana w systemie płacowym?			Ruchoma część płacy Liczba przypadków			Ogółem
			Zwiększyła się	Pozostała bez zmian	Zmaląa	
Indeks siły związków zawodowych	Słabe	N	3	3	1	7
	Średnie	N	0	3	1	4
	Silne	N	4	4	0	8
Ogółem		N	7	10	2	19

Źródło: badanie własne 2009 wg metodologii CRANET

Tabela 11. Siła związków zawodowych a płaca zależna od wydajności/osiągnięć jako metoda motywowania pracowników szeregowych

Czy w organizacji jest stosowana któraś z poniższych metod motywowania pracowników fizycznych i innych pracowników szeregowych?			Płaca zależna od wydajności		Ogółem
			Nie	Tak	
Indeks siły związków zawodowych	Słabe	N	5	1	6
	Średnie	N	4	0	4
	Silne	N	4	3	7
Ogółem		N	13	4	17

Źródło: badanie własne 2009 wg metodologii CRANET

Umowy na czas określony

Zjawisko występowania umów na czas określony nasiliło się w Polsce na początku ubiegłej dekady. Według danych Eurostat w roku 2010 Polska miała jeden z najwyższych w Unii Europejskiej odsetek zatrudnionych w tej formie w stosunku do zatrudnionych na podstawie umowy o pracę ogółem (*Dane statystyczne dotyczące zatrudnienia*). Tymczasową umowę w 2010 r. miał co czwarty pracownik w Polsce, podobnie jak w Hiszpanii (tylko nieco niższy wskaźnik w Portugalii). W latach 2007–2011 udział umów na czas określony już w Polsce nie rósł, choć wciąż utrzymywał się niezmiennie na bardzo wysokim poziomie. Nasilone zjawisko występowania umów na czas określony, choć częściowo korzystne

z punktu widzenia interesów pracodawców, faktycznie – poprzez przerzucanie na pracowników kosztów niestabilności prowadzenia działalności gospodarczej – jest źródłem niepewności pracowników na rynku pracy (Bednarski 2012). Dla związków zawodowych stanowi to duże wyzwanie i oznacza niewątpliwe utrudnienia w prowadzeniu wewnętrznej polityki. Należą do nich: obawa przed możliwością nieprzedłużenia umowy zawartej na czas określony, z uwagi na przynależność związkową, brak ochrony trwałości stosunku pracy działaczy związkowych po wygaśnięciu umowy oraz brak obowiązku uzasadnienia wypowiedzenia umowy zawartej na czas określony i – co istotniejsze – konsultowania jej wypowiedzenia z reprezentującym pracownika związkiem zawodowym.

W badanych firmach możemy mówić o przewadze przedsiębiorstw stosujących umowy na czas określony (tabela 12). Wśród omawianych przypadków w zaledwie dwóch nie stwierdzono tego typu umów. W niemal połowie badanych przypadków skala zjawiska występowania umów na czas określony przekracza 10 proc., ponad jedna czwarta firm stosuje je w skali przekraczającej 20 proc., a zatem zbliżonej do próby ogólnokrajowej.

Tabela 12. Występowanie umów na czas określony (w proc. zatrudnionych)

	N	proc.
Nie używane / Nie dotyczy	2	3,4
Mniej niż 1 proc.	5	8,5
1–5 proc.	11	18,6
6–10 proc.	14	23,7
11–20 proc.	12	20,3
Więcej niż 20 proc.	15	25,4

Źródło: badanie własne 2009 wg metodologii CRANET

Uzwiązkowienie danego przedsiębiorstwa znacząco wiąże się ze słabo nasilonym zjawiskiem zawierania umów na czas określony. Gdy w firmie nie ma związków zawodowych, to aż 37,5 proc. firm stosuje zatrudnienie na umowach czasowych w wymiarze większym niż 20 proc. siły roboczej, a gdy związki zawodowe istnieją, to żadna firma w takim nasileniu tego nie stosuje (tabela 13). Nie znamy oczywiście przyczyn współwystępowania obu tych zjawisk, jednak wydaje się prawdopodobne, że polityka związków zawodowych wpływa na ograniczenie stosowania tego typu kontraktów z pracownikami. Wydaje się istotne, że związki zawodowe nie tyle ograniczają stosowanie umów na czas określony w ogóle, co prowadzą do zmniejszenia wymiaru zjawiska. I – podobnie jak w przypadku elastyczności czasowej – nie są bezwzględnie przeciwnikami tej formy elastyczności. Wydaje się, że dopuszczają jej stosowanie, jednak bronią pracowników przed jej nadmiernym (często patologicznym) nasileniem.

Tabela 13. Uzwiązkowanie a występowanie umów na czas określony (w proc. zatrudnionych)

			Umowy na czas określony						Ogółem
			Nie używane/ Nie dotyczy	Mniej niż 1%	1–5%	6–10%	11–20%	Więcej niż 20%	
Uzwiązkowanie	Brak	Liczebność	0	3	7	9	6	15	40
		proc.	0	7,5	17,5	22,5	15,0	37,5	100,0
	Jest	Liczebność	2	2	4	5	6	0	19
		proc.	10,5	10,5	21,1	26,3	31,6	0	100,0
Ogółem		Liczebność	2	5	11	14	12	15	59
		proc.	3,4	8,5	18,6	23,7	20,3	25,4	100,0

Źródło: badanie własne 2009 wg metodologii CRANET

Analizując wyniki badania CRANET, należy zwrócić uwagę, że w ciągu trzech lat poprzedzających badanie w ponad połowie przedsiębiorstw nie zaszły zmiany, jeśli chodzi o zatrudnienie na czas określony (55 proc.), ale gdy już zachodziły, to z reguły w kierunku wzrostu udziału tego typu umów (36,7 proc.). Ponad cztery razy więcej firm zwiększyło zakres zatrudnienia na czas określony, niż dokonało redukcji w zakresie występowania tej formy elastyczności.

Biorąc pod uwagę zagrożenia stabilności dalszego zatrudnienia, wydaje się, że właściwa z punktu widzenia interesów pracowniczych powinna być strategia ukierunkowana na ich ograniczenie. Analiza badanych przypadków nic nie mówi o strategii zastosowanej przez związki zawodowe. Jak wynika z analizy badań CRANET, uzwiązkowanie nie wiąże się z dynamiką umów na czas określony (tabela 14). Zaledwie w jednym przypadku nastąpiło zmniejszenie zakresu występowania tego typu umów w uzwiązkowanym zakładzie pracy.

Tabela 14. Uzwiązkowanie a zmiana w występowaniu umów na czas określony w ciągu trzech lat poprzedzających badanie

			Umowy na czas określony			Ogółem
			Zwiększenie zakresu	Brak zmian	Zmniejszenie zakresu	
Uzwiązkowanie	Brak	Liczebność	14	22	4	40
		proc.	35,0	55,0	10,0	100,0
	Jest	Liczebność	8	11	1	20
		proc.	40,0	55,0	5,0	100,0
Ogółem		Liczebność	22	33	5	60
		proc.	36,7	55,0	8,3	100,0

Źródło: badanie własne 2009 wg metodologii CRANET

Przyczyn takiej sytuacji można upatrywać w zjawisku inercyjności sytuacji w analizowanym zakresie. W rzeczywistości jednak niekoniecznie musi tak być. Związek może być aktywny w swoim działaniu, lecz mało skuteczny. Potwierdza to CBOS (2012), z którego badań wynika, że 40 proc. respondentów nie dostrzega efektów działalności związków zawodowych w ich zakładzie pracy, 39 proc. dostrzega aktywność, ale także brak skuteczności, a na efektywność związków zwraca uwagę 15 proc. badanych.

Podsumowanie

Zjawiska elastyczności występują w badanych dużych przedsiębiorstwach w ograniczonym zakresie. Duże firmy mogą po prostu pozwolić sobie, ze względu na skalę działania, na oferowanie bardziej stabilnych warunków zatrudnienia, a elastyczne traktować jako uzupełniające. Badane przedsiębiorstwa najczęściej odwołują się do elastyczności za pośrednictwem umów na czas określony, w nieco mniejszym zakresie korzystają z outsourcingu i umów cywilnoprawnych. Jeśli już to robią, to zasięg tych praktyk nie jest znaczący w kontekście ogółu zatrudnionych. Wydaje się, że związki zawodowe mają wpływ na ograniczenie występowania umów na czas określony, ale prawdopodobnie tylko wtedy, jeśli występują one – w ich ocenie – w nadmiernej skali. Nieco słabiej ugruntowana badawczo jest teza, że związki zawodowe są w stanie opierać się innym formom elastyczności, zaliczonym przez nas do tzw. elastyczności czasowej. Nie ulega wątpliwości, że w tylko niewielkim zakresie wpływają na przypadki outsourcingu i umów cywilnoprawnych. Otwarta pozostaje kwestia w jakim stopniu, z uwagi na utrudnienia w możliwości zrzeczania w zakładowych związkach zawodowych pracowników firm zewnętrznych i pracowników na kontraktach cywilnych, w ogóle podejmują tego typu wysiłki.

Wydaje się, że związki zawodowe, ze względu na ograniczoność zasobów, mogą się skupiać na obronie praw wyłącznie zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Taką ograniczoną strategią wpływu na wewnętrzną politykę można wyjaśnić istnienie uzwiązkowionych zakładów pracy bez umów na czas określony oraz bez takich umów w skali powyżej 20 proc. ogółu zatrudnionych.

Obecność związków zawodowych i ich siła nie wydają się też – w świetle naszego badania – czynnikiem wywierającym jakikolwiek wpływ na stosowanie elastycznych systemów płacowych.

Z naszej analizy można pośrednio wywnioskować, że jeśli w dużych firmach prywatnych mamy do czynienia ze strategią elastyczności, to jest to raczej strategia odwołująca się do paradygmatu elastyczności zorientowanej na konkurencyjność, bez szczególnego odwoływania się do strategii określanej przez Teauge'a i Grahla jako konstruktywna. Przypomnijmy, że to właśnie ta druga jest obliczona na konkurowanie za pomocą przewagi opartej na jakości siły roboczej, w obrębie której jednak elementem pośredniczącym pozostają związki zawodowe, te zaś pracodawcy potrafią pragmatycznie pozyskać do współpracy. Tego typu strategia menedżerów personalnych nie została dostrzeżona w toku analiz naszego wstępnego badania.

Oczywiście warto na koniec zauważyć, że oddziaływanie związków zawodowych jest w kwestiach elastycznych form zatrudnienia mocno ograniczone ich kompetencjami w tej dziedzinie. Nic więc dziwnego, że związki zawodowe kładą szczególny nacisk na regulacje prawne w skali makro, dążąc do ograniczenia elastyczności w odniesieniu do wszystkich pracowników i wszystkich firm. Stawiają tym samym na możliwość dostosowania elastycznych rozwiązań tam, gdzie mogłyby wejść w porozumienia na poziomie zakładu pracy. Widać też, że nie byłyby wtedy przeciwne rozwiązaniom elastycznym, o ile nie przyjęłyby one form patologicznych.

Bibliografia

- Atkinson J. (1984), *Manpower Strategies for Flexible Organizations*, „Personnel Management”, t. 16, nr 8.
- Bednarski M. (2012), *Zatrudnienie na czas określony. Perspektywa pracodawców*, w: M. Bednarski, K.W. Frieske (red.), *Zatrudnienie na czas określony w polskiej gospodarce. Społeczne i ekonomiczne konsekwencje zjawiska*, Warszawa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Bednarski M., Frieske K.W. (red.) (2012), *Zatrudnienie na czas określony w polskiej gospodarce. Społeczne i ekonomiczne konsekwencje zjawiska*, Warszawa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- CBOS (2012), *Związki zawodowe i prawa pracownicze*, Komunikat z badań, BS/52/2012.
- CBOS (2013), *Oceny sytuacji na rynku pracy i poczucie zagrożenia bezrobociem*, Komunikat z badań, BS/43/2013.
- Castells M. (2010), *Społeczeństwo sieci. Nowa przedmowa*, tłum. M. Marody i in., Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Czarna lista barier dla rozwoju przedsiębiorczości 2013*, Warszawa, maj 2013, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, http://konfederacjalewiatan.pl/opinie/aktualnosci/2013/1/czarna_lista_barier_213 [dostęp: 4.07.2013].
- Dane statystyczne dotyczące zatrudnienia*, Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Employment_statistics/pl
- Decyzja Prezydium KK nr 1/2013 w sprawie opinii o projekcie ustawy MPiPS o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o związkach zawodowych*, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”, <http://www.solidarnosc.org.pl/pl/prezydium-2013/28-lutego-2013-23-26/2013.html> [dostęp: 4.07.2013].
- Gardawski J., Gąciarz B., Mokrzyzewski A., Pańków W. (1999), *Rozpad bastionu? Związki zawodowe w gospodarce prywatyzowanej*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- Kozek W., Kubisa J., Ostrowski P. (2005), *Bliżej „junk job” niż „working poor”. Nisko kwalifikowana nisko płatna praca w usługach w Polsce*, „Polityka Społeczna”, nr 10.
- Kozek W., Kubisa J. (2011), *W poszukiwaniu przewagi konkurencyjnej opartej na elastyczności w transporcie pasażerskim*, w: W. Kozek (red.), *Gra o jutro usług publicznych w Polsce*, Warszawa, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.

- Kozek W., Ostrowski P. (2003), *Problem uzwiązkowienia w Polsce. Fatum przemian ekonomicznych czy przypadek szczególny?*, w: W. Kozek (red.), *Instytucjonalizacja stosunków pracy w Polsce*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kształcenie dorosłych* (2009), Warszawa, Zakład Wydawnictw Statystycznych GUS.
- Morawski W. (1970), *Konflikt przemysłowy w Ameryce. Praktyka, ideologia a nauka*, Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Opinia do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o związkach zawodowych*, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, <http://www.opz.org.pl/documents/10427/26730/kamysz+pravo+pracy+opinia.pdf?version=1.0> [dostęp: 4.07.2013].
- Polska – wskaźniki makroekonomiczne (PKD 2007)*, http://www.stat.gov.pl/gus/wskaźniki_makroekon_PLK_HTML.htm
- Portet S. (2007), *Elastyczność zatrudnienia w Polsce, czyli o odkrywaniu rzeczy zakrytych*, w: M. Marody (red.), *Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Teague P., Grahl J. (1992), *Industrial Relations Trajectories and the Future European Human Resorce Managament*, w: P. Teague, J. Grahl (red.), *Industrial Relations and European Integration*, London, Lawrence and Wishart.

Summary

Trade unions are often identified in frame of media discourse as stakeholders reluctant to change in flexible work systems. The results of the research methodology CRANET in large private companies in Warsaw and Mazovia region suggest that at the company level does not exist the trade union effective opposition in an enhanced form. In companies where unions exist, compared with companies where they are weak or not present at all, escalating phenomenon of employment flexibility is similar. The only exception is a contract for a fixed period: trade unions are likely to effectively oppose against the introduction of such contracts on a large scale at the company level.

Key words: trade unions, index of the strength of trade unions, flexibility, outsourcing, subcontracting, fixed-term contracts, CRANET methodology

Cytowanie

Kozek Wiesława, Ostrowski Piotr (2014), *Elastyczność zatrudnienia a pozycja związków zawodowych na poziomie zakładu pracy. Wnioski z badania według metodologii Programu Badawczego CRANET*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 26(3)2014, s. 101–118. Dostępny w Internecie: www.problempolitykispolecznej.pl [dostęp: dzień, miesiąc, rok]

Jan Strzelecki

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie¹

Ideologia pracy w postfordowskiej rzeczywistości – narracje laureatów konkursu „Grasz o staż”²

Streszczenie

Artykuł stanowi próbę rekonstrukcji postfordowskiej narracji o pracy na podstawie analizy treści wywiadów pogłębionych z laureatami największego konkursu stażowego w Polsce („Grasz o staż”). Odwołując się do koncepcji ideologii pracy, autor omawia charakterystyczny dla badanej grupy sposób opisywania przeszłości zawodowej, poszukiwania pracy, typowego dnia pracy, ryzyka w pracy, kariery oraz przyszłości zawodowej. Analizie poddano w szczególności obecność kluczowych dla narracji postfordowskiej kategorii: samo-realizacji, elastyczności i samorozwoju oraz wskazano ich możliwe interpretacje związane z koncepcją ideologii pracy. Badania ujawniły specyficzne wzorce mówienia o pracy w badanej grupie oraz wątki narracji, które uzasadniają wysiłek w pracy i wyrzeczenia w życiu osobistym.

Słowa kluczowe: praca, ideologia pracy, postfordyzm, kariera

¹ Szkoła Główna Handlowa, al. Niepodległości 162, 02-554 Warszawa; adres elektroniczny autora: strzelecki.jan@gmail.com

² Artykuł powstał na podstawie pracy magisterskiej napisanej pod kierunkiem dr. Mikołaja Lewickiego w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego.

Wprowadzenie

Rozróżnienie na system fordowski i postfordowski wiąże się dostrzeżeniem instytucjonalnych przemian związanych z funkcjonowaniem i regulowaniem kapitalizmu takich jak zmiany sposobu produkcji i konsumpcji, wzrost elastyczności, czy nierówności dochodowych. W centrum zainteresowania badaczy tej problematyki znajdują się wszelkie formalne i nieformalne zasady regulujące działanie rynku. Podejście to każe zatem uwzględniać także sferę wartości, idei i ideologii, które stanowią motor tworzenia się instytucji (Amin 2000; Gardawski 2009; Jasiołkowski 2013). Podążając za tą dyrektywą w artykule poddaję analizie narracje o karierze zawodowej w warunkach postfordowskiego elastycznego kapitalizmu. Dobrym obiektem do tego typu obserwacji kariery są wypowiedzi i praktyki osób uczestniczących w konkursie „Grasz o staż”, w którym studenci ostatnich lat studiów i absolwenci wygrywają płatne staże. Jest to bowiem najbardziej znany program stażowy w Polsce i instytucja zogniskowana wokół budowania kariery w elastycznym świecie biznesu. Opierając się na przeprowadzonych przeze mnie badaniach o charakterze jakościowym³, postaram się odpowiedzieć na pytania dotyczące dominujących w badanej grupie narracji o pracy, o przeszłości i o przyszłości zawodowej. Szczególnym przedmiotem zainteresowania jest tu relacja pomiędzy pracą i karierą a innymi sferami, a więc przede wszystkim pytanie o to, z jakimi wyrzeczeniami wiąże się praca oraz jakie problemy i uciążliwości jej towarzyszą.

Do opisu tej problematyki pomocna jest kategoria ideologii pracy. Richard Bendix i Peter Anthony położyli podwaliny pod tę koncepcję, pokazując, że kapitalizm wymaga specyficznej etyki pracy i tworzy uzasadnienia dla panujących relacji, które są tym skuteczniejsze, im bardziej są uznawane przez ludzi za oczywiste (Anthony 2001; Bendix 2001). Uzasadnienia te mogą być jednak różnorodne: od pojmowania pracy jako bólu i kary do traktowania jej jako wartości autotelicznej. Mirosława Marody i Mikołaj Lewicki stwierdzają, że: „Wkomponowana w dominujący obraz świata [ideologia pracy – J.S.] dostarcza «dobrych» uzasadnień dla pracy jako wydzielonej sfery ludzkiej aktywności oraz dla istniejących ekonomicznych nierówności. [...] Inaczej mówiąc, jej podstawową funkcją jest stabilizowanie systemu i uzwyczajnienie występujących w rzeczywistości podziałów społecznych” (Marody, Lewicki 2010, s. 90). Należy podkreślić, że intencja poszukiwania w tych narracjach cech ideologicznych nie wiąże się z oceną tych przekazów, a raczej pokazaniem ich możliwych i – jak się wydaje – ciekawych interpretacji.

³ Przeprowadzono zogniskowane wywiady pogłębione z 14 laureatami konkursu „Grasz o staż”. Ze względu na specyfikę stawianych pytań badawczych badana grupa składała się z osób młodych, które w momencie przeprowadzenia wywiadu miały od 22 do 33 lat. Grupa składała się z 7 kobiet i 7 mężczyzn. Cytaty z tych rozmów oznaczyłem w tekście symbolem (R) i kolejnym numerem wywiadu. Wywiady zrealizowano w 2011 r.

Przeszłość zawodowa i jej ocena

Pytanie o kluczowe momenty w życiu zawodowym nie sprawiało problemu większości moich rozmówców. Przeważnie zaczynali oni opowiadać o swoich kolejnych miejscach pracy w porządku chronologicznym. Wszyscy badani mają za sobą kilka miejsc pracy, a zatem także doświadczenie zmiany pracy. W odpowiedzi na pytanie: „Która praca była dla Pani/Pana najważniejsza i dlaczego?” zwykle wskazywali na obecne miejsce pracy. Ciekawe wydaje się to, że uzasadnieniem dokonanego wyboru zawsze stało się to, w jakim stopniu podwyższyli swoje kwalifikacje, ile się w danej pracy nauczyli: „Która z prac była dla mnie najważniejsza? Najważniejsze jest to miejsce, które mam teraz. Najwięcej się uczę, to miejsce jest dosyć rozwojowe, ale też dosyć oryginalne” (R12); „No chyba jest tak, że X największą było szkołą” (R11); „Obecna. A dlaczego? Bo mam największą wiedzę tak naprawdę” (R8). Laureaci konkursu „Grasz o staż” najwyżej oceniają te miejsca pracy, które wiązały się z nauką i podwyższeniem kwalifikacji. Dla niektórych ważny jest także wymiar lepszego poznania siebie i swoich potrzeb. Część z moich rozmówców przywoływała również negatywne doświadczenia zawodowe, nadając im jednak zawsze wartość poprzez podkreślenie tego, ile się dzięki nim nauczyli.

Analizę własnej osobowości, swoich predyspozycji i ograniczeń Małgorzata Jacyno wymienia jako jedną z *technik stwarzania siebie* charakterystycznych dla kultury indywidualizmu (Jacyno 2007). To poprzez te techniki dokonuje się profesjonalizacja w byciu podmiotem, a więc proces w ramach którego jednostka czyni samą siebie obiektem i jednocześnie narzędziem własnych działań oraz uzyskuje poczucie samostanowienia i dokonywania autonomicznych wyborów. Jacques Donzelot zauważa natomiast, że doszkalanie i dyskurs o podwyższaniu kwalifikacji ma ważną funkcję polegającą na „zmianie ludzkiego nastawienia do zmiany” i przystosowywaniu ludzi do wciąż przeobrażającej się rzeczywistości (Donzelot 1991). Zjawiska te widoczne są w wypowiedziach badanych – dla moich rozmówców wartością było już samo zmienianie pracy, „kolekcjonowanie” nowych doświadczeń: „Wiesz co... każda była ważna. Każda miała duże znaczenie w tym, żeby otrzymać kolejną [...]. Każda z tych praktyk to jest tak naprawdę kolejny szczebelek, który przechodzisz, żeby być wyżej” (R7). „Nie ma pracy, która była najważniejsza, nie ma doświadczeń, które były niepotrzebne” (R4). Odniosłem wrażenie, że podsumowywanie i opisywanie swoich dotychczasowych doświadczeń zawodowych było dla większości moich rozmówców najciekawszą częścią wywiadu. Poddawanie ich refleksji i analizie to dyspozycje, które przyswoiła większość badanych.

Charakterystycznym rysem przytoczonych wypowiedzi jest więc zadowolenie z przeszłości zawodowej. Moi rozmówcy pytani o to, czy chcieliby zmienić coś na swojej ścieżce kariery, prawie zawsze odnosili się sceptycznie do takiej ewentualności: „Mam takie poczucie, że wszystko się dzieje po coś i jeśli mamy jakąś taką otwartość na patrzenie, jakie doświadczenie z danego momentu życiowego wynika, to niezależnie od tego, w jakim miejscu jesteśmy, to z tego płynie duża wartość dla nas. Tylko musimy mieć otwartą głowę i to widzieć i czuć. A jeśli się skupiamy na jakimś żałowaniu czy byciu w sytuacji przeszłej, albo myśleniu o tym, co by było gdyby, co i tak jest niemożliwe, to tracimy tak naprawdę

pewną refleksję nad dniem dzisiejszym, to szkoda” (R13). Tylko niektórzy wspominali o chęci dokonania drobnych zmian czy poprawy pewnych aspektów swojej biografii. Co istotne, zmiany te dotyczyły wyłącznie kwestii zdobycia nowych umiejętności czy kwalifikacji.

Wśród badanych dominowały dwa odmienne sposoby mówienia o dotychczasowej ścieżce zawodowej: część podkreślała znaczenie własnych wyborów i starań w życiu zawodowym, część natomiast uwypuklała rolę przypadku i szczęścia. Zdecydowanie większa była pierwsza grupa rozmówców, która jednocześnie przejawiała tendencję do analizowania swojej ścieżki zawodowej w kategoriach przyczynowo-skutkowych: „Na początku moim celem było zdobycie jakiegokolwiek doświadczenia, wobec tego moje pierwsze prace były typowo manualne. [...] Tak naprawdę moim milowym krokiem było podjęcie stażu w X. [...] To było w wakacje, bo zawsze starałam się zagospodarować wakacje w sposób produktywny, czyli nie leżeć gdzieś tam, ale starać się mieć pracę i doświadczenie” (R6); „Zawsze miałam plan, że skończę studia i zacznę pracować, że nie będę mieć przerwy” (R3). Małgorzata Jacyno wpisuje to zjawisko w szerszy proces charakterystyczny dla współczesnej kultury indywidualizmu, w której cała biografia jednostki podporządkowana jest subiektywnej interpretacji: „Reinterpretacja historii życia przez ustalanie nowych związków przyczynowo-skutkowych i nową autoryzację wydarzeń to podstawowa strategia «przepracowywania» doświadczenia biograficznego w procesie terapii” (Jacyno 2007, s. 235). Przeszłość zawodowa jest zatem zależna od interpretacji i stąd związki przyczynowo-skutkowe mogą być w ramach reinterpretacji dowolnie zmieniane, a dzięki tym regułom „opowieść o porażce to tylko jedna z wielu opcji interpretacyjnych” (tamże, s. 236).

Większość moich rozmówców podkreślała tym samym intencjonalny charakter działań i wykazywała duże poczucie sprawczości: „Moja ścieżka to była raczej moja wewnętrzna motywacja i decyzja” (R2) – mówi jeden z laureatów konkursu. Umiejętności związane z planowaniem własnej biografii, a następnie jej retrospektywną analizą w kategoriach przyczynowo-skutkowych, w kategoriach sukcesów i porażek to jedne z kluczowych kompetencji na postfordowskim rynku pracy. Jak uważa Ulrich Beck, „Jednostka w zindywidualizowanym społeczeństwie musi nauczyć się, pod groźbą kary permanentnego upośledzenia, pojmować siebie samą jako ośrodek działania, jako biuro planistyczne własnej biografii, własnych umiejętności, orientacji, kontaktów partnerskich itp.” (Beck 2004, s. 203).

Podjęmowanie wyzwań, sprawdzanie siebie to wyrażenia najczęściej pojawiające się w opowieściach moich rozmówców. Praktyki zawodowe w ramach konkursu „Grasz o staż” były w oczach badanych sposobem sprawdzenia siebie, a zatem także eksplorowania i poznania własnych możliwości: „Wiesz, ja mam taką naturę, że chcę się posprawdzać trochę. Więc to były dla mnie wyzwania. Przyjść na rozmowę, zobaczyć, co ludzie o tobie myślą, jak z tobą rozmawiają” (R11) – opowiadała jedna z moich rozmówczyń. W ramach tej narracji praktyki zawodowe stają się często niezapomnianym przeżyciem, ciekawą przygodą: „To było ekscytujące doświadczenie, bo to firma, która ma dość rozwinięty HR [...]. Myślę, że marzenie każdego praktykanta – trafić do firmy, która jest na bieżąco z jakimiś takimi nowoczesnymi narzędziami” (R4).

Szukanie pracy

W związku z niezwykle wysokim bezrobociem, znalezienie zatrudnienia dla pokolenia laureatów konkursu „Grasz o staż”, które wchodziło na rynek pracy między rokiem 2000 a 2010, było kwestią palącą i trudną. Laureaci, z którymi przeprowadziłem wywiady, stosowali różne sposoby zdobywania pracy. Najczęściej w celu zdobycia zatrudnienia wykorzystywane były znajomości i polecenie przez byłych współpracowników: „No, może jak ktoś chce znaleźć pracę, to niech znajdzie znajomych. Ale to nie znaczy, że w internecie czy w gazecie nie ma ofert. Na pewno są, sam widziałem. Dużo jest bardzo fajnych ofert i myślę, że każdy ma szansę” (R9) – stwierdza jeden z moich rozmówców. *Każdy ma szansę*, ale jednak aż dziewięciu spośród czternastu moich rozmówców co najmniej raz otrzymało pracę dzięki poleceniu lub znajomościom. Dla wielu osób rozległa sieć kontaktów wśród ludzi, którzy pracują w podobnej branży, jest istotna już tylko ze względu na dostęp do informacji - znajomości gwarantują otrzymanie informacji o rekrutacji w pierwszej kolejności, co pozwala być stale na bieżąco. Jedna z moich rozmówczyń przyznaje: „[...] poznawałam ludzi i ci ludzie [...] w pewnym momencie proponowali mi pracę. Mam nadzieję, że tak zostanie. Ja wiem, jakie to jest okropne, jak się wysyła setki czy tysiące CV. [...] Nigdy w życiu nie wysyłam CV do takiej otwartej rekrutacji, gdzie ktoś mnie nie znał albo nie zaprosił” (R12).

Prawie wszyscy moi rozmówcy stwierdzili, że wykorzystanie sieci kontaktów jest najlepszym sposobem na znalezienie pracy. Kontrastuje to z naciskiem na przejrzystość procedur i skomplikowanymi procesami rekrutacyjnymi charakterystycznymi dla większości miejsc, w których pracowali. Sieci kontaktów, kapitał społeczny, jakim dysponują jednostki, okazują się jednak kluczowe w poruszaniu się po rynku pracy. Siedmiu spośród czternastu moich rozmówców co najmniej raz otrzymało pracę dzięki odpowiedzi na ogłoszenie o pracy w internecie, a trzy osoby przyznały, że na pewnym etapie masowo wysyłały CV w wiele miejsc. Nikt z badanych nie rekomendował jednak masowej wysyłki CV jako dobrego sposobu na znalezienie pracy. Wysyłanie CV w odpowiedzi na ogłoszenia o pracy jest uznawane za sposób na znalezienie pracy odpowiedni tylko dla osób bez doświadczenia zawodowego, dla absolwentów wchodzących na rynek pracy.

Część rozmówców w kontekście poszukiwania pracy wspominała o potrzebie posiadania wyraźnych celów zawodowych i wizji tego, co chce się robić w przyszłości. W tej narracji życie opisywane jest często jako swego rodzaju „projekt”, określone w czasie działanie, posiadające swój cel i harmonogram. W wypowiedziach badanych pojawiała się specyficzna, charakterystyczna dla opisu projektów terminologia: „Każdy człowiek powinien na samym początku sobie postawić pewne cele. Do czego chce dążyć, co chce w życiu osiągnąć, jakie umiejętności mu są potrzebne, gdzie chce być. Wiadomo, że do sukcesu dochodzi się krokami, nie od razu wszystko dostaje się na tacy. Warto sobie wyznaczyć taką ścieżkę samemu dla siebie” (R6). Osiągnięcie sukcesu zawodowego jest zatem w tej narracji determinowane posiadaniem klarownej wizji przyszłości już na początku: „Trzeba mieć bardzo jasną wizję tego, co chce się robić. I rzeczywiście mieć tę wizję, a nie tylko mówić, że się ją ma. No i pewnie też inwestować w siebie” (R4). W myśl opisywanej

narracji w warunkach postfordyzmu receptą na sukces i znalezienie pracy okazuje się wyznaczenie sobie jasnych celów i następnie trwale do nich dążenie. Mimo że rozmówcy zgodnie podkreślają potrzebę posiadania wyraźnych celów i planów zawodowych, żaden z nich nie przyznał, że posiadał na początku taki plan.

Poglądy na kluczową z punktu widzenia ścieżki kariery kwestię znalezienia odpowiedniej pracy są w badanej grupie dość jednorodne. Laureaci konkursu, z którymi przeprowadziłem wywiady podczas szukania pracy, najczęściej skłonni byli korzystać z posiadanej sieci kontaktów – prawie wszyscy uważali, że jest to najlepszy sposób na zdobycie zatrudnienia. Jednocześnie często podkreślali, że o szansach na rynku pracy przesądza posiadanie doświadczenia zawodowe. (Co ciekawe, tylko jedna osoba wspomniała o znaczeniu wykształcenia). Posiadane doświadczenie jest jednak wartościowe tylko pod warunkiem gruntownego przemyślenia swojej ścieżki zawodowej – aby doświadczenie miało wartość, musi zostać wpisane w projekt z jasno określonym celem. Tym samym narracja o życiu zawodowym wychyla się w przyszłość, tej zaś towarzyszy z jednej strony niepewność, a z drugiej *obietnica kariery*.

„Nie ma czegoś takiego, jak typowy dzień pracy”

Pytanie o typowy dzień pracy należy do podstawowych w arsenale socjologa. Laureaci konkursu „Grasz o staż”, pytani o swój typowy dzień pracy, zwykle stwierdzali, że w ich życiu nie ma czegoś takiego, jak typowy dzień pracy: „To bardzo trudne pytanie. Trudne dlatego, że robię bardzo dużo rzeczy i nie ma czegoś takiego, jak typowy dzień” (R7); „Mój typowy dzień pracy... Nie ma czegoś takiego, jak typowy dzień pracy” (R12). Nietypowość swojej pracy uzasadniano najczęściej elastycznością czasu pracy, częstymi podróżami, kontaktem z ludźmi oraz dążeniem do samorozwoju. O nietypowości pracy przesądzało zarówno zmniejszenie, jak i zwiększenie wymiaru czasu pracy. Regularna ośmiogodzinna praca była natomiast wartościowana negatywnie: „Ja wiem, że jeśli ja bym miała taką pracę, że muszę siedzieć od godziny 8.00 do 17.00 sztywno i muszę być zawsze w biurze, to by było dla mnie ograniczające” (R13). O nietypowości wykonywanej pracy w oczach wielu moich rozmówców decyduje także możliwość wykonywania pracy w różnych miejscach, częste podróże zawodowe, praca w domu. Tęgo rodzaju mobilność, nawet, jeśli łączy się m.in. z wydłużonym dojazdem do pracy, jest prawie zawsze wartościowana pozytywnie. Praca regularna oznacza dla zdecydowanej większości moich rozmówców rutynę, od której w życiu zawodowym chcieliby uciec: „Elastyczność, tak. [...] Nie popadamy w rutynę, rutyna jest najgorsza. 8–16, 8–16 tak mija czas” (R9).

Opowiadanie o typowym lub – jak woleliby mówić moi rozmówcy – nietypowym dniu pracy koncentruje się zatem najczęściej nie na rozkładzie czasu pracy, a raczej na zakresie obowiązków i odpowiedzialności. Badani znacznie chętniej opowiadali o zakresie swoich obowiązków, charakterze branży, w której pracują, niż np. o organizacji czasu pracy. O ile określona powtarzalna dyscyplina czasowa może kojarzyć się z fordowskim reżimem pracy, o tyle elastyczna struktura, w której podkreśla się jedynie indywidualne obowiązki, zakres odpowiedzialności i realizowane projekty, jest typowa dla postfordyzmu. Nacisk na

nietypowość czasu i sposobu pracy wśród moich rozmówców jest elementem samoidentyfikacji, odcięcia się od skostniałych biurokratycznych norm.

Dwanaście spośród czternastu osób, z którymi przeprowadziłem wywiady, przyznało, że spędza w pracy więcej niż osiem godzin. Charakterystyczne jest tu umieszczanie sprawczości w kwestii czasu pracy po swojej stronie – moi rozmówcy stwierdzali, że to, o której wychodzą z pracy, jest uzależnione od ich własnej organizacji czasu pracy i umiejętności z tym związanych: „Dużo zależy ode mnie, jak sobie ułożę, to jest jednak sztuka ułożyć sobie czas, żeby się zmieścić. Tęgo trzeba się uczyć. Ja się uczę” (R12). Poczucie odpowiedzialności za organizację czasu i chęć doskonalenia się w tej dziedzinie są jeszcze jedną z emanacji procesu profesjonalizacji podmiotowości (Jacyno, 2007). Dotykamy tu także niezwykle ważnego w kontekście moich rozważań problemu kontroli społecznej. Dzięki przerzuceniu odpowiedzialności za organizację czasu na jednostkę władza w pracy zaczyna się realizować poprzez samokontrolę jednostek.

Jednocześnie podejście do zabierania pracy do domu i pracy powyżej ośmiu godzin dziennie w badanej grupie wydaje się ambiwalentne. Z jednej strony w oczach wielu osób praca ponad normę jest czymś wstydlivym – kojarzy się z zatrudnieniem w korporacji, co jest wartościowane jednoznacznie negatywnie, świadczy o nieumiejętnym zarządzaniu czasem. Z drugiej strony, życie zawodowe stanowiące element autoidentyfikacji jest traktowane jako narzędzie samorozwoju i poligon pracy nad sobą: „Ponieważ pracuję nad rozwojem ludzi – podobnie jak psycholodzy, psychiatrzy, zawsze zabieram w umyśle pracę do domu” (R4) – stwierdza jedna z moich rozmówczyń. Gdy życie zawodowe daje poczucie samorealizacji, nietypowości, jest okazją do *pracy nad sobą*, kwestia liczby przepracowanych godzin ma drugorzędne znaczenie. Małgorzata Jacyno (2007) jest skłonna łączyć to niejednoznaczne podejście do pracy ze sprzecznościami, w jakie uwikłany jest etos nowej klasy średniej. Z jednej strony praca jako sposób samorealizacji zyskuje pierwszorzędne znaczenie w życiu jednostki. Z drugiej zaś – postulowany zdrowy stosunek do pracy zakłada spory dystans do życia zawodowego, nastawienie na zmianę i wzbogacanie stylu życia poprzez rozwój aktywności pozazawodowych.

Wymóg elastyczności czasowej jest chyba najbardziej charakterystycznym rysem postfordowskiego reżimu pracy obecnym w wypowiedziach badanych. Jednak elastyczność pojawiała się w naszych rozmowach nie tylko w kontekście czasu pracy. Być elastycznym oznacza bowiem – jak stwierdza jeden z badanych – „zawsze mieć otwartą głowę, myśleć elastycznie [...]. Są tacy ludzie, którzy, jak się nauczyli 3 lata temu coś robić, to cały czas to robią tak samo i nie zastanawiają się, czy jest jakaś inna możliwość” (R10). Tak rozumiana elastyczność to zarówno nieregularny czas pracy, jak i różnorodne i zmienne zadania w pracy. Moi rozmówcy za cel stawiają sobie bowiem: „[...] być elastycznym, czyli się nie zafiksować na jakiś temat – no dobra, ja nic więcej nie chcę pojąć, bo mnie to nie interesuje” (R2)⁴.

⁴ Badania „Style życia i struktura klasowa” prowadzone pod kierunkiem Macieja Gduli i Przemysława Sadury pokazały, że poszczególne klasy społeczne różnią się pod względem nastawienia do wymogu elastyczności w pracy. Co ciekawe, niekiedy narracja o potrzebie elastyczności może

W związku ze stosunkowo długim czasem pracy, dla wielu moich rozmówców do pewnego stopnia kłopotliwe było natomiast pytanie o czas wolny. Wynikało to z jednej strony z niewielkiej ilości czasu wolnego, z drugiej zaś strony – z wyraźnego w badanej grupie nastawienia na produktywnie spędzanie czasu. Jeden z rozmówców, który wcześniej bardzo obszernie opowiadał o specyfice swojej pracy, unikał odpowiedzi na pytanie o czas wolny: „Pytania takie są dość trudne, niewygodne w tym momencie, bo ostatnio czasu wolnego jest niedużo. Jesteśmy w dość przełomowym momencie, pod tym względem, co się dzieje w naszej firmie” (R7). Dla wielu rozmówców czasu wolnego jest po prostu za mało – długa praca wyraźnie ogranicza czas, którym dysponują badani: „No wiesz, jak przychodzę o godzinie 20, 21, 22 do domu, no to ogarniam się i idę spać, coś tam jeszcze oglądam, czytam” (R12). W związku z nastawieniem większości moich rozmówców na efektywne spędzanie czasu niekiedy podawano w wątpliwość sens mówienia o czasie wolnym: „Pytanie, co to znaczy czas wolny... Bo ja po pracy też raczej nie odpoczywam jakoś tak przed telewizorem. Zawsze mam jakieś zadania, jakieś swoje rzeczy, które załatwia się w domu” (R5). Po wyjściu z pracy moi rozmówcy często wykorzystywali swój czas na działania związane z życiem zawodowym, a także na dalsze kształcenie się – aż pięć spośród czternastu osób studiowało podyplomowo, a dwie były na studiach doktoranckich.

Samorealizacja

Dla sposobu mówienia o pracy w badanej grupie charakterystyczna była dezinstrumentalizacja życia zawodowego. Moi rozmówcy rzadko mówili o potrzebie utrzymania, częściej zaś – o „realizowaniu własnych wartości”. Opowiadając o swej pracy, skupiali się przede wszystkim na tym, w jakim stopniu przyczynia się ona do ich osobistego rozwoju. Wątek samorealizacji, dążenia do rozwoju pojawił się w wypowiedziach zdecydowanej większości badanych.

Poszczególne osoby różnie definiowały samorealizację. Najczęściej opowieść o niej spletała się z narracją o rozwoju poprzez realizowanie swoich wartości. Jedna z moich rozmówczyń stwierdza: „Chciałabym realizować te swoje wartości, przede wszystkim uczciwość, poczucie, że ja żyję zgodnie z tym, kim ja jestem. [...] A druga rzecz, że ja się chcę rozwijać, że ja chcę czuć, że mi krew w żyłach płynie, że ja się chcę właśnie uczyć, robić coś ciekawego, poznawać ciekawych ludzi. To jest dla mnie ważne, że nie stoję w miejscu” (R12). Dla innego rozmówcy samorealizacja wiąże się z efektywnością i wykorzystaniem pełni swoich możliwości: „Moim zdaniem to jest tak, że jak masz poczucie, że coś możesz zrobić, albo że coś potrafisz zrobić i że działasz poniżej tego poziomu, to w pewnym momencie pojawia się jakaś frustracja, że mógłbyś zrobić coś lepiej, bardziej, ciekawiej. Poczucie, że się marnuje” (R10). Moi rozmówcy dążą do uzyskania większej autonomii i kontroli nad pracą, podkreślając wymiar pracy związany z wartościami i indywidualnymi możliwościami. Podobnie interpretuję wyrażaną często potrzebę funkcjonowania w bar-

być wykorzystywana przez pracowników do krytykowania oficjalnej hierarchii i zależności oraz do wzmocnienia swojej podmiotowości w pracy (Strzelecki 2012).

dziej płaskich strukturach organizacyjnych, elastycznego podziału zadań, samodzielnego planowania czasu pracy. W wypowiedziach laureatów konkursu „Grasz o staż”, przede wszystkim tych zajmujących stanowiska z branż *Human Resources* i *Public Relations*, często pojawiała się także deklaracja o czerpaniu przyjemności z pracy: „Wyobrażasz sobie wzięcie połowy życia w nawias? [...] Nie wyobrażam sobie robienia czegoś, co nie sprawia mi przyjemności, satysfakcji. [...] Wszystko, co robiłam do tej pory, sprawiało mi przyjemność. Chodzi o to, żebyś znalazł przyjemność nawet w robieniu czegoś, co jest proste” (R4). Wyrażono tu zatem pogląd, że całkowite spełnienie, realizacja siebie jest możliwa poprzez przewyżczanie przeciwności, podejmowanie trudności, a więc ciągłą pracę nad sobą.

Wartości, na których opiera się postfordowski dyskurs o pracy w jego polskiej odmianie, są także wyraźną osią organizującą wyobrażenia o rynku pracy, a więc także o podziałach wśród pracowników. Odpowiedzi, jakich moi rozmówcy udzielali na pytanie o to, czy mogliby jakoś podzielić pracowników w swoim zakładzie pracy, można – stosując daleko idące uproszczenie – sprowadzić do rozróżnienia: z jednej strony pracowników rutynowych i zasiedziałych, a z drugiej – elastycznych i dążących do rozwoju. Badani dokonywali więc przede wszystkim podziału pracowników według kryterium nastawienia do pracy: „[...] można podzielić ludzi na tych, którzy pracują z zapałem, i tych, którzy pracują bez zapału” (R1) – mówi jedna z osób i jest to wypowiedź typowa. We wszystkich wypowiedziach dotyczących podziału pracowników pojawiały się odwołania do takich kwestii, jak: zapał do pracy lub jego brak, realizowanie się poprzez pracę lub praca z konieczności, pozytywne lub negatywne nastawienie do pracy. Według części badanych podziały te wiążą się z wiekiem czy stażem pracy: „Ludzie do 35 roku życia pozytywnie, a wyżej już tak ślamazarnie, do 16.00 i do domu. A ludzie młodzi raczej pozytywnie” (R9). Wszyscy moi rozmówcy – choć nie zawsze stwierdzali to wprost – sytuowali się w gronie pracowników dążących do rozwoju i pozytywnie nastawionych do pracy, a więc zgodnych z wzorcem postfordowskim.

Ryzyko

Laureaci konkursu „Grasz o staż” szeroko definiowali ryzyko związane z życiem zawodowym. Badani uczestnicy konkursu wskazywali wiele obszarów niepewności i obaw: ryzyko rynkowe, ryzyko związane z funkcjonowaniem zespołu i z relacjami międzyludzkimi, ryzyko braku czasu i większej ilości pracy. Szczególnie charakterystyczne dla postfordowskiej narracji o pracy wydaje się podkreślanie roli relacji międzyludzkich w miejscu pracy: „Widzę zagrożenie w całym zespole – przez to, że mamy kiepsko rozłożone obowiązki, [...] powstają pewne animozje pomiędzy różnymi osobami i to jest takim przykrym elementem. [...] Bywa tak, że może to być stresujące” (R11).

Wypowiedzi moich rozmówców pokazują, że w centrum narracji o stosunkach pracy pojawia się kwestia samorealizacji i rozwoju zawodowego. W rozmowach padały stwierdzenia świadczące o poczuciu ryzyka braku samorealizacji i braku poczucia sensu wykonywanej pracy. Na pytanie o odczuwanie ryzyka związanego z pracą, jedna z rozmówczyń

odpowiedziała: „Nie, jedyne ryzyko to jest dla mnie ryzyko popadnięcia w taką pracę, która nie daje wartości dodanej” (R13). Okazuje się, że dla wielu badanych laureatów konkursu równie niepokojący jak perspektywa zwolnienia może być strach przed brakiem możliwości samorealizacji, czy też przed pracą niedającą przyjemności.

Laureaci konkursu „Grasz o staż” wskazywali różne rodzaje ryzyka związanego z pracą. Pewien poziom ryzyka moi rozmówcy skłonni byli uznawać za coś naturalnego i oczywistego. Dla badanej grupy bardziej charakterystyczne niż mówienie o ryzyku zwolnienia było mówienie o niepewności rynkowej czy niepewnej sytuacji związanej z branżą, choć są to w zasadzie dwa różne ujęcia tego samego problemu. Badana grupa wskazuje jednak także inne wymiary ryzyka: odczuwa ryzyko związane z relacjami pomiędzy pracownikami i relacjami z partnerami biznesowymi oraz ma typowo ponowoczesne poczucie ryzyka braku możliwości samorealizacji.

Robienie kariery

W kontekście stosunku do wartości związanych z życiem zawodowym należy odnieść się do postrzegania kariery wśród laureatów konkursu „Grasz o staż” i znaczeń nadawanych temu pojęciu. Stosunek moich rozmówców do słowa „kariera” był dwojaki – z jednej strony z pewnością dążyli oni do sukcesu zawodowego i podkreślali to na wiele sposobów, z drugiej strony dystansowali się od czegoś, co nazywane jest potocznie „robieniem kariery”. Wiedza dotycząca zdobywania pracy, odpowiedniego zaangażowania i nastawienia, czy dokonywania wyborów związanych z życiem zawodowym składa się także na różne strategie dotyczące poruszania się po rynku pracy i właśnie – jak formułowali to moi rozmówcy – „robienia kariery”.

Jakie elementy składają się na ową wiedzę o robieniu kariery? Po pierwsze jest ona zdobywana poprzez doświadczenia zawodowe, a nie dzięki wykształceniu. Moi rozmówcy podkreślali także znaczenie, jakie dla budowania kariery mają odpowiednie nastawienie do pracy i motywacja. Jest to zarówno sposób na osiągnięcie sukcesu zawodowego, uzyskanie poczucia samorozwoju, jak i gwarancja efektywności pracownika. „Gdyby nie pozytywne nastawienie do pracy, to nie mógłbym wydajnie pracować dla siebie i dla firmy” (R7) – stwierdza jeden z laureatów konkursu. Utrzymywanie odpowiedniego nastawienia do pracy wymaga nieustannych starań. Zjawisko to może być interpretowane jako element foucaultowskiej *troski o siebie* (Foucault 2010). Poproszony o sformułowanie rady pozwalającej osiągnąć sukces zawodowy, cytowany wyżej rozmówca stwierdza: „Trzeba ciężko pracować i być zmotywowanym do rozwijania się, ale powiem szczerze: ja bardzo elastycznie dostosowywałem się do sytuacji – trzeba zauważać możliwości i dostosowywać się do sytuacji” (R7).

Kolejnym elementem wiedzy o robieniu kariery jest, jak twierdzi większość moich rozmówców, umiejętność wyznaczania sobie wyraźnych celów w życiu zawodowym. Pozytywne wypowiedzi w odniesieniu do orientacji na cele pojawiły się w trzynastu spośród czternastu wywiadów. Nastawienie na konkretne cele ma w opinii laureatów konkursu sprzyjać motywacji do pracy. Jako jedną z zachęt do wytężonej pracy wymieniano per-

spektywę awansu: „Dla mnie to jest podstawa, ja muszę wiedzieć, co za tym idzie za rok, jakie będą benefity” (R8). Wyznaczanie i realizowanie celów w życiu zawodowym jest więc sposobem na uzyskanie kontroli nad pracą, poczucia rozwoju. Podejście to dotyczyło jednak przede wszystkim teoretycznej refleksji nad tym, jak *robić karierę*, a było znacznie rzadsze przy opisywaniu własnych celów zawodowych.

We wszystkich wywiadach temat kariery zawodowej ściśle łączy się z tematem rozwoju. Dla wielu badanych związek tych dwóch pojęć był tak silny, że właściwie stawały się one synonimami: „No i chciałbym się rozwijać jakoś tam do przodu. W tej karierze jakoś tam iść cały czas naprzód. I robić rzeczy coraz bardziej te, które mnie pociągają” (R3). Rozwój, jak starałem się pokazać wcześniej, jest pojęciem niezwykle pojemnym, obejmującym także doskonalenie umiejętności związanych z robieniem kariery. Wydaje się jednak, że mówienie o karierze jako o rozwoju może być sposobem na odcięcie się od negatywnych znaczeń związanych ze słowami „kariera” czy „awans”. Część badanych akcentowała bowiem negatywne aspekty nastawienia na awans i robienie kariery. Jeden z moich rozmówców zapytany o to, kto robi w jego otoczeniu największą karierę, podkreślał na przykład znaczenie niektórych negatywnych cech charakteru: „Staje mi przed oczami taki obraz interesownych raczej ludzi... tacy podrośnięci ISEC-owcy (*śmiech*). Raczej faktycznie widzę interesownych ludzi, którzy poznają ciebie i rozmawiają z tobą w bardzo określonym celu. I takie mam poczucie, że ci, którzy najszybciej robią karierę i wspinają się najwyżej, to są tacy bardzo skoncentrowani na tym, co chcą osiągnąć, i skoncentrowani na tym, z kim i po co bywają. Nie tracą czasu na głupoty” (R11). Mówienie o rozwoju pozwala umieścić opowieść o karierze zawodowej w lepszym kontekście.

Na tym tle nie dziwi, że słowo „karierowicz” było przez większość moich rozmówców określane jako pejoratywne. Były jednak także osoby, które neutralizowały negatywny wydźwięk tego słowa, mówiąc na przykład o wyznaczaniu celów zawodowych: „Ciężkie pytanie, powiem szczerze. Myślę, że to jest osoba, która jasno stawia sobie cel... [...] Wiesz co, ja nie chciałbym kierować tą firmą na Polskę. Dla mnie wystarczy być kierownikiem komunikacji na Europę. A karierowicz to jest osoba, która stawia sobie największy cel – będę dyrektorem zarządzającym na Europę. Oni by chcieli mieć wszystko. Mi się kojarzy, że najpierw praca, później rodzina” (R8). Pozytywne i negatywne aspekty robienia kariery spletały się zatem ze sobą i pojawiały w wypowiedziach tego samego rozmówcy: „To słowo ma i dobre, i niedobre znaczenie. Ja to na przykład postrzegam tak, że to jest osoba, która za wszelką cenę dąży do osiągnięcia swoich celów, nie patrząc na boki” (R6).

Niejednokrotnie miałem wrażenie, że moi rozmówcy odpowiadając na pytanie, kim według nich jest karierowicz, starali się niejako usprawiedliwić, zakładając – jak mi się wydaje – że są przeze mnie uznawani właśnie za karierowiczów. Stosowali tu dwie taktyki: wyraźnie odróżniali swoje podejście do życia od nastawienia typowego dla karierowiczów lub neutralizowali negatywne znaczenie słowa „karierowicz”. Tę trudną dla badacza sytuację, nazywaną „efektem publiczności”, można jednak wykorzystać do „wypracowania właściwego sposobu interpretacji dostępnych danych” (Atkinson, Hamersley 2000, s. 138). Sądzę, że można potraktować ją jako wyraz ambiwalencji w podejściu do słowa „kariera”. Zygmunt Bauman zauważa, że z jednej strony ideologia kariery głosi chwałę

ludzi, którzy osiągnęli sukces zawodowy, z drugiej – potępia się karierowiczów i działania podejmowane z myślą o robieniu kariery. Kariera jest niejako miarą talentów, zdolności, cnót i jako taka może być tematem wstydlivym, objętym pewnym tabu (Bauman 1960). Ów niepokój związany z posądzeniem o karierowiczostwo pojawiał się często w wywiadach i dotyczył także innych aspektów robienia kariery. Wielu badanych dystansowało się na przykład od wzorca kariery w korporacji. Było to typowe zwłaszcza dla osób, które miały za sobą epizod pracy w korporacji, ale w momencie przeprowadzenia wywiadu pracowały już w innym miejscu.

W wypowiedziach laureatów konkursu „Grasz o staż” ujawniają się ambiwalencje związane z pojęciem kariery. Z jednej strony część rozmówców posługuje się pozytywną narracją merytokratyczną, w myśl której kariera i awans są odroczone nagrodą za zasługi i wyrzeczenia związane z pracą: „Moim zdaniem największą karierę robią ci, którzy mają pasję, wiedzę, czego chcą. Którzy mają odwagę, żeby pójść w tym kierunku, który ich interesuje. No i są konsekwentni w realizowaniu tego” (R13). Z drugiej strony w wielu wypowiedziach pojawiają się wątki wyraźnie akcentujące niesprawiedliwe drogi awansu: „Myślę, że [kariere robią – J.S.] ci, którzy są najbardziej bezwzględni. Tak mi się chwilami wydaje. Czyli tacy karierowicze, którzy pójdą po trupach, dojdą do celu” (R2). Ponieważ mówienie o karierze obłożone jest pewnym społecznym tabu, moi rozmówcy do jej opisywania używali takich słów, jak rozwój i awans. Jednocześnie dystansowali się od postaw charakterystycznych dla karierowiczów i organizacji pracy typowej dla korporacji, stylu – jak mówią – *korpo*.

Przyszłość zawodowa

Pytanie o przyszłość zawodową nie było dla moich rozmówców zaskoczeniem, najczęściej mieli oni gotowe do zrelacjonowania plany zawodowe w przeważającej większości polegające na zmianie pracy. Jednak niezależnie od tego, czy badani planowali pozostać w tym samym miejscu pracy, czy też byli nastawieni na zmianę, podkreślali w swoich wypowiedziach, że przyszłość zawodowa będzie łączyła się z rozwojem i zdobywaniem nowych kwalifikacji. Małgorzata Jacyno zauważa, że: „Przywiązanie do pracy w warunkach profesjonalizacji podmiotowości zastępuje zaangażowanie w poszerzanie swoich kwalifikacji” (Jacyno, 2007, s. 215). Jacyno wskazuje, że w ramach dominującej *kultury indywidualizmu* z jednej strony wymagane jest zaangażowanie w pracę, z drugiej zaś konieczny jest pewien dystans do pełnionych ról. Laureaci konkursu „Grasz o staż” poprzez swoje zaangażowanie w zdobywanie nowych umiejętności i kwalifikacji przy jednoczesnym braku przywiązania do miejsca pracy wydają się realizować ten ideał. Przyszła kariera zawodowa – niekoniecznie związana z obecnym miejscem pracy – była jednak dla większości badanych powodem podnoszenia kwalifikacji w ramach studiów podyplomowych i kursów.

Badani rzadko wskazywali jednoznacznie określony cel i wiążący się z nim plan do realizacji. Ich wypowiedzi świadczą raczej o ogólnym ukierunkowaniu na karierę zawodową w przyszłości: „No i chciałbym się rozwijać jakoś tam do przodu. W tej karierze jakoś tam iść cały czas naprzód. I robić rzeczy coraz bardziej te, które mnie pociągają”

(R3); „Nie można marnować ani chwili, jeśli masz plan. Nie można się też zamykać w jednej dziedzinie, ponieważ coraz więcej rzeczy o siebie zahacza” (R4); „Myślę, że w ten sposób będę dalej rozwijał się przez następne lata” (R7); „Muszę się nauczyć paru umiejętności lepiej niż umiem teraz. Stąd też to moje doksztalcanie się, kursy, które biorę, szkolenia, też ta szkoła trenerów. To są moje próby zdobycia jak największej ilości wiedzy, kwalifikacji. Po prostu nie możesz stanąć w miejscu” (R12). Ważnym wątkiem narracji o przyszłości zawodowej jest *obietnica kariery*. Zwłaszcza wśród młodszych badanych myślenie o karierze zawodowej to myślenie o tym, jak ma wyglądać życie zawodowe w dalszej perspektywie. Stąd przekonanie, że pewne wyrzeczenia i parcie naprzód mogą przyczynić się do zwiększenia nagród w przyszłości.

Wątek występujący w narracjach badanych i nazwany tu roboczo *obietnicą kariery* sprawia, że dyskurs postfordowski ma charakter ideologiczny w tym sensie, iż legitymizuje nierówności społeczne i utrwała relacje poprzez mobilizowanie jednostek do wysiłku w pracy i ciągłego działania na rzecz podniesienia kwalifikacji. Jednocześnie należy podkreślić, że nie mamy tu do czynienia z ideologią służącą jedynie uzasadnieniu władzy i dominacji. Formułowane z perspektywy jednostki-pracownika wątki samorozwoju, które świadczą o dystansie do pracy oraz indywidualnej trosce o przyszłość, można bowiem interpretować jako przejaw foucaultowskiej *troski o siebie*.

Zakończenie

Praktyki i wypowiedzi laureatów konkursu „Grasz o staż” w zasadniczych kwestiach zgodne były z postfordowską ideologią pracy. Pojęciami centralnymi dla analizowanych opowieści o pracy są samorozwój, samorealizacja i elastyczność. Postfordowska ideologia motywuje do wysiłku w pracy i ciągłego działania na rzecz podniesienia kwalifikacji poprzez *obietnicę kariery* związaną z przyszłością zawodową. Ważny jest tu kontrast ze starszymi pracownikami, których badani opisywali często jako osoby popadające w rutynę i zasiedziałe w pracy. Analogicznie przedstawiciele nowej ideologii zarządzania począwszy od lat 70. w krajach wysoko rozwiniętych opisywali *biernych i bezmyślnych* pracowników fordowskich (Dunn 2008).

Konfrontacja „poradnikowych” zasad i przykazań z rzeczywistością to proces pełen napięć. Sytuację jednostek dążących do spełnienia tych wskazań komplikuje także fakt, że niektóre elementy narracji postfordowskiej okazują się sprzeczne między sobą. Zachęty do wyznaczania sobie dalekosiężnych celów zawodowych mogą wchodzić w konflikt z wymogiem dużej elastyczności i angażowania się w tak charakterystyczne dla współczesnego systemu pracy, krótkie projekty. Widać także pęknięcie między naciskiem na wytrwałość i planowanie kariery a zachętami do zmieniania pracy i podejmowania ryzyka („bo nie można się zasiedzieć”). Postulaty uznania hierarchii i podejmowania wyrzeczeń z myślą o karierze mogą natomiast pozostawać w sprzeczności z nakazem samorozwoju i czerpania przyjemności z pracy.

Postfordowska narracja, choć dominująca w przestrzeni publicznej, nie stanowi jednak sposobu myślenia o pracy charakterystycznego dla całego społeczeństwa. Dotyczy

pewnych specyficznych wysp w ramach polskiego świata pracy (Gardawski 2009). Jest to jednak narracja uprawomocniona, obecna w mediach i dyskursie eksperckim. Pytanie, czy rozszerzy się ona na pozostałe segmenty świata pracy, czy też w jej miejsce pojawi się jakaś inna narracja, pozostaje otwarte. Bardziej kompleksowa analiza pełnego napięcia procesu konfrontowania wskazań dominującej ideologii pracy z rzeczywistością wśród innych grup i segmentów świata pracy pozostaje wciąż ważnym wyzwaniem badawczym.

Bibliografia

- Amin A. (2000), *Post-Fordism: Models, fantasies and phantoms of transition*, w: A. Amin (red.), *Post-Fordism*, Oxford, Blackwell.
- Anthony P. D. (2001), *The Ideology of Work*, London, Routledge.
- Atkinson P., Hamersley M. (2000), *Metody badań terenowych*, tłum. S. Dymczyk, Poznań, Zysk i S-ka.
- Bauman Z. (1960), *Kariera: cztery szkice socjologiczne*, Warszawa, Iskry.
- Beck U. (2004), *Spółczesność ryzyka: w drodze do innej nowoczesności*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Bendix R. (2001), *Work and Authority in Industry: Managerial Ideologies in the Course of Industrialization*, New Brunswick, NJ, Transaction Publishers.
- Donzelot J. (1991), *Pleasure in Work*, w: G. Burchell, C. Gordon, P. Miller (red.), *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*, Chicago, IL, University of Chicago Press.
- Dunn E. (2008), *Prywatyzując Polskę. O bobofrutach, wielkim biznesie i restrukturyzacji pracy*, tłum. P. Sadura, Warszawa, Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Gardawski J. (red.) (2009), *Polacy pracujący a kryzys fordyzmu*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Gdula M., Sadura P. (red.) (2012), *Style życia i porządek klasowy w Polsce*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Jacyno M. (2007), *Kultura indywidualizmu*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Jasiecki K. (2013), *Kapitalizm po polsku. Między modernizacją a peryferiami Unii Europejskiej*, Warszawa, Wydawnictwo IFiS PAN.
- Marody M., Lewicki M. (2010), *Przemiany ideologii pracy*, w: J. Kochanowicz, M. Marody (red.), *Kultura i gospodarka*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Strzelecki J. (2012), *Postfordowska narracja o pracy i jej klasowe odmiany*, w: M. Gdula, P. Sadura (red.), *Style życia i porządek klasowy w Polsce*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Summary

This article is an attempt to reconstruct the work narratives in post-Fordist era. The study is based on content analysis of in-depth interviews with winners of the biggest internship competition in Poland (“Win an internship”). Referring to the concept of the

ideology of work, author discusses the typical way of describing work-life in this group, especially: employment history, job search, a typical working day, the risk at work, career and professional future. The paper explores in particular the presence of key categories for narrative of post-Fordism – self-realization, flexibility and self-development – and shows their possible interpretations related to the concept of ideology of work. The findings show specific patterns of speaking about the work in the analyzed group as well as the elements of narratives which justify effort at work and sacrifice in personal life.

Key words: work, ideology of work, post-Fordism, career

Cytowanie

Strzelecki Jan (2014), *Ideologia pracy w postfordowskiej rzeczywistości – narracje laureatów konkursu „Grasz o staż”*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 26(3)2014, s. 119–133. Dostępny w Internecie: www.problemy polityki społecznej.pl [dostęp: dzień, miesiąc, rok]

Jan Czarzasty

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie¹

Stosunki pracy w małych i średnich prywatnych przedsiębiorstwach (MŚP) w Polsce

Streszczenie

Małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) stanowią trzon sektora przedsiębiorstw w Polsce, zarówno pod względem liczebności, jak i udziału w strukturze zatrudnienia. Problematyka stosunków pracy w tym obszarze jest jednak stosunkowo słabo zbadana. W artykule podjęta jest próba scharakteryzowania tych szczególnego rodzaju stosunków społecznych przez odwołanie się do wyników badania sondażowego „Przedsiębiorcy 2011”, analizowanych w kontekście wiedzy zastanej, pochodzącej z literatury przedmiotu oraz opracowań statystycznych. Autor ustalił, że stosunki pracy w polskich MŚP pozostają dalece pluralistyczne, przedsiębiorcy wykazują silny indywidualizm – co przekłada się na niski potencjał samoorganizacji środowiska – i inklinacje paternalistyczne, a dominującym stylem kierowania jest autokracja. Środowisko wykazuje niski poziom kapitału społecznego, czego konsekwencją jest ograniczona zdolność i wola do tworzenia sieci współpracy przedsiębiorstw. Wysoki, choć nie skrajnie, jest poziom niechęci przedsiębiorców do zorganizowanej reprezentacji pracowniczej, szczególnie związków zawodowych. Obecność zorganizowanej reprezentacji pracowniczej w przedsiębiorstwach jest śladowa. Zainteresowanie instytucjami dialogu społecznego przedsiębiorców sektora MŚP i stan jego wiedzy na temat są umiarkowane. Nowym zjawiskiem wydaje się być zwrot ‘etatystyczno-egalitarny’,

¹ Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, al. Niepodległości 162, 02-554 Warszawa; adres elektroniczny autora: jczarz@sgh.waw.pl

jaki wyłania się z analizy danych ze źródeł pierwotnych (badania „Przedsiębiorcy 2011”), co oznacza, że przedsiębiorcy sektora MŚP oczekują silniejszego niż ma to miejsce obecnie zaangażowania państwa w procesy gospodarcze, okazują rezerwę kapitałowi zagranicznemu oraz popierają niektóre rozwiązania charakterystyczne dla państwa opiekuńczego.

Słowa kluczowe: małe i średnie przedsiębiorstwa, stosunki pracy, paternalizm, styl kierowania

Wstęp

Polski sektor przedsiębiorstw bazuje na małych i średnich przedsiębiorstwach (dalej: MŚP), tzn. takich, które zatrudniają poniżej 250 osób. O ile nie da się precyzyjnie określić liczby aktywnych podmiotów tego rodzaju (równoległe procesy powstawania nowych firm i upadku już istniejących mają ciągły charakter), to, odwołując się do danych statystyki publicznej, można stwierdzić, że w naszym kraju jest od 1,4 (Eurostat) do 1,8 mln (GUS) MŚP. Do trzech najmniejszych klas wielkości przedsiębiorstw według kryterium rozmiaru zatrudnienia należy łącznie 99 proc. podmiotów gospodarczych z 70 proc. ogółu zatrudnionych. Przedsiębiorstwa te wytwarzają w sumie jedną trzecią Produktu Krajowego Brutto (PKB).

Pomimo ogromnego znaczenia przedsiębiorstw innych niż duże dla wielu aspektów życia gospodarczego i, szerzej, społecznego, liczba wydanych w ciągu ostatnich lat opracowań naukowych poświęconych problematyce stosunków pracy w MŚP, a czerpiących z danych empirycznych pochodzących ze źródeł pierwotnych nie jest zbyt wielka. Co więcej, dostępne pozycje literaturowe na ten temat opierają się zazwyczaj na wynikach badań jakościowych, natomiast książki czy artykuły wykorzystujące dane z oryginalnych badań ilościowych, szczególnie na próbach reprezentatywnych, praktycznie nie występują.

Niniejszy artykuł stawia sobie za cel przynajmniej częściowe wypełnienie tej luki poznawczej, a będzie to możliwe dzięki danym z badań sondażowych przeprowadzonych w latach 2010–2011 na ogólnopolskiej kwotowej próbie właścicieli i współwłaścicieli MŚP (N=609). Sondaż ten był częścią projektu badawczego „Przedsiębiorcy 2011”², zrealizowanego za pomocą mieszanego instrumentarium badawczego (badaniom ilościowym towarzyszyły jakościowe), który zaowocował wielowymiarowym studium teoretyczno-empirycznym poświęconym środowisku reprezentujących segment MŚP przedsiębiorców prywatnych³.

² „Badanie właścicieli małych i średnich przedsiębiorstw”, realizacja CBOS, październik 2010–maj 2011. Projekt badawczy „Przedsiębiorcy 2011” wykonał zespół pod kierunkiem J. Gardawskiego w składzie: J. Bartkowski, J. Czarzasty, W. Dąbała, Cz. Kliszko, J. Męcina. Szersza prezentacja i analiza wyników tych badań dostępna w: Gardawski (red.) (2013).

³ Podmioty małe (w tym mikro) stanowiły po przeważeniu 87,2 proc. próby, pozostałą część (12,8 proc.) tworzyły podmioty średnie. W ujęciu branżowym, 29,4 proc. podmiotów reprezentowało sekcję C PKD (przetwórstwo przemysłowe), 26,9 proc. – sekcję G (handel), 14,7 proc. – sekcję F (budownictwo), 9,3 proc. – połączone sekcje J, K, L, M (informacja i komunikacja, działalność

Artykuł ma wykazać, że polskie przedsiębiorstwa sektora MŚP charakteryzują się w obszarze stosunków pracy pewnymi spójnymi cechami, określonymi, obok uwarunkowań instytucjonalnych, głównie przez ich specyficzną, właściwą temu segmentowi, kulturę organizacyjną. Ponadto w artykule zostaną porównane stosunki pracy w polskich małych i średnich firmach z relacjami występującym w przedsiębiorstwach tych klas wielkości w krajach Unii Europejskiej.

Małe i średnie przedsiębiorstwa w Polsce: główne właściwości w świetle danych statystycznych

MŚP w Polsce stanowią trzon sektora przedsiębiorstw. Firmy sektora MŚP dostarczają jednej trzeciej polskiego PKB, czyli blisko połowę (47 proc.) PKB wytworzonego w sektorze przedsiębiorstw, który w 2011 r. przyczynił się do powstania niemal trzech czwartych produktu krajowego (Raport... 2013). Przy czym w owe 71 proc. mikrofirmy (poniżej 10 pracujących) wniosły wkład prawie 30 proc., przedsiębiorstwa małe (10–49 pracujących) – 7,8 proc., a średnie podmioty (50–249 pracujących) – 10,1 proc.

W zależności od przyjętego źródła, można stwierdzić, że w kraju działa pomiędzy 1,4 (Komisja Europejska), a 1,8 mln (GUS) przedsiębiorstw zatrudniających poniżej 250 osób. Blisko 2,9 mln osób ma status pracujących na własny rachunek, z czego 2,2 mln, a więc trzy czwarte, nie zatrudnia pracowników. Podmioty zatrudniające mniej niż 250 pracowników stanowią ponad 99 proc. wszystkich przedsiębiorstw. W 2012 r. było łącznie 1 794 943 przedsiębiorstw aktywnych, z czego tylko 0,2 proc. (3201) należało do największej klasy wielkości (250 i więcej pracujących). Dla porównania: mikrofirm (0–9) było 95,8 proc. (1 719 187), firm małych (10–49) 3,2 proc. (57 071), zaś średnich (50–249) 0,9 proc. (15 484). Proporcje zatrudnienia w poszczególnych klasach wielkości przedsiębiorstw są następujące: z 8,9 mln pracujących (stan na koniec roku 2012), 3 459 475 (39 proc.) przypada na mikrofirmy, 1 203 961 (13 proc.) na małe firmy, 1 602 448 (18 proc.) na średnie i 2 671 471 (30 proc.) na duże. Tak więc, aż 70 proc. sytuuje się w sektorze MŚP. 1 643 288 firm było w rękach osób fizycznych, a 151 655 – osób prawnych (*Działalność przedsiębiorstw...* 2013).

W ujęciu branżowym proporcjonalnie najwięcej MŚP funkcjonuje w sektorach usługowym (46,5 proc.), handlowym (29,5 proc.) i budowlanym (13,4 proc.), a w dalszej kolejności w przemyśle (10,6 proc.). Pod tym względem widoczny jest wyraźny kontrast między przedsiębiorstwami zatrudniającymi do 249 osób a dużymi firmami, które aktywne są przede wszystkim w przemyśle (52,8 proc.), natomiast w znacznie mniejszym stopniu niż MŚP operują w branży usług (28,1 proc.), handlu (13,5 proc.) i budownictwie

finansowa i ubezpieczeniowa, działalność związana z obsługą rynku nieruchomości, działalność profesjonalna, naukowa i techniczna), a pozostałe sekcje – bez A (rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo), O (administracja publiczna i obrona narodowa, obowiązkowe zabezpieczenia społeczne), T (gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników, gospodarstwa domowe produkujące wyroby i świadczące usługi na własne potrzeby) i U (organizacje i zespoły eksterytorialne) – 19,6 proc.

(5,6 proc.). Na tle Unii Europejskiej rozkład branżowy działalności rodzimych MŚP jest nieco odmienny (choć różnice ulegają zatarciu), bowiem relatywnie więcej polskich MŚP działa w handlu (prawie 7 proc. więcej niż średnia dla UE), za to mniej w usługach (prawie 10 proc. mniej niż średnia dla UE), zbliżone są natomiast proporcje firm tego sektora aktywnych w budownictwie i w przemyśle (*Raport...* 2013).

Tabela 1. Pracujący w przedsiębiorstwach i samozatrudnieni (2011–2012)

Klasa wielkości	2011		2012	
	N	proc.	N	proc.
Liczba MŚP w poszczególnych klasach wielkości				
1–9	1 710 598	95,8	1 719 187	95,8
10–49	54 999	3,1	57 071	3,1
50–249	15 817	0,9	15 484	0,9
1–249	1 781 414	99,8	1 791 742	99,8
250+	3 189	0,2	3 201	0,2
Pracujący w MŚP w poszczególnych klasach wielkości				
1–9	3 508 557	38,9	3 459 495	38,7
10–49	1 181 565	13,1	1 203 959	13,5
50–249	1 646 415	18,2	1 602 448	17,9
1–249	6 336 537	70,2	6 265 882	70,1
250+	2 691 999	29,8	2 671 471	29,9
Liczba samozatrudnionych (w IV kwartale)				
	2 318		2 239	

Źródło: opracowanie własne na podstawie publikacji *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2012 r.*, Warszawa 2013, GUS, oraz *Aktywność ekonomiczna ludności Polski w latach 2010–2012*, Warszawa 2013, GUS.

Sektor MŚP nie jest hojnym pracodawcą: poziom wynagrodzeń porównywany pomiędzy różnymi klasami wielkości przedsiębiorstw jest znacznie wyższy w firmach dużych, gdzie średnie miesięczne wynagrodzenie (4430 zł brutto) w 2012 r. było ponad dwukrotnie wyższe niż w mikrofirmach (2172 zł), o 40 proc. wyższe niż płace w przedsiębiorstwach małych (2702 zł) i o ponad 15 proc. wyższe niż wynagrodzenia w podmiotach średnich (3706 zł) (*Działalność przedsiębiorstw...* 2013).

Przeciętna polska firma sektora MŚP jest w porównaniu ze średnią unijną naprawdę mała, ponieważ zatrudnia jedynie 4,7 osoby, podczas gdy średnie zatrudnienie w firmach tego typu w UE wynosi 6,9. MŚP w naszym kraju wykazują stosunkowo wysoki potencjał

adaptacyjny: trzy z czterech nowopowstałych przedsiębiorstw nadal działają po roku. Jednak tylko połowa jest w stanie przetrwać co najmniej dwa lata, a zaledwie jedna trzecia istnieje po upływie pięciu lat (*Raport...* 2013).

Kulturowy kontekst stosunków pracy w MŚP

Specyficzna odmiana stosunków społecznych, jaką stanowią stosunki pracy na szczeblu zakładowym, opiera się na fundamencie kultury organizacyjnej. Wśród poglądów na temat kultury organizacyjnej w Polsce bardzo wpływową pozostaje teza o „kulturze folwarcznej” (Hryniewicz 2004, Hryniewicz 2007). Zgodnie z nią, polska kultura organizacyjna jest silnie zakorzeniona w tradycji gospodarki folwarcznej, w której występują dwie diametralnie różne postawy: woluntaryzm na stanowiskach kierowniczych oraz syndrom wyuczony bezradności na pozycjach podporządkowanych. Integralnym elementem składowym kultury folwarcznej jest paternalizm, a styl kierowania jest bliski autokratycznemu (Hryniewicz 2004, Hryniewicz 2007). Wzory kultury folwarcznej uległy utrwaleniu w epoce PRL (zob. Sitko-Lutek 2005). Okres transformacji przyniósł metamorfozę kultury organizacyjnej w Polsce. Oblicze kultury organizacyjnej w krajowych firmach rdzennie prywatnych określała konieczność walki o przetrwanie w trudnym otoczeniu. Jako że w przeważającej większości przedsiębiorstwa rodzime o tym typie własności należą do sektora MŚP, stosunki pracy kształtowały się w nich głównie w wymiarze indywidualnym (tym bardziej, im mniejszy był stan zatrudnienia), a ich wymiar zbiorowy zanikał bądź w ogóle nie mógł zaistnieć. Z badań preferencji w zakresie wyboru miejsca pracy wynikało, że sektor prywatny był postrzegany jako pracodawca mniej atrakcyjny od publicznego (Gardawski 2009).

Międzynarodowe modele porównawcze dostarczają rozległej wiedzy na temat polskiej kultury organizacyjnej. Z badań zespołu Geerta Hofstedeego wynika, że cechuje się ona dużym dystansem władzy (co tłumaczyłoby predylekcję do autokratyzmu w zarządzaniu), indywidualizmem (choć jest to indywidualizm specyficzny)⁴, męskością, niską tolerancją niepewności oraz orientacją krótkookresową⁵. Według ustaleń Żakowskiej, nawiązującej do modelu Hofstedeego, polską kulturę charakteryzuje umiarkowany dystans władzy, wyraźny indywidualizm i męskość (aczkolwiek z pewnymi rysami kobiecości) oraz relatywnie niska tolerancja niepewności (Żakowska 2007). Inne znane studium, projekt GLOBE, diagnozuje, że polską kulturę organizacyjną charakteryzują: orientacja na zadania (względnie silna w sferze deklaracji, a relatywnie niska w warstwie postaw); orientacja na przyszłość (niski poziom w postawach, nieco wyższy w warstwie deklaracji); równość płci (silna w sferze postaw, nieco niższa na poziomie deklaracji); asertywność (relatywnie silna w warstwie deklaracji i postaw); kolektywizm (relatywnie wysoki w deklaracjach

⁴ Wymiar indywidualizm–kolektywizm jest polem, na którym widoczne są znaczne kontrowersje, jeśli chodzi o polską kulturę organizacyjną, a podawane przez różnych autorów wyjaśnienia są niejednokrotnie rozbieżne, zob. np. Sitko-Lutek 2008, Wolniak 2011.

⁵ Przytoczone są aktualne dane za stroną WWW G. Hofstedeego, <http://geert-hofstede.com/poland.html> [dostęp: 31.03.2014].

i postawach); dystans władzy (umiarkowanie wysoki w warstwie deklaracji i postaw); orientacja na ludzi (relatywnie wysoka w deklaracjach, ale niska w postawach); niepewność (względnie dobrze tolerowana w warstwie postaw, słabiej w warstwie wartości).

Niebagatelną wagę dla zrozumienia istoty kultury organizacyjnej przedsiębiorstw sektora MŚP ma wreszcie fakt, że ogromna większość z nich (blisko 80 proc.) to firmy rodzinne, a z badań wynika, iż „różnice między przedsiębiorstwami rodzinnymi i nierodzinnymi dotyczą przede wszystkim sfery wartości i kultury organizacyjnej” (*Badanie firm rodzinnych 2009*, s. 28).

Na podstawie badań „Przedsiębiorcy 2011” można wyróżnić wśród polskich przedsiębiorstw sektora MŚP dwa podstawowe typy kultury organizacyjnej: hierarchiczny i wspólnotowy. Hierarchiczność – którą można zaobserwować w dwóch trzecich spośród badanych przedsiębiorstw – cechuje firmy zarządzane autokratycznie. W przedsiębiorstwach tego typu panują paternalistyczne stosunki pracy, personel ma instrumentalny stosunek do pracy i nie wykazuje tendencji do silniejszej identyfikacji z firmą, łączą go rzeczowe, a nie osobowe więzi społeczne, w relacjach służbowych przestrzega się zasad formalnego porządku, przełożeni poddani są presji szybkiego podejmowania decyzji i egzekwowania ich u podwładnych, a właściciele trzymają mocno władzę w swoich rękach i są niechętni partycypacji pracowniczej. W przedsiębiorstwach o kulturze hierarchicznej każda ze stron stosunku pracy uważa, że jeśli może coś dla siebie zyskać, to tylko kosztem drugiej.

Drugi typ kultury organizacyjnej, wspólnotowość, jest charakterystyczny dla przedsiębiorstw zarządzanych demokratycznie. W przedsiębiorstwach tego typu pracowników traktuje się podmiotowo, menedżerowie, będący właścicielami, są relatywnie otwarci na głos personelu, dopuszczają merytoryczną krytykę przełożonych. W firmach o kulturze wspólnotowej panuje uniwersalizm normatywny, personel utożsamia się z firmą, a prócz tego jest ze sobą silniej zintegrowany niż w firmach hierarchicznych, pracowników łączą więzi społeczne o naturze osobowej, a wreszcie w przedsiębiorstwach tych nie ma autorytarnych skłonności w zarządzaniu przejawiających się w działaniach z zakresu nadzoru i kontroli pracowników. Taką firmę można opisać jako wspólnotę o rynkowym charakterze, której częścią ludzie wprawdzie pozostają głównie ze względów instrumentalnych, szukając tam przede wszystkim źródła dochodu, ale zarazem są z nią i kolegami połączeni więziami silniejszymi niż tylko przedmiotowe.

Stosunki pracy w MŚP: kontekst

Dostępne rodzime badania nad stosunkami pracy w małych i średnich firmach, choć dostarczają interesującej wiedzy, to nie pozwalają nakreślić pełnego obrazu ich stanu, jak również śledzić ich dynamiki. Wynika to przede wszystkim z braku badań ilościowych na dużych, reprezentatywnych próbach, zawierających szerokie baterie pytań skoncentrowanych na tej właśnie problematyce, podobnych do omawianych w niniejszym artykule. Zamiast tego znaleźć można wiele badań jakościowych realizowanych metodą studium przypadku (np. Fedorowicz 1994, Nawojczyk 1999) lub opartych na wywiadach biogra-

ficznych (np. Gardawski 2001). Ponadto zrealizowano pewną liczbę badań ankietowych na próbach z ogólnopolskiej populacji generalnej bądź skupionych na środowisku przedsiębiorców (ale nie ograniczających się tylko do segmentu MŚP), w których znajdują się pytania wkraczające w obszar stosunków pracy, aczkolwiek nie stanowią one pod względem tematycznym rdzenia narzędzia badawczego.

Umożliwiają one jedynie fragmentaryczną rekonstrukcję obrazu stosunków pracy w przedsiębiorstwach polskich. Odwołując się do źródeł zastanych, można stwierdzić, że pomiędzy 1991 a 2007 r. w świadomości ekonomicznej pracowników dokonał się wyraźny zwrot ku etatyzmowi i egalitaryzmowi. Tak więc, np. lawinowo zmniejszył się poziom poparcia dla zwalniania niepotrzebnych pracowników (aż o 50 proc.) lub postulatu prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (o 17 proc.), natomiast wydatnie wzrosło poparcie dla postulatu dążenia do wyrównywania dochodów wszystkich ludzi w kraju (o 19 proc.). Według danych z 2007 r., na tle stosunku do pojęcia „gospodarki dobrze urządzonej” zarysował się widoczny rozdział pomiędzy różnymi grupami społeczno-zawodowymi, które tworzyły dwa wyraźnie odrębne bloki. Jeden z nich (obejmujący pracodawców i samozatrudnionych oraz pracowników ze szczytów hierarchii organizacyjnej, tj. wyższą kadre menedżerską oraz specjalistów z wyższym wykształceniem) wykazywał nastawienie liberalne i antyegalitarne, podczas gdy drugi (pozostali pracownicy oraz rolnicy) – etatystyczne i egalitarne (Gardawski 2009). Ten klarowny podział, którego osią jest ocena własnej sytuacji społecznej w wymiarze rynku, wydaje się ulegać zmianie na początku drugiej dekady XXI w.; świadczą o tym analizowane w artykule wyniki badań „Przedsiębiorcy 2011”, o czym więcej w dalszej części tekstu. Przedsiębiorcy prywatni w roli pracodawcy nie byli przez wiele lat postrzegani szczególnie przychylnie przez ogół społeczeństwa: w okresie akcesji Polski do Unii Europejskiej przeważała opinia, że przedsiębiorców prywatnych nie interesuje zadowolenie pracowników z pracy i że zależy im bardziej na tym, aby pracownicy się ich bali, niż lubili i szanowali (Roguska 2004).

Korelatem jakości stosunków pracy jest stan różnych aspektów rzeczywistości w miejscu pracy, w szczególności przestrzegania prawa pracy i zasad *fair play*, społecznych warunków pracy oraz organizacyjno-technicznych warunków pracy.

Badania „Polacy pracujący 2007” ujawniły, że pracownicy polskich prywatnych mikrofirm oraz firm małych i średnich nie mają wygórowanej opinii na temat istniejących w swych miejscach zatrudnienia stosunków pracy, rozpatrywanych w trzech ww. aspektach. Przedsiębiorstwa te znalazły się na dole rankingu, jeśli chodzi o przestrzeganie prawa oraz poziom organizacyjno-technicznych warunków pracy, natomiast oceniane są nieco przychylniej pod względem społecznych warunków pracy. Jeśli spojrzeć tylko na kryterium własności kapitału, to oczywiste jest, że w deklaracjach pracowników polski sektor prywatny tworzy stosunki pracy gorsze niż sektor publiczny oraz kapitał zagraniczny w sektorze prywatnym. Duże polskie przedsiębiorstwa prywatne plasują się w górnej części rankingu tylko pod względem przestrzegania prawa, natomiast w połowie klasyfikacji, jeśli chodzi o organizacyjno-techniczne warunki pracy, co jest o tyle zrozumiałe, że praktyki naruszające przepisy kodeksu pracy, niezgodne z zasadami *fair play* są dla dużych podmiotów obarczone znacznym ryzykiem ekonomiczno-prawnym, a poza tym przedsiębior-

stwa te (zwłaszcza przemysłowe) są z reguły dość nowoczesne, zaś rozmiary zatrudnienia wymuszają dbałość o organizację pracy.

Tabela 2. Rankingi przedsiębiorstw według deklaracji zatrudnionych w nich pracowników

Ranking przedsiębiorstw pod względem:		
Przestrzegania zasad prawa pracy (<i>fair play</i>)	Społecznych warunków pracy	Organizacyjno-technicznych warunków pracy
1) pracownicy dużych przedsiębiorstw zagranicznych	1) pracownicy małych przedsiębiorstw publicznych	1) pracownicy małych przedsiębiorstw publicznych
2) pracownicy dużych przedsiębiorstw publicznych	2) pracownicy średnich przedsiębiorstw zagranicznych	2) pracownicy dużych przedsiębiorstw zagranicznych
3) pracownicy średnich przedsiębiorstw publicznych	3) pracownicy średnich przedsiębiorstw publicznych	3) pracownicy średnich przedsiębiorstw zagranicznych
4) pracownicy dużych przedsiębiorstw prywatnych polskich	4) pracownicy dużych przedsiębiorstw publicznych	4) pracownicy średnich przedsiębiorstw publicznych
5) pracownicy średnich przedsiębiorstw zagranicznych	5) pracownicy dużych przedsiębiorstw zagranicznych	5) pracownicy dużych przedsiębiorstw prywatnych polskich
6) pracownicy małych przedsiębiorstw publicznych	6) pracownicy małych przedsiębiorstw prywatnych polskich	6) pracownicy dużych przedsiębiorstw publicznych
7) pracownicy średnich przedsiębiorstw prywatnych polskich	7) pracownicy średnich przedsiębiorstw prywatnych polskich	7) pracownicy średnich przedsiębiorstw prywatnych polskich
8) pracownicy małych przedsiębiorstw prywatnych polskich	8) pracownicy dużych przedsiębiorstw prywatnych polskich	8) pracownicy mikroprzedsiębiorstw prywatnych polskich
9) pracownicy mikroprzedsiębiorstw prywatnych polskich	9) pracownicy mikroprzedsiębiorstw prywatnych polskich	9) pracownicy małych przedsiębiorstw prywatnych polskich

Źródło: Gardawski i in. (2009), s. 34.

Powtarzając brzmiący prowokacyjnie, choć wyrażający ugruntowany empirycznie pogląd o naturze stosunków pracy w małych przedsiębiorstwach, tytuł znanego studium (Rainnie 1989), można stwierdzić, że „małe nie jest piękne”. Nie najlepsze wrażenia estetyczne mają jednak swoje racjonalne przesłanki. Model zarządzania najczęściej występujący w firmach tego rodzaju to paternalizm. „Wynika to z faktu, że firmę tworzy niewielu

pracowników, którzy dobrze się znają. Ich stosunki zbliżone są do relacji rodzinnych. Kierownik jest opiekuńczy w stosunku do podwładnych, ale jednocześnie może być bardzo wymagający i oczekujący bezwzględnego posłuszeństwa” (Leszczewska 2009, s. 163). Model „cyklu życia organizacji” Larry’ego Greinera wskazuje na to, że w firmach na wczesnym etapie ich istnienia z powodzeniem można łączyć role właścicielską i kierowniczą (Greiner 1972). Wraz ze wzrostem wolumenu zatrudnienia i rozrastaniem się struktury organizacyjnej rośnie zagrożenie kryzysem przywództwa. Innymi słowy, mikrofirmy i małe firmy są na ogół zarządzane jednoosobowo i przypominają tradycyjną rodzinę (nie sposób uciec od tej metafory, ponieważ duża część firm tego sektora to przedsięwzięcia rodzinne), której głowa ma rozstrzygający głos, a pozostali jej członkowie – niewiele do powiedzenia. Polskie przedsiębiorstwa tej klasy wielkości nie stanowią wyjątku, co znajduje potwierdzenie w badaniach, zarówno krajowych (zob. Król, Ludwiczynski 2007), jak i międzynarodowych, stosujących perspektywę porównawczą (projekt SMALL). Przedsiębiorstwa średnie stanowią przypadek tyleż problematyczny, co intrygujący, z pewnością wart uwagi badaczy zainteresowanych kryzysem przywództwa, tym bardziej że brak odniesień w krajowej literaturze, a i prezentowane tu wyniki badań nie dają możliwości analizy tego zjawiska.

Formalna reprezentacja interesów pracowniczych w małych i średnich firmach jest sprawą złożoną. Na jej oblicze decydujący wpływ wywierają dwa czynniki: wielkość zatrudnienia w firmie oraz narodowy model stosunków przemysłowych, a zwłaszcza istniejąca w danym kraju formuła przedstawicielstwa pracowniczego (*SMEs in the Crisis* 2011). Jeśli chodzi o pierwszy czynnik, to firmy małe (w tym także i mikrofirmy) można bez cienia przesady opisać jako ‘próżnię’ bez formalnej reprezentacji pracowniczego (Rainnie 1989), gdzie interesy personelu są artykułowane głównie w sposób nieformalny i wzdłuż więzi osobowych (*Transfer* 2007), niemniej w średnich przedsiębiorstwach o interesy pracowników dba się zarówno na płaszczyźnie nieformalnej, jak i poprzez formalne instytucje (Voss 2009). Znaczenie czynnika drugiego bierze się stąd, że instytucjonalne otoczenie stosunków przemysłowych jest głęboko zróżnicowane, w zależności od państwa, jego systemu prawnego oraz tradycji relacji między pracownikami a pracodawcami. W szczególności, w krajach ugruntowanego korporatyzmu oraz tam, gdzie dopuszcza się funkcjonowanie dwukanałowej zorganizowanej reprezentacji interesów pracowniczych (związki zawodowe i rady pracowników, często działające w dwóch rozdzielnych sferach – zakładowej i pozakładowej), a prawo określa niskie minimalne progi wielkości zatrudnienia u pojedynczego pracodawcy w kontekście powoływania przedstawicielstwa niezwiązkowego, pracownicy małych firm mają względnie łatwiejszy dostęp do reprezentacji swoich interesów niż w przypadku krajów o stosunkach przemysłowych pozbawionych tych właściwości. Wyniki Europejskiego Sondażu Przedsiębiorstw (2009) pokazują, że w większości krajów członkowskich UE najpowszechniej spotykaną formą przedstawicielstwa pracowniczego w małych firmach (dane dla podmiotów o liczbie pracujących poniżej 10 osób – niedostępne) są inspektorzy (lub komisje) ds. BHP (58 proc. w przekroju UE-27). Związki zawodowe i rady pracowników zdarzają się znacznie rzadziej, odpowiednio w 13 proc. i 24 proc. zakładów pracy z mniej niż 50 pracującymi.

Na tak zarysowanym tle charakterystykę sytuacji w Polsce wypada rozpocząć od przypomnienia, że znaczna część zatrudnionych przez MŚP jest *de facto* pozbawiona dostępu do zorganizowanej reprezentacji pracowniczej. Mając na uwadze dwa wyżej wymienione czynniki, stwierdzamy, że blisko 40 proc. pracujących w Polsce nie może mieć w swoich zakładach pracy związków zawodowych, a ponad połowa – rad pracowników. O ile teoretycznie pracownicy mikroprzedsiębiorstw nie są całkowicie pozbawieni prawa do zrzeszania się, to w praktyce ich możliwości wykonywania go są niewielkie. Co prawda nie ma formalnych przeszkód w przystępowaniu pracowników do tzw. międzyzakładowych organizacji związkowych, ale w rzeczywistości takie struktury nie zdobyły w Polsce szerszej popularności. Terytorialne struktury organizacyjne odpowiednio niskiego szczebla, do których mogliby się zapisywać pracownicy niezrzeszeni, spotkać można tylko w niewielkiej liczbie związków zawodowych. Nie można wreszcie pominąć faktu, że polskie prawo pracy stosuje zawężoną (tylko do osób posiadających umowę o pracę) definicję „pracownika” w kontekście prawa koalicji, co wywołało niedawno reakcję Międzynarodowej Organizacji Pracy⁶, a także stało się przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego⁷. Jeśli chodzi o rady pracowników, to jedynie w średnich przedsiębiorstwach pracownicy mogą liczyć na powołanie tego ciała, ale po ośmiu latach obowiązywania przepisów ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji, rady wciąż są instytucją niezakorzenioną w praktyce działania przedsiębiorstw. Mało tego, wraz z zakończeniem pierwszej kadencji rad zarysowała się tendencja do odchodzenia od tej formy przedstawicielstwa. Według danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, o ile od czasu wejścia ustawy w życie powołano w sumie 3401 rad, to na drugą kadencję już tylko 567 (stan na koniec stycznia 2014 r.). Należy dodać, że kompetencje rad są wąskie, a pracownicy występujący z inicjatywą powołania rady nie są dobrze chronieni przed ewentualnymi represjami ze strony pracodawcy. W konsekwencji znaczna część pracowników sektora MŚP może liczyć w praktyce jedynie na przedstawicieli wyłanianych *ad hoc* („w trybie przyjętym u danego pracodawcy”), których skuteczność, a także lojalność wobec podmiotów udzielających mandatu może budzić wątpliwości.

Stosunki pracy w MŚP: jaki obraz wyłania się z badań?

Z badań „Przedsiębiorcy 2011” wynika, że w polskich MŚP dominuje autokratyczny styl kierowania: dwie trzecie ankietowanych przedsiębiorców (63 proc.) twierdzi, że w ich firmach decyzje podejmuje się bez udziału pracowników. Demokratyczny styl kierowania, w którym w podejmowaniu decyzji biorą udział pracownicy, występuje w co trzecim przedsiębiorstwie (28 proc.). Wielkość zatrudnienia jest istotną zmienną różnicującą styl

⁶ Rekomendacja Komitetu Wolności Związkowej MOP w odpowiedzi na skargę NSZZ „Solidarność” z 12 marca 2012 r. http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:3057194

⁷ Na wniosek Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych z 27 czerwca 2012 r.

kierowania: o ile w małych firmach dwie trzecie respondentów to zadeklarowani auto-kraci, to w firmach średnich jest to zaledwie połowa. Zwolenników demokratycznego stylu kierowania jest odpowiednio: 25 proc. w małych i 32 proc. w średnich firmach. Bardziej skłonne do autokratycznego stylu kierowania są kobiety (67 proc.) niż mężczyźni (60 proc.).

Przedsiębiorcy są silnie anomijni: 40 proc. zgadza się z tym, że „w Polsce, aby sprostać konkurencji, trzeba niekiedy przekraczać granice prawa”, przy czym wyższy jest odsetek podzielających to przekonanie przedsiębiorców demokratów (46 proc.) niż autokratów (39 proc.).

Małe i średnie polskie przedsiębiorstwa prywatne odznaczają się w wysokim stopniu paternalizmem. Przedsiębiorcy przyjmują wobec swoich pracowników postawę „ojcowską”, za którą kryje się deklarowane poczucie odpowiedzialności za personel: twierdzi tak aż 91 proc. ankietowanych (90 proc. autokratycznych i 96 proc. demokratycznych). Co więcej, nie widzą potrzeby ścisłego rozgraniczania sfery pracy i życia prywatnego (53 proc. nie zgadza się z twierdzeniem, że „należy trzymać dystans do pracowników, nie interesować się ich życiem osobistym czy prywatnymi kłopotami”, a tylko 41 proc. przyznaje mu słuszność), choć rysuje się wyraźna różnica poglądów między respondentami z firm zarządzanych autokratycznie bądź demokratycznie (wśród pierwszych proporcje odpowiedzi twierdzących i przeczących są niemal równe, odpowiednio 46 proc. i 49 proc., wśród drugich tylko jedna trzecia odpowiedziała twierdząco, a dwie trzecie zaprzeczyło).

Przedsiębiorcy z sektora MŚP wykazują silny indywidualizm, brak u nich skłonności do zrzeszania się. Jedynie co piąty ankietowany przyznawał się do członkostwa w organizacji przedsiębiorców lub w stowarzyszeniu zawodowym. Pytani o główne przyczyny braku zainteresowania udziałem w organizacjach reprezentujących lub wyrażających interesy grupowe środowiska, respondenci najczęściej odpowiadali po prostu, że „nie mają ochoty” (55 proc.), a znacznie rzadziej, że „nie ma takiej organizacji, która by im odpowiadała” (17 proc.). Wyniki te współgrają z rozkładem odpowiedzi na pytanie, czy firma potrzebuje pomocy ze strony organizacji pracodawców, na które tylko co dwudziesty badany przedsiębiorca udzielił twierdzącej odpowiedzi. Mało tego, wielkość podmiotu nie ma wpływu na postrzeganie tego problemu. Należy jednak zauważyć, że skala zaangażowania przedstawicieli środowiska w działalność zorganizowanej reprezentacji interesów i tak przewyższa ich udział w działalności społecznej i politycznej w organizacjach pozarządowych lub partiach politycznych, do którego przyznawało się tylko 7 proc. ankietowanych. O indywidualizmie przedsiębiorców świadczy także ich zdecydowana niechęć do idei przymusowego samorządu gospodarczego, która ma wśród ankietowanych 58 proc. przeciwników – dwukrotnie więcej niż zwolenników. Jednocześnie przedsiębiorcy w większości (61 proc.) uważają, że organizacje pracodawców powinny mieć większy wpływ na politykę gospodarczą rządu, niż mają obecnie.

Za korelaty indywidualizmu można także uznać wysoki poziom akceptacji stwierdzenia, że „Polska tym się różni od wielu innych krajów, że przedsiębiorcy rzadziej niż na Zachodzie czy w Japonii tworzą sieci firm, które podejmują wspólnie inwestycje służące

im wszystkim”: opinię tę podziela w sumie 67 proc. ankietowanych, zaś przedsiębiorcy demokraci są pod tym względem bardziej zdecydowani (69 proc.) niż autokraci (66 proc.). Respondenci wskazują dwie kluczowe przyczyny tego stanu rzeczy, których waga jest bardzo zbliżona: brak zaufania (jako powód niedorozwoju sieci wskazuje go co trzeci ankietowany, zarówno w skali całej próby, jak i w każdym z dwu typów stylu kierowania) oraz brak tradycji tego rodzaju współpracy (jedna trzecia ankietowanych w przekroju całej próby oraz opowiadających się za autokratycznym stylem kierowania i prawie co czwarty przedsiębiorca zarządzający demokratycznie). Na deficyt kapitału społecznego wskazuje także wysoki odsetek opartych na własnych doświadczeniach przedsiębiorców opinii, „że na spółkach źle się wychodzi w biznesie i o ile to możliwe, należy ich unikać”. Tego zdania jest aż połowa respondentów, w tym co drugi przedsiębiorca hołdujący autokratycznemu stylowi kierowania oraz nieco mniej, bo 47 proc. właścicieli demokratycznie zarządzających swoimi firmami. Najbardziej godne uwagi jest jednak poparcie dla stwierdzenia, że „w postępowaniu z ludźmi ostrożności nigdy za wiele” (połowa badanych, podczas gdy 40 proc. uważa, że większości ludzi można ufać). Bardziej nieufnie nastawieni są przedsiębiorcy autokraci (57 proc. zaleca ostrożność w kontaktach z innymi, a 38 proc. sądzi, że ludziom można ufać), ale i demokratycznie zarządzający właściciele firm w dużej części nie grzeszą nadmiarem deklarowanego zaufania do bliźnich (proporcje rozkładają się równo, po 46 proc. uważa, że można i że nie należy ufać ludziom). Uogólniony brak zaufania przenosi się także na pracowników, prawie połowa badanych przyklaskuje stwierdzeniu, że „pracownika ma się na oku [...] pozostawiony sam sobie nie wykona pracy jak należy”. Większe poparcie ta reguła znajduje u przedsiębiorców autokratów (51 proc.) niż u demokratów (44 proc.).

Przedsiębiorcy z badanej kategorii skłaniają się ku konfliktowej wizji zbiorowych stosunków pracy w polskiej gospodarce ujmowanej jako całość: aż 57 proc. wyraża opinię, że „w naszym kraju są konflikty, antagonizmy, podziały pomiędzy zarządami przedsiębiorstw a związkami zawodowymi, działającymi w tych przedsiębiorstwach”. Przeświadczenie takie silniej występuje wśród właścicieli firm, w których stosowany jest demokratyczny styl kierowania, niż pośród przedsiębiorców skłaniających się ku autokratyzmowi w zarządzaniu (odpowiednio: 65 i 57 proc.).

Znamienne jednak, że oceny są wyraźnie odmienne w kwestii istnienia konfliktów pomiędzy zarządami firm a ich pracownikami: ogółem niespełna 30 proc. respondentów uważa, że te stosunki mają naturę konfliktową, przy czym częściej sądzą tak właściciele firm, w których stosowany jest demokratyczny styl kierowania (38 proc.), niż przedsiębiorcy skłaniający się ku autokratyzmowi (30 proc.).

Przekonanie o konfliktowym rysie stosunków pracy w Polsce słabnie jeszcze bardziej, gdy właściciele MŚP wypowiadają się na ten temat odnośnie do relacji między właścicielami przedsiębiorstw prywatnych a ich pracownikami. W tej kwestii 28 proc. ankietowanych ogółem przychyliła się do takiego stwierdzenia, zaś właściciele firm, w których praktykowany jest demokratyczny styl kierowania, są bardziej skłonni przyznać, że tego typu konflikty mają miejsce, w porównaniu z przedsiębiorcami stosującymi autokratyczne metody (odpowiednio: 31 i 27 proc.). Tak więc można przyjąć, że o ile przedsiębiorcy wie-

rzą w generalnie konfliktową naturę stosunków pracy, to nie dostrzegają jej na poziomie firmy, a tym bardziej na własnym podwórku, zaś autokraci przejawiają w tej sprawie więcej optymizmu od demokratów.

Właściciele i współwłaściciele MŚP uważają, że to oni sami są najlepszym związkiem zawodowym dla swoich pracowników, bowiem aż trzy czwarte respondentów w próbie zgadzało się ze zdaniem, że „najczęściej lepszymi reprezentantami interesu pracowników są właściciele lub menedżerowie niż liderzy związków zawodowych. Lepiej znają potrzeby ludzi i lepiej o nich dbają”. Ten obraz wzmacniają dalsze dane, które nie pozostawiają wątpliwości: jedynie w 3,1 proc. firm objętych badaniem działają związki zawodowe. Trzeba jednak zaznaczyć, że w mikrofirmach dla związków zawodowych nie ma miejsca, a to za sprawą regulacji prawnej, która określa minimalny próg liczebności zakładowej organizacji związkowej na 10 osób. Zgodnie z deklaracjami, związki zawodowe istnieją w 1,0 proc. przedsiębiorstw zatrudniających 11–20 osób, w 2,6 proc. podmiotów, w których liczebność załogi wynosi 21–49 osób, w 12,5 proc. firm dających zatrudnienie 50–99 pracownikom, wreszcie w 19,4 proc. firm zatrudniających 100–249 pracowników.

Co więcej, ankietowani przedsiębiorcy mają umiarkowanie życzliwy stosunek do samego faktu istnienia związków zawodowych w przedsiębiorstwach: 19 proc. respondentów twierdziło, że związki powinny działać we wszystkich firmach, 26 proc. uważało, że związki powinny działać tylko w przedsiębiorstwach publicznych, zaś 35 proc. utrzymywało, że na szczeblu firmy w ogóle nie powinno być związków zawodowych. Tym samym, poziom niechęci wobec istnienia związków zawodowych – choć wysoki (jedna trzecia ankietowanych była im przeciwna) – jest niższy, niż można by się spodziewać, mając świadomość silnych inklinacji przedsiębiorców z sektora MŚP do autokratyzmu w zarządzaniu. Zarazem trzy czwarte ankietowanych przedsiębiorców uważa, że związki zawodowe nie powinny mieć większego wpływu na politykę gospodarczą rządu, niż mają obecnie. Określenie skali upowszechnienia rad pracowników jest możliwe po wyodrębnieniu ze zbioru MŚP firm średnich (a więc o zatrudnieniu co najmniej 50-osobowym). Okazuje się, że poziom wskazań potwierdzających fakt powołania rady pracowników jest relatywnie wysoki i wynosi 32 proc. Poparcie dla zasady „informacji i konsultacji” także jest znaczne (56 proc.). Pośród tych, którzy popierają tę zasadę, rysuje się przewaga opcji reprezentacji dwukanałowej (połowa zwolenników prawa do „informacji i konsultacji”, czyli 28 proc. całej próby, sądzi, że „nawet tam, gdzie są związki zawodowe, wszyscy pracownicy powinni wybierać swoich przedstawicieli / rady pracowników”) nad jednokanałową (co trzeci zwolennik prawa do „informacji i konsultacji”, czyli 20 proc. całej próby, optuje za rozwiązaniem przypominającym tzw. model czeski, polegający na tym, że „tam, gdzie są związki zawodowe, to one powinny zająć się informowaniem i konsultowaniem, [...] [a] gdzie nie ma związków, wszyscy pracownicy powinni wybierać swoich przedstawicieli / radę pracowników”).

Jeśli chodzi o stosunek badanych do instytucji dialogu społecznego, to wyznacza go przede wszystkim rozległa niewiedza i niewielkie zainteresowanie. Wprawdzie większość ankietowanych (59 proc.) słyszała o Komisji Trójstronnej i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (WKDS), ale jednak znaczna mniejszość (41 proc.) nie zna tych

instytucji. Ponadto, co trzeci przedsiębiorca nie ma sprecyzowanego zdania w kwestii, czy powinny one istnieć czy nie (45 proc. popiera istnienie jakiejś instytucji dialogu, a 22 proc. jest temu przeciwnie). Pośród tych, którzy spoglądają przychylnie na ideę istnienia Komisji Trójstronnej (38 proc. próby), najwięcej jest zwolenników wariantu, który można określić jako zachowawczy, tj. dialogu społecznego ograniczonego do wymiany informacji i konsultacji (odpowiedź: „Opiniować rządowe projekty dotyczące ważnych spraw gospodarszej kolejności koncepcji bardziej zaawansowanego dialogu społ. czych” wybiera 38 proc. zwolenników Komisji, tj. 15 proc. ogółu ankietowanych), a w dal ecznego, realizowanego poprzez negocjacje (odpowiedź: „Uzgodniać i harmonizować interesy biznesu i świata pracy, pracodawców i pracobiorców” wybiera 24 proc., czyli 9 proc. ogółu).

Oczekiwania przedsiębiorców segmentu MŚP wobec państwa są inne, niż można by się spodziewać, zważywszy na długotrwałe w tym środowisku społecznym tendencje liberalne, jeśli chodzi o postulowany kształt „gospodarki dobrze urządzonej”. Badania „Przedsiębiorcy 2011” sugerują przełom w mentalności ekonomicznej, bowiem przedsiębiorcy z MŚP chcieliby silniejszego zaangażowania państwa w procesy gospodarcze. Nie chodzi tu tylko o interwencjonizm, ale także o zapewnioną przedsiębiorcom przez państwo dźwignię w postaci inwestycji w nowoczesne gałęzie gospodarki (86 proc. wskazań), badania i rozwój (84 proc.), wsparcie dla krajowego kapitału przy zakładaniu przedsiębiorstw (84 proc.), ułatwienia dla prywatyzacji pracowniczej (66 proc.) czy nienakładanie ograniczeń przy sprzedaży przedsiębiorstw państwowych kapitałowi polskiemu (56 proc.). Mało tego, zdaniem większości ankietowanych, kluczowe przedsiębiorstwa (branże) powinny pozostawać własnością publiczną (68 proc.). Trzeba dodać, że towarzyszy temu rezerwa wobec kapitału zagranicznego, przedsiębiorcy bowiem w większości nie uważają, aby państwo miało pomagać mu w zakładaniu przedsiębiorstw w naszym kraju (popiera to 42 proc.), a tym bardziej sprzedawać mu bez ograniczeń przedsiębiorstwa państwowe (tylko 13 proc. poparcia).

Co szczególnie ważne, przedsiębiorcy chcieliby także, aby rodzimy kapitalizm przyjął bardziej socjalne oblicze, na co wskazuje wysokie poparcie dla postulatu zaspokojenia przez państwo potrzeb zdrowotnych wszystkich obywateli (81 proc.), aktywnej, finansowanej z budżetu państwa polityki prorodzinnej (69 proc.), a nawet zagwarantowania pracy każdemu obywatelowi, który chce pracować (61 proc.). Mniejszość, ale znaczna, wypowiada się pozytywnie w takich kwestiach jak zaspokojenie przez państwo potrzeb mieszkaniowych wszystkich obywateli (43 proc.) czy prowadzenie polityki podatkowej wyrównującej dochody obywateli (35 proc.).

Przedsiębiorcy są dość zadowoleni z poziomu ochrony ich interesów w relacjach z pracownikami przez prawo pracy. Takie zdanie wyraża 46 proc. ankietowanych, przy czym poziom odpowiedzi twierdzących jest niemal taki sam wśród autokratycznie (45 proc.) i demokratycznie (46 proc.) zorientowanych przedsiębiorców. Z drugiej strony przytłaczająca większość badanych sądzi, że w relacjach z pracodawcami dobrze zabezpieczone są interesy pracowników. Taką opinię ma 83 proc. ogółu ankietowanych (85 proc. autokratów i 83 proc. demokratów).

Mimo że zdecydowana większość właścicieli firm utożsamia się z autokratycznym stylem kierowania, to równocześnie dwie trzecie (67 proc.) uważa, że w procesach zarządzania w ich przedsiębiorstwach obecny jest mechanizm konsultacyjny. Firmy o demokratycznym stylu kierowania wypadają pod tym względem zdecydowanie lepiej, bo odsetek odpowiedzi pozytywnych wynosi 73 proc., podczas gdy w firmach autokratycznie zarządzanych – 61 proc.

Zakończenie: stosunki pracy w MŚP, empiryczna generalizacja

Z analizowanych danych wyłania się obraz sektora MŚP, który nie odbiega w swym charakterze od świata firm podobnej wielkości funkcjonujących w innych krajach europejskich. Podobieństwa dotyczą przede wszystkim paternalistycznej orientacji wykazywanej przez właścicieli czynnie zaangażowanych w zarządzanie i ograniczonej skali występowania formalnych instytucji reprezentacji interesów pracowniczych (choć w tym aspekcie można wskazać w Europie pewne wyjątki, jak choćby w Niemczech, gdzie i w małych przedsiębiorstwach często występują rady zakładowe). Cechą charakterystyczną polskich MŚP jest natomiast zaawansowany indywidualizm właścicieli, którego przejawami są niechęć do zrzeszania się (w czym notabene przedsiębiorcy nie różnią się od przeciętnego Polaka, niezależnie od jego statusu na rynku pracy) i sceptyczny stosunek do zorganizowanej reprezentacji interesów własnego środowiska. Postawę „niech oni to zrobią” można interpretować w kategoriach dyspozycji przedsiębiorców z sektora MŚP do ‘jazdy na gapi’ (*free riding*), uznając zarazem, że organizacje pracodawców są postrzegane jako element składowy „świata instytucji”, obcego „świata ludzi”, zgodnie z tezą Stefana Nowaka (1979). Nasuwa się jednak pytanie, czy przyczyną tej niewiary w organizacje pracodawców i przedsiębiorców jest uogólniona niechęć do „świata instytucji” czy może raczej postrzegana przez przedsiębiorców niezadawalająca skuteczność tych organizacji, które bardziej wyrażają niż reprezentują interesy małego i średniego biznesu? Oznaczałoby to, że pluralizm polskich stosunków pracy ma wszelkie dane, by pozostać zjawiskiem trwałym.

Perspektywę utrzymania pluralistycznego charakteru stosunków pracy w Polsce uprawdopodobnia także ambiwalentny stosunek przedsiębiorstw do rozwiązań korporatystycznych. Dialog społeczny i instytucje trójstronne są znane, ale odległe. Nie widać szczególnego zainteresowania ich działalnością.

W świecie ludzi nie ma także zbyt wiele zaufania. Troską napawa fakt, że indywidualizm polskich przedsiębiorców z sektora MŚP jest mocno podszyty nieufnością do innych. Można to stwierdzić zarówno na podstawie sądów dotyczących zjawisk w makroskali, np. braku woli przedsiębiorców do tworzenia sieci, jak i opinii odwołujących się do życiowej praktyki badanych, np. negatywnych doświadczeń z wchodzeniem w spółki. Przede wszystkim zaś niski poziom kapitału społecznego obrazuje bardzo wysokie poparcie dla twierdzenia, że „w postępowaniu z ludźmi ostrożności nigdy za wiele”.

Jeśli chodzi o stosunek przedsiębiorców z sektora MŚP do pracowników, to nie widzą w swoich firmach zbyt wiele miejsca na partycypację. Ogromna większość wyznaje pogląd,

że prawo pracy wystarczająco dobrze chroni interesy pracowników wobec ich pracodawców. Idąc tym tropem, można założyć, że instytucje przedstawicielstwa pracowniczego i negocjacje zbiorowe nie są w tych okolicznościach niezbędne. Przedsiębiorcy uważają ponadto, że sami najlepiej wiedzą, co jest dobre dla ich podwładnych, a pracownicy nie powinni ingerować w zarządzanie firmą, która do nich nie należy. Tak duże znaczenie przypisywane prawu własności, jako czynnikowi określającemu stosunki władzy w przedsiębiorstwie, można tłumaczyć m.in. tym, że znakomita większość MŚP w Polsce należy do osób fizycznych. Jeśli firma nie ma osobowości prawnej, to odpowiedzialność przedsiębiorcy jest w zasadzie nieograniczona, a niepowodzenia w interesach wystawiają na ryzyko cały jego majątek. Trudno się zatem dziwić, że niski poziom poczucia bezpieczeństwa własnego i rodziny skutkuje przeświadczeniem, iż cała władza powinna spoczywać w rękach tego, kto w razie upadku firmy poniesie najboleśniejsze konsekwencje.

Przedsiębiorcy nie są jednak radykalnie wrodozy zorganizowanej reprezentacji pracowniczej. Co prawda większość żywi przekonanie, że związki zawodowe nie powinny być obecne we wszystkich przedsiębiorstwach ani wywierać większego wpływu na politykę państwa niż obecnie, ale odsetek tych, którzy wyrażają odmienne zdanie, jest wyższy, niż można by przypuszczać, pamiętając o zdecydowanie autokratycznych skłonnościach właścicieli małych i średnich firm. Nie widać także oczekiwań, aby pracownikom przykręcać śrubę, bowiem również interesy pracodawców są w oczach przedsiębiorców z sektora MŚP skutecznie zabezpieczone przez prawo pracy, a konkurencyjności polskiej gospodarki nie wzmocniłoby się zdaniem przedsiębiorców znacznie w drodze ograniczenia praw pracowniczych, zniesienia zakładowych funduszy świadczeń socjalnych czy zmniejszenia liczby dni urlopu na żądanie.

Wreszcie, co jest niezmiernie ważne, przedsiębiorcy z sektora MŚP wołają „Więcej państwa!”. Z ich opinii na temat oczekiwanego modelu polskiego kapitalizmu jednoznacznie wynika, że chcieliby zwiększonej obecności państwa w gospodarce – i to nie na zasadzie doraźnej interwencji (pośrednim dowodem na to jest np. nikły odzew polskich pracodawców na ofertę pomocy publicznej skierowanej do nich w ramach tzw. pierwszej ustawy antykryzysowej w latach 2009–2011) – ale w postaci strategicznych działań ukierunkowanych na wzmacnianie potencjału konkurencyjnego polskiej gospodarki. Zwrotowi w stronę etatyzmu towarzyszy także uwrażliwienie na aspekty socjalne. Czy jest to symptom tego, że przedsiębiorcy dostrzegają powiązania między rynkiem a innymi wymiarami życia społecznego? Problem ze znalezieniem odpowiednich pracowników, przy jednoczesnym utrzymywaniu się wysokiego bezrobocia, może sugerować, że poprawne funkcjonowanie gospodarki nie jest tylko funkcją przedsiębiorczości społeczeństwa i jego zdolności adaptacji w przestrzeni rynku, ale także sprawności instytucji, przede wszystkim publicznych. Zwrot ku egalitaryzmowi nie jest wprawdzie tak silny, jak ku etatyzmowi, ale nadal zauważalny i godny podkreślenia. Dodać trzeba, że nawoływaniu przedsiębiorców o aktywniejszą rolę państwa towarzyszy zachowywanie rezerwy wobec kapitału zagranicznego.

Być może małe nie jest piękne, ale także nie budzi odrazy. Zmiana charakteru stosunków pracy w małych i średnich firmach w kierunku rozszerzenia ich wymiaru zbiorowego

byłaby możliwa po spełnieniu co najmniej dwóch wzajemnie powiązanych warunków. Po pierwsze, chodzi tu o przekształcenie otoczenia prawnego stosunków pracy, tak by wzmocnieniu uległy realne możliwości wykonywania prawa koalicji. Takie zmiany nie są całkowicie nieprawdopodobne (*vide* rekomendacja MOP czy dotyczący tej samej materii wnioski do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności przepisów zawężających prawo koalicji z konstytucją i umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi przez Polskę), choć na pewno trudne do przeprowadzenia w obecnym klimacie politycznym oraz wobec niewątpliwego oporu, jaki takie próby wzbudziłyby po stronie pracodawców. Po drugie, potrzebna wydaje się reforma organizacyjna polskich związków zawodowych, tak by zakładowe organizacje związkowe nie były jedynym faktycznie dostępnym kanałem artykulacji interesów pracowniczych na poziomie zakładu pracy.

Bibliografia

- Aktywność ekonomiczna ludności Polski w latach 2010–2012* (2013), Warszawa, Główny Urząd Statystyczny.
- Badanie firm rodzinnych* (2009), raport z badań, Warszawa, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2012 r.* (2013), Warszawa, Główny Urząd Statystyczny.
- Federowicz M., Kozek W., Morawski W. (1995), *Stosunki przemysłowe w Polsce: studium czterech przypadków*, Warszawa, Instytut Socjologii UW.
- Gardawski J. (2001), *Powracająca klasa. Sektor prywatny w III Rzeczypospolitej*, Warszawa, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.
- Gardawski J. (red.) (2009), *Polacy pracujący a kryzys fordyzmu*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Gardawski J. (2009), *Świadomość ekonomiczna Polaków pracujących*, w: J. Gardawski (red.), *Polacy pracujący a kryzys fordyzmu*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Gardawski J. i in. (2009), *Wstęp. Omówienie wyników badań*, w: J. Gardawski (red.), *Polacy pracujący a kryzys fordyzmu*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Gardawski J. (red.) (2013), *Rzemieślnicy i biznesmeni. Właściciele małych i średnich przedsiębiorstw*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Greiner L. (1972), *Evolution and Revolution as Organizations Grow*, „Harvard Business Review”, nr 50, s. 37–46.
- House R.J. i in. (2004), *Culture, Leadership and Organizations. The GLOBE Study of 62 Societies*, Thousand Oaks–London–New Delhi, Sage.
- Hryniewicz J.T. (2004), *Polityczny i kulturowy kontekst rozwoju gospodarczego*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hryniewicz J.T. (2007), *Stosunki pracy w polskich organizacjach*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Król H., Ludwiczynski A. (2007), *Zarządzanie kapitałem ludzkim a konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, nr 3–4.

- Neszczevska K. (2009), *Kształtowanie funkcji personalnej w przedsiębiorstwach sektora MŚP*, w: M.W. Staniewski, P. Szczepankowski (red.), *Zarządzanie w nowej gospodarce. Klasyka i nowoczesność*, Warszawa, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie.
- Nawojczyk M. (1998), *Wyjątek czy egzemplifikacja? Stosunki pracy w średniej firmie prywatnej*, w: W. Kozek, J. Kulpińska (red.), *Zbiorowe stosunki pracy w Polsce. Obraz zmian*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Nowak S. (1979), *System wartości społeczeństwa polskiego*, „Studia Socjologiczne”, nr 4 (75).
- Rainnie A. (1989), *Industrial Relations in Small Firms: Small Isn't Beautiful*, London, Routledge.
- Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2011–2012* (2013), Warszawa, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Roguska B. (2004), *Właściciel, pracodawca, obywatel – rekonstrukcja wizerunku prywatnego przedsiębiorcy*, w: L. Kolarska-Bobińska (red.), *Świadomość ekonomiczna społeczeństwa i wizerunek biznesu*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- SBA Fact Sheet – Poland* (2013), European Commission.
- Sitko-Lutek A. (2005), *Kultura organizacyjna okresu transformacji*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa”, nr 12.
- Sitko-Lutek A. (2008), *Kultura organizacyjna polskich przedsiębiorstw w świetle badań*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, nr 6.
- SMEs in the crisis: Employment, industrial relations and local partnership* (2011), Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions
- „Transfer. European Review of Labour and Research” (2007), nr 1 (numer tematyczny)
- Voss E. (2009), *Cooperation between SMEs and trade unions in Europe on common economic and social concerns*, Hamburg, ETUC – UEAPME.
- Wolniak R. (2011), *Czynniki kulturowe w polskich organizacjach*, „Przegląd Organizacji”, nr 9.
- Żakowska M. (2007), *Kultura organizacyjna polskiego biznesu według kryteriów zaprogramowania kulturowego Geerta Hofstede*, w: J. Mucha, M. Nawojczyk, G. Woroniecka (red.), *Kultura i gospodarka. Ku antropologii życia gospodarczego we współczesnej Polsce*, Tychy, Śląskie Wydawnictwa Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Nauk Społecznych im. ks. Emila Szramka.

Summary

Small and medium-sized enterprises (SMEs) form the core of the enterprise sector in Poland, both in terms of their numbers and their share in the structure of employment. However, the issue of employment relations in that area has been largely neglected in the research. The article attempts to sketch a picture of those specific type of social relations based on the data from the survey research project “Entrepreneurs 2011”, analyzed in the context of the existing body of knowledge, derived from the literature

and statistical sources. The author states that employment relations in Polish SMEs are fundamentally pluralistic, entrepreneurs display a high level of individualism – which translates into a low capacity for self-organization – and have paternalistic inclinations, while the dominant management style is autocratic. Entrepreneurs suffer from a low level of social capital, which results in limited ability and willingness to form networks of enterprises. High, yet not extreme, is also the reluctance of entrepreneurs towards organized employee representation, especially trade unions. The presence of an organized worker representation in enterprises is marginal. Entrepreneurs are moderately interested in social dialogue institutions and their state of knowledge in the subject is limited. A new phenomenon, namely a shift of attitudes to etatism and egalitarianism seems to have emerged, as the analysis of data from primary sources (research “Entrepreneurs 2011”) suggests, which means that entrepreneurs of SMEs expect stronger states’ involvement in economic processes than it currently is, are skeptical towards foreign capital and support some practices typical for the welfare state.

Key words: small and medium-sized enterprises, employment relations, paternalism, management style

Cytowanie

Czarzasty Jan (2014), *Stosunki pracy w małych i średnich prywatnych przedsiębiorstwach (MŚP) w Polsce*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 26(3)2014, s. 135–153. Dostępny w Internecie: www.problempolitykispolecznej.pl [dostęp: dzień, miesiąc, rok]

Ewa Rollnik-Sadowska

Politechnika Białostocka¹

***Model WellBox – możliwości realizacji na polskim
rynku pracy (na przykładzie Klubów Integracji
Społecznej w Łapach i Zabłudowie)***

Streszczenie

W publikacji są przedstawione główne założenia dotyczące duńskiego narzędzia aktywnej polityki rynku pracy – WellBox. Stanowi ono rodzaj programu społecznego, który łączy interesy osób poszukujących pracy, pracodawców oraz władz publicznych. Celem publikacji jest zaprezentowanie korzyści wdrażania modelu w Polsce, a także identyfikacja barier jego skutecznego działania. W publikacji posłużono się przykładem projektu „Klub Integracji Społecznej w Łapach i Zabłudowie” realizowanego w województwie podlaskim, który zakłada zastosowanie elementów WellBox.

Publikacja została opracowana na podstawie zarówno pierwotnych badań jakościowych, jak i danych ze źródeł wtórnych.

Słowa kluczowe: model WellBox, aktywna polityka rynku pracy, bezrobocie

¹ Politechnika Białostocka, ul. Wiejska 45A, 15–351 Białystok, adres elektroniczny autorki: e.rollnik@pb.edu.pl

Realizacja skutecznej aktywnej polityki rynku pracy prowadzącej do ograniczania bezrobocia oraz przeciwdziałania bierności zawodowej, dostosowania struktury podaży pracy do potrzeb popytu na pracę stanowi niezmiennie istotny cel polityki społecznej w dobie kryzysu ekonomicznego, a także w świetle prognoz dotyczących niedoboru kadr na rynku europejskim². W tym pierwszym przypadku szczególnie istotna jest redukcja bezrobocia strukturalnego, a także wsparcie popytu na pracę zarówno poprzez system ulg i subsydiów, jak i upowszechnianie elastycznych form pracy³. Natomiast wobec tendencji zmniejszania się liczby osób w wieku produkcyjnym oraz przy, już zapoczątkowanym, odpływie z rynku pracy osób wchodzących w wiek emerytalny istotne jest lepsze wykorzystanie istniejących zasobów pracy, uzyskiwane także przez skuteczne działania aktywizacyjne w stosunku do grup długotrwale bezrobotnych czy biernych zawodowo. W obydwu tych przypadkach ważna jest także współpraca instytucji rynku pracy z pracodawcami, prowadząca do dostosowania aktywnej polityki rynku pracy realizowanej przez te instytucje nie tylko do potrzeb beneficjentów, zasobów podaży pracy, ale także pracodawców – strony popytowej.

Przykładem tak ukierunkowanego narzędzia aktywnej polityki rynku pracy jest duński model WellBox. Zakłada on, między innymi, szkolenie osób bezrobotnych oraz przygotowanie zawodowe wewnątrz przedsiębiorstw funkcjonujących w sieciach współpracy z organami samorządowymi. Model ten wpisuje się w duńską ideę *flexicurity* (elastycznego bezpieczeństwa, które obejmuje elastyczność zatrudnienia, aktywną politykę rynku pracy i hojny system państwa opiekuńczego), jednak, zwłaszcza przy wsparciu funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, jest możliwy do realizacji także w Polsce.

W publikacji, analizując możliwości wdrożenia modelu WellBox na poziomie regionalnym, posłużono się przykładem projektu „Klub Integracji Społecznej w Łapach i Zabłudowie”, skierowanego do osób bezrobotnych i/lub korzystających z pomocy Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej (MOPS) w Zabłudowie, który był realizowany w województwie podlaskim w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL), Poddziałanie 7.2.1.

Celem publikacji było zaprezentowanie korzyści z wdrażania modelu w Polsce, a także zidentyfikowanie barier jego skutecznego działania wśród osób odznaczających się niskim poziomem „zatrudnialności” (*employability*), jaki prezentują beneficjenci analizowanych klubów integracji społecznej (KIS).

² Z prognoz European Centre for the Development of Vocational Training wynika, że w latach 2006–2020 w Unii Europejskiej (dane łącznie ze Szwajcarią i z Norwegią, ale bez Bułgarii i Rumunii) może powstać około 20 mln nowych miejsc pracy, ale jednocześnie ponad 80 mln zostanie zwolnionych przez osoby opuszczające rynek pracy, w tym ze względu na odchodzenie na emeryturę. Dodatkowo, zmniejszanie się liczby osób w wieku produkcyjnym, związane z procesem starzenia się społeczeństwa, może spowodować niedobór zasobów pracy na rynku europejskim. Zob. *Skill needs in Europe...* (2008), s. 8–9.

³ Należy jednak zaznaczyć, że upowszechnianie elastycznych form pracy nastąpi także dzięki zapewnieniu ich bezpieczeństwa, zachęcającego zasoby podaży pracy do skorzystania z takiego typu zatrudnienia.

W opracowaniu wykorzystano wyniki pierwotnych badań jakościowych realizowanych w formie wywiadów pogłębionych w Aarhus w Danii w 2012 r.⁴, a także wywiadów wśród koordynatorów projektu „Klub Integracji Społecznej w Łapach i Zabłudowie” w 2013 r. Ponadto w publikacji zawarto wyniki badań wtórnych, w tym, między innymi, badania zrealizowanego przez Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, w ramach projektu „Adaptacja modelu «WellBox» jako narzędzia wydłużenia wieku aktywności zawodowej na mazowieckim regionalnym rynku pracy”.

Założenia duńskiego modelu WellBox

Struktura współczesnego państwa dobrobytu w Danii stanowi efekt długotrwałego procesu przemian historycznych zachodzących intensywnie od XIX w., który poza konkretnym ustawodawstwem kształtował także specyficzną mentalność Duńczyków, a także relacje zachodzące pomiędzy uczestnikami życia społeczno-ekonomicznego: administracją państwową, związkami zawodowymi i pracodawcami (Rollnik-Sadowska 2013, s. 20). Dominującą zasadą kształtującą politykę zatrudnienia w Danii jest zasada kompromisu i kooperacji. Istotne jest także zaangażowanie przedstawicieli pracodawców w aktywną politykę rynku pracy, gdyż wraz z instytucjami rynku pracy współtworzą oni aktywne programy zatrudnienia i partycypują w ich realizacji.

W latach 90. XX w. Dania zainicjowała politykę *flexicurity*, która miała stanowić odpowiedź na pogarszającą się sytuację na rynku pracy. Z jednej strony zakłada ona elastyczność numeryczną zewnętrzną (Bredgaard, Larsens 2010, s. 1–3) dotyczącą łatwego zatrudnienia i zwalniania pracowników, a jednocześnie wysoki poziom zasiłków i opieki państwa oraz sprawnie funkcjonujący system aktywnej polityki rynku pracy. Głównym przesłaniem *flexicurity* jest koncentracja na działaniach aktywnych wobec bezrobotnych, którzy są wspierani wysokimi, jednak w znacznym stopniu uzależnionymi od ich aktywności, świadczeniami.

Prowadzona polityka rynku pracy doprowadziła do utrzymania stabilnych indyktorów rynku pracy, które – pomimo pogorszenia się sytuacji w dobie kryzysu ekonomicznego z 2008 r. – należą do najlepszych wśród krajów Unii Europejskiej.

Jednym z instrumentów aktywnej polityki rynku pracy jest subsydiowane zatrudnienie (Kwiatkowski 2002, s. 301). W literaturze pojawiają się analizy i badania potwierdzające skuteczność tego instrumentu⁵, zwłaszcza gdy jest skierowany do osób długotrwale bezrobotnych, o niskich kwalifikacjach (por. Knabe, Schoeb, Weimann 2006, s. 536). Skuteczność subsydiowanego zatrudnienia występuje głównie w przypadku elastycznego popytu na pracę. Z drugiej jednak strony subwencje sprzyjające zatrudnieniu niektórych kategorii pracowników mogą powodować redukcję miejsc pracy przeznaczonych dla osób, które pomimo osiągniętej wydajności pracy nie są uprawnione do subwencji (Gazon 2008, s. 64).

⁴ Wywiady przeprowadzono wśród pracowników WorkinDenmark oraz Jobcenter w Aarhus.

⁵ Dotyczy to głównie tzw. krańcowych subsydiów zatrudnienia (*marginal employment subsidies*-MES). Zob. Felli, Ichino (1988), s. 63–89; Knabe, Schoeb, Weimann (2006), s. 563–564.

Duński model WellBox jest programem społecznym posiadającym szerszy zakres od standardowych projektów rynku pracy zajmujących się subsydiowanym zatrudnieniem, który może być realizowany zarówno przez publiczne, jak i prywatne instytucje rynku pracy wobec osób bezrobotnych⁶. Grupę docelową stanowią, między innymi, osoby znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy. Model ten może być jednak zastosowany wobec innych grup osób poszukujących pracy (np. osób młodych, nieposiadających doświadczenia zawodowego lub starszych, w wieku niemobilnym, w których wypadku często ujawniają się pewne luki kwalifikacyjne).

Istotą funkcjonowania modelu jest szczególna odmiana subsydiowanego przygotowania zawodowego w miejscu pracy. Różnica pomiędzy analizowanym modelem a tradycyjnym systemem szkoleń polega na tym, że podstawowy warunek – doprowadzenie do zatrudnienia osoby poszukującej pracy – jest spełniany na początku ścieżki szkoleniowej, a nie na jej końcu (*Strategia wdrażania...* 2011, s. 12).

Kolejnymi cechami modelu są indywidualizacja obsługi beneficjentów oraz współpraca sieciowa pomiędzy instytucjami rynku pracy a pracodawcami.

Pierwszym etapem wdrażania modelu przez daną instytucję rynku pracy jest analiza istniejącego popytu na pracę w regionie poprzez ustalenie, w jakich branżach istnieje zapotrzebowanie na pracowników, a także zidentyfikowanie branż, w których mogłyby się szkolić i pracować aktywizowane osoby. Następnie tworzy się kilka tzw. linii zatrudnienia⁷ (*joblines*) zlokalizowanych w różnych sektorach gospodarczych, które dają pewność utrzymania i tworzenia nowych miejsc pracy. Kolejnym krokiem jest staranny dobór przedsiębiorstw do nawiązania współpracy, odznaczających się dużym potencjałem z punktu widzenia projektu, oraz budowa sieci współpracy danej instytucji rynku pracy z przedsiębiorstwami i organami samorządowymi. Z przedsiębiorstwami uczestniczącymi w takiej sieci współpracy zawierane są odpowiednie umowy, a następnie finansuje się szkolenie przyszłych pracowników. Należy podkreślić, że współpraca jest nawiązywana tylko z takimi firmami, które w przyszłości mają zamiar tworzyć miejsca pracy⁸.

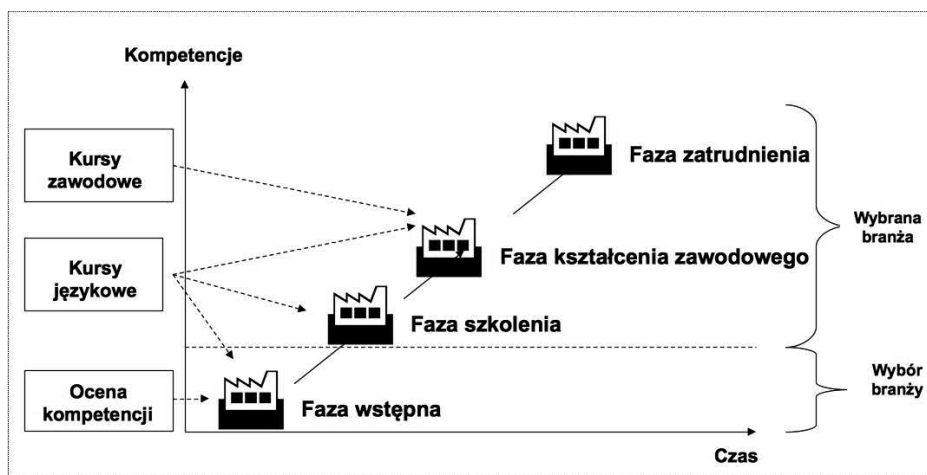
Dana instytucja rynku pracy, funkcjonując w sieci z przedstawicielami pracodawców i posiadając wyznaczone linie zatrudnienia, może przystąpić do realizacji modelu Well-Box. Przebieg uczestnictwa beneficjenta w programie jest związany z kluczowymi wymaganiami, które należy spełnić w trakcie kolejnych faz: wstępnej, szkoleń, kształcenia zawodowego i zatrudnienia (rysunek 1).

⁶ W Aarhus model ten realizowany jest przez instytucję publiczną, odpowiednik polskiego Urzędu Pracy – *Jobcenter*.

⁷ Branżowa linia zatrudnienia jest obsługiwana przez jednego lub dwóch pośredników. Najlepsze rezultaty uzyskuje się, gdy pośrednicy nie tylko posiadają wiedzę z zakresu wykonywanych zadań, ale i znają specyfikę obsługiwanej branży, co zapewnia najlepsze końcowe rezultaty w postaci zatrudnienia. Ponadto, istotne są takie czynniki, jak częstotliwość kontaktów z podopiecznymi (przynajmniej raz w tygodniu), wymóg opracowywania indywidualnych planów pracy, a także ciągłość koordynacji działań danego podopiecznego przez jednego pośrednika od początku do końca procesu.

⁸ Wyniki własnych badań jakościowych przeprowadzonych we wrześniu 2012 r. w Aarhus.

Rysunek 1. Etapy wdrażania modelu WellBox



Źródło: *Strategia wdrażania...* (2011), s. 15.

Model jest trójstopniowy, ale poprzedza go faza wstępna, bez której jego realizacja byłaby utrudniona. W trakcie fazy wstępnej są oceniane kompetencje kandydata do pracy oraz wybierana jest branża i pozycja, na jakiej w przyszłości będzie mógł zostać zatrudniony.

W fazie szkolenia priorytetem jest zapewnienie stabilizacji emocjonalnej beneficjenta oraz właściwych kwalifikacji osobistych i społecznych. Istotną kwestią w tej fazie jest doprowadzenie do postrzegania wspólnoty interesów przez kandydata do pracy i zatrudniającą go firmę, a szczególnie uzyskanie pewności co do tego, czy wybrana branża i miejsce pracy są dla kandydata najbardziej odpowiednie spośród możliwych. Faza szkolenia jest często uzupełniana o doskonalenie umiejętności językowych, co jest szczególnie istotne w przypadku imigrantów.

Każdy z beneficjentów jest wdrażany w zasady funkcjonowania przedsiębiorstwa przez mentora (tę samą osobę do końca procesu), pracownika danej firmy, który ma dobre relacje interpersonalne i kwalifikacje zawodowe. Jego zadaniem jest nie tylko zapoznanie beneficjenta projektu z profilem działalności przedsiębiorstwa, strukturą organizacyjną itp., ale także wspieranie go w aklimatyzacji w zespole współpracowników.

Kolejny stopień modelu to faza kształcenia zawodowego, w trakcie której priorytetem jest nadanie kandydatowi umiejętności zawodowych wystarczających (czy też wymaganych) do pracy na danym stanowisku. W tej fazie podopieczny przechodzi, pod okiem mentora, szkolenie warsztatowe wymagane w firmie oraz, jeżeli to konieczne, dodatkowe szkolenie w zakresie umiejętności zawodowych.

Ostatnim etapem modelu WellBox jest faza zatrudnienia, realizowana według ogólnych reguł prawa pracy.

Model zakłada ponadto finansowe wsparcie beneficjenta przez instytucje rynku pracy, zróżnicowane w zależności od danej fazy. W fazie wstępnej i fazie szkoleń możliwe jest otrzymywanie zasiłków, które stabilizują beneficjenta ekonomicznie i umożliwiają przejście przez nawet długotrwały okres przygotowawczy. W fazie kształcenia zawodowego dopuszcza się subsydiowanie płac, natomiast zatrudnienie odbywa się bez preferencyjnych warunków i wsparcia finansowego ze strony instytucji rynku pracy.

W Danii koszt programu jest w większości pokrywany ze środków publicznych przeznaczonych na politykę zatrudnienia, znajdujących się w dyspozycji lokalnego samorządu (w okresie wdrażania firma zatrudniająca musi mieć realne możliwości finansowania z własnych środków mentora, jednocześnie ponosi inne wydatki, najczęściej administracyjne, związane z zawieraniem porozumieniem).

Powyżej opisane etapy wdrożenia modelu WellBox przynoszą wszechstronne korzyści – zarówno samym beneficjentom, jak i przedsiębiorcom uczestniczącym w programie, a ponadto samym instytucjom rynku pracy i efektywności prowadzonej polityki społecznej. Należą do nich, między innymi (por. *Strategia wdrażania...* 2011, s. 16–18):

- Wsparcie procedur rekrutacji kandydatów do pracy u określonych przedsiębiorców. Przyszły pracodawca ma możliwość wczesnego rozpoznania poziomu przygotowania kandydata do pracy w środowisku zawodowym, przez co może wpływać na dobór wymaganych cech osobowościowych. Spada w ten sposób poziom ryzyka związanego z przyjmowaniem do pracy kandydatów, którzy będą mieli problemy adaptacyjne.
- Wyposażenie osób poszukujących pracy w umiejętności (zarówno te specjalistyczne, zawodowe, jak i umiejętności miękkie) niezbędne do podjęcia zatrudnienia. Kandydat do pracy jest przygotowywany do pracy indywidualnie, nabywa, pod opieką mentora, umiejętności i cechy niezbędne do podjęcia zatrudnienia i funkcjonowania w danym zespole pracowników.
- Obniżenie przeciętnych kosztów ponownego zatrudnienia i racjonalizowanie wydatków z Funduszu Pracy. Zatrudnienie następuje po wstępnym okresie przygotowawczym, prowadzonym przy współudziale pracodawcy, i wobec obniżenia ryzyka niedopasowania zmniejszają się ogólne koszty doprowadzenia do zatrudnienia.
- Zwiększenie efektywności lokalnych rynków pracy i podejmowanych na nich działań instytucji rynku pracy. Poza efektywnością zatrudnieniową, wobec beneficjentów objętych w danym momencie wsparciem, która jest nieodłącznym elementem każdego programu WellBox, wzrasta także skuteczność instytucji rynku pracy w innych projektach, dzięki funkcjonowaniu w sieciach powiązań z przedsiębiorcami. Ponadto model WellBox znosi ryzyko związane z nieskutecznymi szkoleniami – przygotowanie do wykonywania pracy następuje już w fazie szkolenia, a proces przygotowawczy do zatrudnienia jest prowadzony indywidualnie i pod nadzorem przyszłego pracodawcy.
- Wsparcie skuteczności działania instytucji rynku pracy (głównie publicznych) poprzez „orientację na klienta”, poprawę relacji z pracodawcami, a także lepszą organizację pracy (programowanie i projektowanie realizowanych projektów).
- Przebudowanie rynku pracy w kierunku zarządzania przez cele i budowania sieci współpracy zorientowanych na wysoką efektywność zatrudnieniową. WellBox zapew-

nia wykorzystanie technik zarządzania rynkiem pracy zgodnie z zasadami *flexicurity*, których cechą jest maksymalizacja poziomu zatrudnienia przy rosnącej elastyczności. Ponadto model buduje trwałe elementy współpracy nakierowane na rozwiązywanie zagadnień związanych z zarządzaniem rynkiem, poprzez negocjowanie i uzgadnianie, z pełnym poszanowaniem indywidualnych interesów stron.

- Realizacja założeń „Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu – Europa 2020” poprzez upowszechnianie zasad *flexicurity*, dostosowanie kwalifikacji pracowników do potrzeb rynku pracy, zwiększenie skuteczności polityki zatrudnienia, a także stosowanie nowoczesnych systemów polityki społecznej.

Realizacja zasad modelu WellBox w ramach Klubów Integracji Społecznej w Łapach i Zabłudowie

Ustawa o zatrudnieniu socjalnym, która weszła w życie w 2003 r., umożliwiła powstawanie tzw. centrów integracji społecznej (CIS). Centra i kluby integracji społecznej są organizacjami mającymi zaktywizować społecznie i zawodowo osoby oraz ich rodziny, które z różnych przyczyn pozostają poza rynkiem pracy. W zależności od powodów pozostawania osobą bezrobotną lub nieaktywną zawodowo, uczestnicy otrzymują pomoc adekwatną do zdefiniowanych problemów.

Działalność CIS i KIS obejmuje głównie warsztaty i szkolenia, zapewniające zdobycie lub podwyższenie kwalifikacji zawodowych, praktyki i staże, a także indywidualne programy zatrudnienia socjalnego, dopasowane do możliwości i umiejętności uczestnika. Ponadto partycypacja w tego typu organizacjach oznacza udział w grupach wsparcia, grupach samopomocowych, zajęciach terapeutycznych, umożliwiających zdobywanie praktycznych, „życiowych” umiejętności, ułatwiających rozwiązywanie problemów osobistych i rodzinnych, wzmacniających motywację do zmiany własnego losu i zapewniających codzienne funkcjonowanie w społeczeństwie (Koral 2008).

Przedstawione w publikacji wyniki badań własnych dotyczą Klubów Integracji Społecznej w Łapach i Zabłudowie, które zostały utworzone w ramach POKL (Priorytet VII: Promocja integracji społecznej, Działanie 7.2: Przeciwdziałanie wykluczeniu i wzmocnienie sektora ekonomii społecznej, Poddziałanie 7.2.1: Aktywizacja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym)⁹. Badania były prowadzone w formie indywidualnych wywiadów pogłębionych z pracownikami Polskiego Stowarzyszenia Doradczego i Konsultingowego, odpowiedzialnymi za koordynację i monitoring projektu. Celem badawczym było określenie etapów wdrożenia oraz identyfikacja barier modelu WellBox w analizowanych KIS.

⁹ Pierwszy Klub powstał w 2010 r. w Łapach, a kolejny w 2012 r. w Zabłudowie.

W projekcie mogły brać udział osoby bezrobotne lub nieaktywne zawodowo lub nieposiadające stałego zatrudnienia (przy uwzględnieniu kryterium dochodowego określonego ustawą o pomocy społecznej) bądź inne osoby spełniające minimum jeden z warunków określonych w art. 7 ustawy o pomocy społecznej, korzystające z pomocy MOPS, w wieku aktywności zawodowej od 15 do 64 lat, zamieszkujące na terenie jednej z trzech gmin województwa podlaskiego, które zostały objęte wsparciem: Zabłudowa, Łap i Wasilkowa. Celem głównym projektu jest przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu ze względu na bezrobocie 150 osób (75 kobiet, 75 mężczyzn) poprzez aktywizację zawodową i społeczną w Klubach Integracji Społecznej w Łapach i Zabłudowie w okresie od 1 marca 2012 r. do 31 maja 2014 r. W projekcie założono wskaźnik zatrudnienia na poziomie 20 proc. Cel główny był realizowany poprzez wielopoziomowy program, który uwzględniał wdrożenie elementów modelu WellBox.

Respondenci badań jakościowych wskazywali, że główną przesłanką w procesie opracowywania etapów programu wsparcia było zwiększenie szans na zatrudnienie beneficjentów projektu. Dotyczyło ono zarówno wyposażenia uczestników w kwalifikacje zawodowe zgodne z regionalnym popytem na pracę, ale także zmiany postaw i systemu wartości beneficjentów w kontekście pracy zawodowej. „Najważniejsze jest doprowadzenie do zatrudnienia [...]. Nie chodzi tylko o odpowiednie przygotowanie zawodowe, ale też o to, by tym ludziom chciało się pracować”¹⁰.

W pierwszej kolejności zidentyfikowano potrzeby popytowe regionalnego rynku pracy, którym będą w stanie sprostać (przy odpowiednio wyprofilowanym wsparciu) uczestnicy analizowanych KIS. Na podstawie przeprowadzonej przez koordynatora projektu analizy raportów z badań wtórnych, wyników badań pierwotnych¹¹, a także prowadzonych wywiadów środowiskowych wśród beneficjentów projektu¹², ustalono, że regionalny rynek pracy wykazuje zapotrzebowanie na wiedzę specjalistyczną (która nie wymaga jednak wysokiego poziomu wykształcenia, co miało znaczenie ze względu na profil beneficjentów) wyposażającą objęte wsparciem osoby w konkretne kwalifikacje. W związku z powyższym zdecydowano się na realizację następujących szkoleń:

¹⁰ Wyniki własnych badań jakościowych przeprowadzonych wśród koordynatorów projektu „Klub Integracji Społecznej w Łapach i Zabłudowie”.

¹¹ Koordynator danego projektu – Polskie Stowarzyszenie Doradcze i Konsultingowe – współpracuje z licznymi przedsiębiorstwami z terenów Polski Wschodniej, władzami samorządowymi, instytucjami naukowo-badawczymi oraz instytucjami otoczenia biznesu, koordynuje także trzy powiązania klastrowe: Klaster Instytucji Otoczenia Biznesu, Klaster Marek Turystycznych Polski Wschodniej, Wschodni Klaster Budowlany. PSDiK posiada więc stały kontakt z przedstawicielami podlaskich przedsiębiorców, ma możliwość prowadzenia wśród nich badań i analiz dotyczących także potrzeb kadrowych w ich firmach.

¹² Przygotowując projekt „Klub Integracji Społecznej w Łapach i Zabłudowie” i określając potrzeby szkoleniowe, koordynator posiadał już kontakt z uczestnikami KIS w Łapach (działającego od 2010 r.), wśród których regularnie prowadził wywiady środowiskowe, a także zajęcia z doradztwa zawodowego, co pozwalało na określenie luki kwalifikacyjnej i zaplanowanie profilu wsparcia merytorycznego.

- sprzedawca magazynier (z obsługą wózków widłowych i kasy fiskalnej),
- kurs prawa jazdy kat. C (zakończone egzaminem państwowym) oraz, jako szkolenie uzupełniające, kurs kwalifikacji wstępnej przyspieszonej,
- pracownik budowlany z obsługą koparko-ładowarki i drobnego sprzętu budowlanego (w tym ubijaków wibracyjnych),
- kurs spawacza metodami TIG i MAG (zakończony egzaminem państwowym oraz wydaniem stosowanych uprawnień przez Instytut Spawalnictwa),
- specjalista ds. gastronomii (kucharz małej gastronomii),
- pracownik biurowy/asystentka zarządu.

Koszt szkolenia (wraz z materiałami dydaktycznymi i odzieżą ochronną) oraz ubezpieczenia następstw nieszczęśliwych wypadków (NNW) zostały pokryte w ramach projektu.

Równoległe były opracowywane linie zatrudnienia funkcjonujące w regionie, odznaczające się potencjałem zatrudnieniowym (opracowane ścieżki szkoleniowe były kompatybilne z liniami zatrudnienia). Do branż, które stwarzały perspektywy zatrudnieniowe dla uczestników analizowanego KIS, zaliczono: budownictwo, gastronomię, handel hurtowy i detaliczny, transport i gospodarkę magazynową.

Kolejnym etapem projektu było objęcie uczestników programem subsydiowanych (dodatek stażowy oraz zwrot kosztów dojazdu) czteromiesięcznych staży zawodowych, organizowanych w przedsiębiorstwach funkcjonujących w sieci współpracy z koordynatorem KIS. Podczas odbywania staży, uczestnicy pozostawali pod opieką *coacha* zatrudnionego na potrzeby projektu.

Należy zaznaczyć, że firmy przyjmujące na staż uczestników KIS nie były zobligowane do ich zatrudnienia po zakończeniu stażu. Decyzja ta należała wyłącznie do przedsiębiorców. Po odbyciu staży zatrudniono 13 uczestników KIS¹³, co stanowiło 7 proc. osób biorących udział w projekcie.

Pracownicy Polskiego Stowarzyszenia Doradczego i Konsultingowego za istotny etap projektu uznawali działania aktywizujące i przygotowujące beneficjentów do uczestnictwa w rynku pracy. Zmierzały one do zmiany postaw i systemu wartości osób objętych wsparciem w kontekście pracy zawodowej. Respondenci zwracali uwagę, że w związku z tym, iż uczestnikami projektu w większości były osoby długotrwale bezrobotne, utrzymujące się z zasiłków z pomocy społecznej, praca zawodowa nie zajmowała istotnej pozycji w ich hierarchii wartości: „[...] wielu z nich od lat nie ma stałej pracy, nie ma poczucia, że praca stanowi dla nich wartość, sposób samorealizacji, czy nawet źródło utrzymania, bo utrzymywani są przez pomoc społeczną”¹⁴.

Z drugiej strony, uczestnicy projektu często posiadają zaniżoną samoocенę, nie wierzą w sukces podczas poszukiwania pracy. Taka postawa wynika z długiej absencji na rynku

¹³ Stan na 27 maja 2013 r.

¹⁴ Wyniki własnych badań jakościowych przeprowadzonych wśród koordynatorów projektu „Klub Integracji Społecznej w Łapach i Zabłudowie”.

pracy, braku umiejętności aktywnego poszukiwania pracy: „Nie wierzą, że znajdą pracę, nie wiedzą, od czego zacząć, jak poprawnie napisać CV [...]”¹⁵.

Uczestnicy projektu, w ramach działań aktywizujących, zostali objęci wsparciem psychologa i doradcy zawodowego. Brali udział zarówno w poradach indywidualnych, jak i zajęciach grupowych, które, między innymi, miały na celu:

- zwiększenie wiedzy na temat indywidualnych predyspozycji zawodowych poprzez opracowanie Indywidualnych Planów Działania, *coaching* oraz realizację kompleksowego wsparcia dzięki stworzeniu kontraktów socjalnych,
- nabycie kluczowych kompetencji w zakresie aktywnego poszukiwania pracy,
- zwiększenie poczucia własnej wartości poprzez warsztaty kompetencji społecznych i integrację środowiska lokalnego.

Program analizowanych KIS obejmuje więc wszystkie fazy duńskiego modelu WellBox (łącznie z fazą wstępną realizowaną przez doradców i psychologów). Obydwa programy mają wspólne następujące elementy:

- przed realizacją projektu zostały opracowane linie zatrudnienia i dostosowano do nich profile szkoleniowe,
- koordynator projektu funkcjonuje w sieci powiązań z pracodawcami z regionu,
- staże odbywają się w miejscu pracy (faza kształcenia zawodowego),
- szkolenia i staże są subsydiowane,
- podczas odbywania stażu opiekę nad uczestnikiem projektu sprawuje powołany do tego zadania *coach*,
- istnieje możliwość zatrudnienia danego beneficjenta po odbyciu stażu.

Porównując projekt „Klub Integracji Społecznej w Łapach i Zabłudowie” z założeniami duńskiego modelu WellBox, można jednak zauważyć pewne różnice między obydwooma tymi inicjatywami.

Po pierwsze, *coach* sprawujący opiekę nad członkami KIS, uczestnikami kształcenia zawodowego w przedsiębiorstwie, nie jest pracownikiem firmy, w której odbywa się staż. Po drugie, KIS nie jest koordynowany przez publiczną instytucję rynku pracy i nie jest finansowany ze środków publicznych.

W większości założeń, zasady funkcjonowania projektu w województwie podlaskim pokrywają się jednak z modelem WellBox. Dlatego też przykład analizowanych KIS może stanowić podstawę do oceny skuteczności duńskiego programu wobec mieszkańców Podlasia odznaczających się niskim poziomem „zatrudnialności” (*employability*).

Podczas realizacji niniejszego projektu, koordynator zidentyfikował bariery, które, wbrew oczekiwaniom, nie wynikały z trudności współpracy ze stroną zgłaszającą popyt na pracę, tj. podlaskimi przedsiębiorcami (zmagającymi się ze spadkiem obrotów w dobie dekonunktury i ograniczonym dostępem do środków finansowych pochodzących z funduszy strukturalnych w związku z końcem okresu projektowania 2007–2013). Problemy

¹⁵ Wyniki własnych badań jakościowych przeprowadzonych wśród koordynatorów projektu „Klub Integracji Społecznej w Łapach i Zabłudowie”.

te natomiast związane były z postawami osób objętych wsparciem wobec rozpoczęcia aktywności zawodowej.

Respondenci wskazywali na następujące czynniki utrudniające osiągnięcie założonej skuteczności, wyrażającej się efektem zatrudnieniowym w odniesieniu do uczestników:

- niska motywacja uczestników do dokonywania życiowych zmian,
- niewielkie możliwości dalszego kształcenia,
- wysoki poziom roszczeniowości w stosunku do instytucji zajmujących się aktywizacją zawodową,
- wysokie oczekiwania finansowe w stosunku do przyszłej pracy,
- wyidealizowany obraz potencjalnego stanowiska pracy,
- niechęć do ponoszenia ryzyka,
- stosunkowo dobre zaplecze socjalne oferowane osobom bezrobotnym przez instytucje pomocy społecznej¹⁶.

Powyższe czynniki powodowały niższą od spodziewanej skuteczność i utrudniały pełne wdrożenie projektu (łącznie z fazą zatrudnienia).

Uwzględniając zidentyfikowane bariery realizacji projektu, których efektem był niski poziom zatrudnienia jego beneficjentów, można stwierdzić, że wdrożenie modelu WellBox w analizowanym regionie, wraz z jego ostatnią fazą – zatrudnieniem, może być poważnie utrudnione. Główną przyczyną wydaje się dezaktywizująca rola świadczeń społecznych w Polsce (Kalinowski 2012). Otrzymywane zasiłki są porównywalne z wynagrodzeniem oferowanym na rynku, a niejednokrotnie nawet wyższe od niego (Kurowska 2008), zaś podjęcie pracy zamyka dostęp do większości uzyskiwanych uprzednio świadczeń społecznych.

Zakończenie

Program WellBox stanowi ciekawe narzędzie aktywizacji osób bezrobotnych. O ile jednak w Danii model jest skutecznie¹⁷ stosowany głównie wobec osób długotrwale bezrobotnych i wykluczonych społecznie (Raisanen 2012, s. 22), to w Polsce, w warunkach dezaktywizującego wpływu świadczeń z pomocy społecznej i niejednokrotnie biernej postawy tej grupy osób, jego skuteczność może być ograniczona. Pułapka bezrobocia, powodująca brak lub nieznaczny wzrost dochodu rozporządzalnego osoby bezrobotnej, demotywuje do poszukiwania pracy. Brak motywacji do podjęcia zatrudnienia mogą szczególnie odczuwać osoby o niskich kwalifikacjach oraz/lub osoby dotknięte długą absencją na rynku pracy, które są szczególnie narażone na niski poziom wynagrodzenia.

Grupami docelowymi modelu WellBox w Polsce mogą być z jednej strony młode osoby bezrobotne, które posiadają silną motywację do podjęcia zatrudnienia, jednak w związku z funkcjonującym w Polsce systemem kształcenia – w małym stopniu nakierowanym na

¹⁶ Wyniki własnych badań jakościowych przeprowadzonych wśród koordynatorów projektu „Klub Integracji Społecznej w Łapach i Zabłudowie”.

¹⁷ Jak wykazują wyniki badań, skuteczność ta dotyczyła głównie realizacji staży zawodowych w prywatnych przedsiębiorstwach.

rozwój umiejętności praktycznych – brakuje im doświadczenia zawodowego. Inną grupę, wobec której model może wykazywać wyższą skuteczność, stanowią osoby w wieku niemobilnym, które straciły pracę i nie są w stanie znaleźć nowej posady ze względu na funkcjonowanie w schemacie kariery liniowej, posiadające w pewnych obszarach lukę kwalifikacyjną. Skuteczność modelu WellBox skierowanego do tych grup należałoby jednak wykazać dalszymi badaniami.

Uzyskane wyniki badań stanowią kolejny głos w dyskusji dotyczącej potrzeby przeformułowania polskiego modelu pomocy społecznej w kontekście skuteczności polityki rynku pracy. Model ten powinien wpisywać się w założenia aktywnej polityki społecznej (por. Kaźmierczak, Rymsha 2003, 2005) i korespondować z polityką zatrudnienia. Istotnym aspektem w tym zakresie jest zmiana zasad przyznawania świadczeń – powiązanie uprawnień do świadczeń z podjęciem rzeczywistej aktywności na rzecz powrotu na rynek pracy, a także możliwość dalszego pobierania części świadczeń po rozpoczęciu pracy (na zasadzie dodatków do niskich dochodów)¹⁸. Ponadto, niezbędna jest reforma instytucji rynku pracy i komercjalizacja części usług aktywnej polityki rynku pracy (por. Rollnik-Sadowska 2014, s. 163–164).

Bibliografia

- Bredgaard T., Larsen F. (2010), *External and internal flexicurity*. Paper presented at European Congress of the International Industrial Relations Association (IIRA), Copenhagen.
- Felli L., Ichino A. (1988), *Do marginal employment subsidies increase re-employment probabilities?*, „Labour”, vol. 2, nr 3.
- Gazon J. (2008), *Ani bezrobocie, ani opieka społeczna. Od wyboru etycznego do ekonomicznej realizacji*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kalinowski S. (2012), *Niewolnicy pomocy – świadczenia społeczne jako czynnik dezaktywizujący*, w: Z. Galor, B. Goryńska-Bittner (red.), *Nieobecność społeczna. W poszukiwaniu sensów i znaczeń*, Poznań, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa.
- Kaźmierczak T., Rymsha M. (2003), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- Kaźmierczak T., Rymsha M. (2005), *Aktywna polityka społeczna. Stan obecny i szanse upowszechnienia koncepcji*, „Analizy i Opinie”, nr 48, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- Knabe A., Schoeb R., Weimann J. (2006), *Marginal Employment Subsidization: A New Concept and a Reappraisal*, „Kyklos”, vol. 59, nr 4.
- Koral J. (2008), *Podmioty Ekonomii Społecznej. Centra Integracji Społecznej*, Warszawa, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.

¹⁸ Dobrym wzorcem w tym zakresie jest system Universal Credit wdrażany od 2013 r. w Wielkiej Brytanii.

- Kurowska A. (2008), *Do kogo trafiają transfery socjalne w Polsce?*, „Polityka Społeczna”, nr 5–6.
- Kwiatkowski E. (2002), *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Räisänen H. i in. (2012), *Labour Market Reforms and Performance in Denmark, Germany, Sweden and Finland*, Helsinki, Ministry of Employment and the Economy.
- Ringold D., Kasek L. (2007), *Social Assistance in the New EU Member States. Strengthening Performance and Labor Market Incentives*, World Bank Working Paper No. 117.
- Rollnik-Sadowska E. (2013), *System welfare state w Danii – główne założenia*, „Ekonomia i Zarządzanie”, vol. 5, nr 2, Białystok, Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej.
- Rollnik-Sadowska E. (2014), *Polityka rynku pracy w Wielkiej Brytanii. Propozycje implementacyjne dla Polski*, „Studia Ekonomiczne”. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, nr 167.
- Skill needs in Europe. Focus on 2020* (2008), European Centre for the Development of Vocational Training, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- Strategia wdrażania projektu innowacyjnego testującego* (2011), publikacja opracowana w ramach projektu „Adaptacja modelu «WellBox» jako narzędzia wydłużenia wieku aktywności zawodowej na mazowieckim regionalnym rynku pracy”, Warszawa, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.

Summary

The paper presents the main objectives of the Danish instrument of active labour market policy – WellBox. It represents a kind of social program that combines the interests of job seekers, employers and public authorities. The aim of the publication is to present the benefits of implementing that model in Poland, as well as to identify barriers to its effective operation. The publication is based on the example of the project conducted in Podlaskie Province – “Social Integration Club in Lapy and Zabłudów”, which involves the elements of WellBox. This publication has been prepared on the basis of both qualitative primary research and sources of secondary data.

Key words: the WellBox model, active labour market policies, unemployment

Cytowanie

Rollnik-Sadowska Ewa (2014), *Model WellBox – możliwości realizacji na polskim rynku pracy (na przykładzie Klubów Integracji Społecznej w Łapach i Zabłudowie)*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 26(3)2014, s. 155–167. Dostępny w Internecie: www.problemy polityki społecznej.pl [dostęp: dzień, miesiąc, rok]

RECENZJE

Tomasz Mering

*Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski¹*

***Co zmienia w polityce społecznej podejście
aktywizujące?***

Marek Rymsza

*Aktywizacja w polityce społecznej.
W stronę rekonstrukcji europejskich welfare states?*

Warszawa 2013, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, 411 s.

W ostatnich dwóch dekadach, w większości państw Unii Europejskiej, byliśmy świadkami prób reformowania systemów zabezpieczenia społecznego, których celem było zwiększenie zachęty do pracy, przy jednoczesnym oferowaniu wsparcia warunkowego (tj. uzależnionego od aktywnej postawy osób wspieranych). W szerszym kontekście, można mówić o krystalizowaniu się podejścia aktywizacyjnego w polityce społecznej, przez co z reguły rozumie się wdrażanie pewnego zestawu bodźców (zarówno pozytywnych, jak i negatywnych), które mają zniechęcać do życia ze świadczeń socjalnych, a jednocześnie zachęcać do aktywności zawodowej i odzyskania samodzielności ekonomicznej. Koncepcja aktywnej

¹ Instytut Polityki Społecznej UW, ul. Nowy Świat 67, 00-927 Warszawa; adres elektroniczny autora: tomasz.mering@uw.edu.pl

polityki społecznej doczekała się bogatej literatury przedmiotu (w Polsce rozwijanej od mniej więcej dziesięciu lat), której twórcy poszukiwali podstaw ideologicznych nowego nurtu, wskazywali na meandry pojęciowe, które utrudniają jego definicję i toczyli spory o granice aktywizacji.

Publikacja Marka Rymczy jest pogłębionym i wielodyscyplinarnym studium rozwoju podejścia aktywizacyjnego w polityce społecznej (wprawdzie autor uwzględnia przede wszystkim perspektywę socjologiczną, jednak w książce znajdują się odniesienia do innych dziedzin – w tym do nauki o polityce społecznej). Książka z jednej strony syntetyzuje krajowy i międzynarodowy dorobek w tym zakresie, z drugiej strony jest ważnym głosem autora w toczącej się dyskusji na temat aktywnej polityki społecznej i reform państw dobrobytu.

Ramy analityczne publikacji wyznacza teoria konwergencji, sformułowana przez twórców pierwszej fazy badań nad powstaniem i rozwojem systemów zabezpieczenia społecznego w Europie Zachodniej. Odwołując się do jej podstawowych założeń, zgodnie z którymi na przełomie XIX i XX w. w Europie pojawiło się funkcjonalne zapotrzebowanie na *welfare states* (na skutek postępującej w okresie rewolucji przemysłowej industrializacji i urbanizacji), autor szuka odniesień do sytuacji współczesnej, podkreślając, że na przełomie XX i XXI w. zaistniała potrzeba zasadniczej przebudowy państw dobrobytu. Strukturalne czynniki przemawiające za nową konwersją to: postępująca globalizacja (która osłabia regulacyjną funkcję państw), procesy demograficzne (starzenie się społeczeństw) oraz – jak sugeruje autor – ostatni kryzys gospodarczy. Konieczność dokonania tych przekształceń nie jest dla autora dowodem na niepowodzenia państwa dobrobytu, które zgodnie z poglądami neoliberalnymi powinny doprowadzić do jego demontażu (a przynajmniej – daleko idącej deregulacji). Idąc raczej za niemieckim socjologiem Niklasem Luhmannem, Rymczy uznaje, że kryzys państwa bezpieczeństwa socjalnego jest nieunikniony, jednak nie świadczy on o błędach w koncepcji *welfare state*, lecz dowodzi tezy przeciwnej: państwo bezpieczeństwa socjalnego wyczerpało swoje możliwości rozwojowe właśnie dlatego, że okazało się skuteczne w pełnieniu swojej funkcji kompensacyjnej. Luhmann zauważył, że programy socjalne, podejmowane w celu ochrony jednostek na wolnym rynku, dawały też skutki uboczne, którym państwo bezpieczeństwa socjalnego – jako system samoreferencyjny – próbowały przeciwdziałać za pomocą następnych programów kompensacyjnych. Problem polega na tym, że istnienie tych skutków społecznych doprowadziło do społecznej delegitymizacji systemu (obywatele w dalszym ciągu chcą korzystać z rozbudowanej ochrony socjalnej, jednak w mniejszym stopniu są skłonni ją finansować). W tym kontekście konieczna jest zasadnicza przebudowa państw dobrobytu, której logikę wyznacza m.in. koncepcja aktywnej polityki społecznej. Według Marka Rymczy to właśnie możliwość legitymizacji podstawowych założeń koncepcji aktywnej polityki społecznej z różnych perspektyw ideologicznych jest siłą nurtu aktywizacji w polityce społecznej – który umożliwia budowanie wokół niego nowego europejskiego konsensu (s. 57). Zgadając się z autorem, należy jednocześnie podkreślić, że poparcie dla koncepcji aktywizacji w polityce społecznej nie jest dane raz na zawsze. Problemem może być znaczna skala nadużyć, jakie mogą się pojawić w przypadku prowadzenia polityki opar-

tej na wsparciu warunkowym. Dobrą ilustracją tego zjawiska jest wyłudzenie świadczeń, które miało miejsce w Wielkiej Brytanii w okresie rządów Partii Pracy. Sytuacja ta nie doprowadziła wprawdzie do odejścia od paradygmatu aktywizacji w brytyjskiej polityce społecznej za rządów konserwatystów, ale skłoniła gabinet Davida Camerona do podjęcia prób uszczelnienia systemu wypłat świadczeń społecznych.

Wnioski wysnute przez Marka Rymuszę w rozdziale pierwszym wskazują, że teoria konwergencji może być przydatna przy analizowaniu współczesnych przekształceń państw typu *welfare state*. Warto jednocześnie podkreślić, że czynniki strukturalne oddziałują na współczesne państwa europejskie w sposób nierównomierny (przykładowo, chociaż proces starzenia się społeczeństw występuje na całym kontynencie, to prognozy demograficzne dla Polski na najbliższe 40 lat są bardzo niekorzystne na tle innych krajów naszego regionu). Podobnie, w nierównomiernym stopniu oddziałują procesy globalizacyjne, co było szczególnie widoczne w bardzo różnych wynikach funkcjonowania rynków pracy w okresie światowego kryzysu gospodarczego i finansowego (np. w Niemczech i państwach Europy Południowej).

Osobnej uwagi wymaga podejście autora do transformacji, która w książce również jest traktowana jako kolejny etap konwergencji (stopniowego upodobniania się do siebie pod wpływem tych samych czynników strukturalnych) europejskich państw dobrobytu. Innymi słowy, stopniowe zbliżanie się rozwiązań w zakresie polityki społecznej w państwach Europy Środkowej i Wschodniej jest nie tylko wynikiem jednostronnych działań tych krajów (m.in. pod wpływem prawodawstwa unijnego, czyli europeizacji), ale i rezultatem równoczesnego przekształcania systemów we wszystkich państwach Unii Europejskiej w tym samym kierunku i pod wpływem tych samych uwarunkowań strukturalnych. Chociaż autor nie pisze tego wprost, to jednak zdaje się sugerować (co wynika również z tytułu książki), że kraje Europy Środkowej i Wschodniej (w tym Polska) mogą być definiowane w kategoriach państw dobrobytu (*welfare states*), co jest tezą budzącą kontrowersje wśród badaczy po obu stronach Odry (sam Rymusza ma tego świadomość, wskazując, że część badaczy zalicza kraje Europy Środkowej i Wschodniej do grupy *emerging welfare states*, będących w innej fazie rozwoju niż *established welfare states* – s. 218).

W rozdziale drugim autor przedstawia – na tle ewolucji europejskiej polityki społecznej dokonującej się na przełomie XX i XXI w. – powstanie koncepcji aktywnej polityki społecznej. Rozdział ten umożliwia czytelnikowi zapoznanie się z genezą aktywnego podejścia, pozwala zrozumieć jego rozwój oraz poznać różnice w podejściu do aktywizacji występujące pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a krajami europejskimi. Ta część książki (podobnie jak rozdział czwarty, w którym autor poddaje analizie polityki aktywizacji w wybranych państwach europejskich) ma do pewnego stopnia charakter porównawczy, a autor opisuje amerykańskie i europejskie aktywne polityki społeczne w kategoriach typów idealnych Maxa Webera. Rymusza podkreśla, że u podstaw koncepcji aktywnej polityki społecznej leżą trzy założenia: ograniczenie skali „pasywnych” transferów socjalnych na rzecz wsparcia warunkowego; nacisk na zatrudnienie lub przynajmniej na poprawę tzw. zdolności zatrudnieniowej (ang. *employability*); wykorzystanie potencjału instytucji niepublicznych w realizacji programów aktywizacyjnych. Autor wskazuje, że na konty-

nencie amerykańskim podejście do aktywizacji ogniskuje się wokół koncepcji *workfare* (co trafnie tłumaczy się na język polski jako „praca zamiast zasiłku”), zgodnie z którą podstawowym celem działań aktywizacyjnych powinien być powrót jednostek na rynek pracy. Jednocześnie stan wyjściowy (brak pracy) jest tu postrzegany w kategoriach liberalnych jako „wina jednostki”, spowodowana indywidualnymi deficytami w zakresie kompetencji zawodowych lub społecznych. Z kolei europejska koncepcja aktywnej polityki społecznej traktuje długookresowe pozostawanie bez pracy jako przejaw wykluczenia społecznego, „odwołując się nie do retoryki indywidualistycznej, ale do założeń teorii Durkheimowskiej, silnie wiążącej uwarstwienie społeczne z podziałami na rynku pracy” (s. 83). Tym samym legitymizacją aksjologiczną aktywnej polityki społecznej w Europie jest solidaryzm społeczny, a wykluczenie społeczne (w tym również wykluczenie z rynku pracy) następuje – jak się uważa – na skutek działania czynników systemowych, a nie z winy jednostek. W ten sposób europejska koncepcja aktywnej polityki społecznej pozwala z jednej strony dostrzec strukturalne uwarunkowania wykluczenia z rynku pracy (uznając jednocześnie rolę państwa w rozwiązaniu tego problemu). Z drugiej strony, odwołanie się do sformułowanej przez Durkheima koncepcji solidarności organicznej wskazuje na konieczność zaangażowania obywateli na rynku pracy, w tym również – aktywnego udziału marginalizowanych środowisk w poprawie swojej sytuacji (wsparcie ma charakter warunkowy, co nie jest sprzeczne z myślą Durkheima).

Postrzeganie aktywnej polityki społecznej w kontekście teorii Émile’a Durkheima pozwala uznać, że istotą programów aktywizacyjnych jest dokonywanie zmian we współczesnym podziale pracy. Pozostałe kierunki przebudowy państw określanych mianem *welfare states* w kierunku aktywnej polityki społecznej to przejście od bezpieczeństwa socjalnego do partycypacji (istotą programów aktywizujących jest włączanie ich uczestników w sieci społecznej wymiany) oraz przejście od transferów socjalnych do redystrybucji pracy.

W rozdziale trzecim autor, odwołując się do kryteriów obiektywizacji Maxa Webera, przedstawił charakterystykę mocnych i słabych stron programów aktywizacyjnych. Czytelnik znajdzie tu po cztery zalety i wady programów aktywizacyjnych, które są sformułowane na gruncie współczesnej socjologii (m.in. ryzyko stygmatyzacji uczestników programów reintegracyjnych) oraz nauk ekonomicznych (m.in. ryzyko tworzenia nieproduktywnych miejsc pracy). Za najważniejsze zalety podejścia aktywizującego w polityce społecznej autor uznał możliwość tworzenia wokół tej koncepcji sojuszy, które przekraczają tradycyjne spory ideologiczne dotyczące *welfare state* (koncepcja ta jest do zaakceptowania zarówno przez zwolenników ideologii liberalnej, jak i socjaldemokratów) oraz ograniczenie demotywuującej rozrzutności programów aktywizacyjnych (autor pisze tu o „odrzuconiu demotywuującej zasady dekomodifikacji”). Podejście aktywizacyjne pozwala również na wykorzystanie potencjału społecznego i ekonomicznego trzeciego sektora oraz – przynajmniej w teorii – powinno sprzyjać większej efektywności służb społecznych i zatrudnienia (poprzez koordynację działań i indywidualizację oferowanego wsparcia). Wydaje się jednak, że najważniejszym wnioskiem zawartym w rozdziale trzecim książki jest ukazanie ograniczeń w stosowaniu koncepcji aktywnej polityki społecznej. Jak pisze autor, podejście aktywizujące nie może być modelem obejmującym całość polityki społecznej, a jedy-

nie jedną z jej ważnych części składowych. Podejście aktywizacyjne nie może bowiem przysłać faktu, że w ramach polityki społecznej istnieje również konieczność prowadzenia działań *stricte* opiekuńczych, skierowanych do osób, które są trwale niezdolne (z powodu wieku, niepełnosprawności, złego stanu zdrowia) do jakiegokolwiek aktywności ekonomicznej (czy nawet społecznej).

W rozdziale czwartym autor przedstawia rozwój polityk aktywizacji od momentu ich powstania do roku 2008 (wybuch światowego kryzysu finansowego i gospodarczego zamyka ramy czasowe analizy) w pięciu krajach Europy Zachodniej (Wielka Brytania, Niemcy, Holandia, Francja i Dania). Wybór krajów nie jest przypadkowy, gdyż są one najczęściej uwzględniane w analizach porównawczych aktywnych polityk społecznych – jako najbardziej charakterystyczni przedstawiciele odmiennych nurtów w ramach polityk aktywizacyjnych. Analiza Rymy wskazuje, że pomimo powszechnego przyjęcia koncepcji aktywizacji, rozwiązania krajowe różnią się między sobą zarówno co do charakteru (przykładowo, Wielka Brytania jest najbliższym amerykańskiego modelu *workfare*, podczas gdy Francja pielęgnuje podejście solidarystyczne, mocno zakorzenione w myśli Durkheima), jak i zakresu (podejście aktywizacyjne w Wielkiej Brytanii obejmuje niemal całą politykę społeczną, zmiany wprowadzone w pozostałych krajach mają bardziej ograniczony charakter). Zaletą tej części książki jest również ukazanie dwóch faz reform polityk aktywizacyjnych w państwach Europy Zachodniej. Faza pierwsza reform przebiegała w latach 1995–1998 i zakończyła się upowszechnieniem podejścia aktywizacyjnego (będącego swoistą fuzją elementów spod znaku *workfare* i podejścia solidarystycznego). Z kolei reformy wdrażane w drugiej fazie skupiały się na sferze współrzędzenia (*governance*) politykami aktywizacyjnymi, co jest widoczne m.in. w próbach ściślejszej koordynacji działań służb społecznych i publicznych służb zatrudnienia, jak i we wdrażaniu metod charakterystycznych dla doktryny nowego publicznego zarządzania (przykład reformy Hartz IV w Niemczech). Powstaje tu pytanie, czy forsowanie podejścia menedżerskiego w zarządzaniu programami aktywizacji nie osłabia podmiotowego traktowania osób wspieranych, zgodnie z koncepcją *capabilities* Amartyi Sena. Autor dostrzega to zagrożenie, pisząc o dającym się zaobserwować uwiąznięciu idei *empowermentu* oraz o technokratyzacji wsparcia, które można określić zarządzaniem *underclass* (s. 202–203).

Periodyzacja rozwoju aktywnej polityki społecznej w państwach Europy Zachodniej jest wstępem do rozważań poświęconych Polsce. Rymy zauważa, że kraje Europy Środkowo-Wschodniej „odkryły” podejście aktywizacyjne dopiero w drugiej dekadzie rozwoju tej koncepcji na kontynencie europejskim, stąd w przypadku tej grupy krajów nie można mówić o dwóch fazach rozwoju, a o jednym (i to nie do końca konsekwentnym) zwrocie w kierunku *active social policy*. W rozdziale piątym autor przedstawia kolejne etapy przemian krajowej polityki społecznej po 1989 r. W części szóstej analizie poddano prawne i instytucjonalne ramy polityki aktywizacji w Polsce, a w rozdziale siódmym opisano aktywizację „w działaniu” (autor koncentruje się tutaj na trzech typach placówek – centrach integracji społecznej, zakładach aktywności zawodowej i klubach integracji społecznej). Podstawowe pytanie, które stawia tu Rymy, dotyczy charakteru zachodzących przemian. Czy w Polsce udało się stworzyć sprawnie działający system aktywizacji, który mógłby

być porównywalny (zarówno pod względem zakresu, jak i efektów działania) z politykami aktywizacyjnymi prowadzonymi w państwach Europy Zachodniej? Odpowiedź na to pytanie nie jest ani łatwa, ani oczywista.

Autor zauważa, że w latach 90. dominowały działania osłonowe, natomiast przejście w stronę koncepcji aktywnej polityki społecznej nastąpiło na początku pierwszego dziesięciolecia obecnego wieku. Był to jednak zwrot dokonany przede wszystkim pod presją czynników zewnętrznych – w perspektywie akcesji do Unii Europejskiej. Wdrożenie zrębów aktywnej polityki społecznej w Polsce jest widoczne w warstwie legislacyjnej (przyjęcie pakietu ustaw „aktywizacyjnych” w latach 2003–2004) oraz finansowej, związanej z wykorzystaniem środków z funduszy strukturalnych. Autor słusznie zauważa tu, że wpływ polityki strukturalnej nie ogranicza się tylko do jej wymiaru finansowego. Programy operacyjne stworzyły również ramy instytucjonalne, które pozwoliły na przetestowanie i wdrożenie wielu rozwiązań nowatorskich w zakresie działań aktywizacyjnych. Problem polega na tym, że są to działania realizowane niejako równoległe do standardowych metod aktywizacji podejmowanych przez służby społeczne i zatrudnienia, co budzi uzasadnione obawy o ich dalsze istnienie w przypadku ustania europejskiego finansowania. Jak zauważa autor, w latach 2005–2011 potencjał reformatorski został wyczerpany, a krajowa polityka społeczna (w tym również jej aktywizacyjna część) miała charakter zachowawczy i sprowadzała się do kontynuacji działań rozpoczętych wcześniej.

W kolejnym rozdziale czytelnik znajdzie analizę ustaw określających warunki prawne reintegracji zawodowej i społecznej (do grupy tej należą: ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych [1997], ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie [2003], ustawa o zatrudnieniu socjalnym [2003], ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy [2004], ustawa o pomocy społecznej [2004], ustawa o spółdzielniach socjalnych [2006]) oraz opis dwóch projektów aktów prawnych, które nie zostały uchwalone (chodzi tu o projekt ustawy o zasadach prowadzenia polityki społecznej oraz o projekt ustawy o przedsiębiorczości społecznej i przedsiębiorstwie społecznym). W tej części publikacji autor skupia się na opisie regulacji dotyczących zakresu oraz form działań aktywizacyjnych, przedstawiając jednocześnie podstawowe problemy związane z wdrażaniem podejścia aktywizacyjnego w Polsce. Tych ostatnich zresztą nie brakuje. Przykładowo, analizując funkcjonowanie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Rymśza zauważa, że przy wszystkich swoich pozytywnych skutkach, ustawa ta przyniosła nadmierną biurokratyzację form współpracy jednostek sektora publicznego z organizacjami pozarządowymi, co ogranicza innowacyjny charakter projektów aktywizacyjnych. Z kolei w przypadku ustawy o zatrudnieniu socjalnym problemem jest niedoprecyzowanie koncepcji samego zatrudnienia socjalnego, co powoduje, że powołane do życia instytucje wsparcia (centra integracji społecznej i kluby integracji społecznej) są niejako zawieszane w próżni, niepowiązane w wystarczającym stopniu ze sferą pomocy społecznej i polityki rynku pracy. Dobrze rozpoznany w literaturze przedmiotu wątek słabej koordynacji działań prowadzonych przez instytucje pomocy społecznej i służby zatrudnienia jest w książce szerzej przedstawiony (autor pisze tu obrażowo o „Polsce resortowej”).

Odpowiadając na pytanie o charakter przeprowadzonych reform, Marek Rymśza wskazuje, że chociaż dorobek w zakresie rozwoju koncepcji aktywnej polityki w Polsce jest pokaźny (i co równie istotne – wdrożony w znacznie krótszym czasie, niż miało to miejsce w państwach Europy Zachodniej), to „rozwiązania prawne nie tworzą jednak w Polsce zwartego systemu usług reintegracji zawodowej i społecznej” (s. 313). Problemem jest nie tylko jakość aktów prawnych, ale również ich wadliwa implementacja. Można więc zgodzić się z autorem, który pisze o „krystalizującym się” polskim modelu aktywizacji (s. 319). (Można też adekwatnie ująć sytuację, określając koncepcję aktywnej polityki społecznej w naszym kraju jako stopniowo „wyłaniającą się” – w języku angielskim odpowiada temu słowo *emerging*). Jak pisze autor, niejako forpocztami docelowego modelu aktywizacji w Polsce są wspomniane powyżej zakłady, centra i kluby, które – chociaż stosunkowo nieliczne – stały się wzorem we wdrażaniu rozwiązań i metod reintegracji społecznej i zawodowej. Marek Rymśza wskazuje jednocześnie na konieczność podjęcia trzech kierunków reform, z których pierwszy dotyczy zmian w sposobie funkcjonowania przedsiębiorczości społecznej i zatrudnienia socjalnego (autor proponuje tu m.in. rozróżnienie oraz odmienne sprofilowanie przedsiębiorczości społecznej i zatrudnienia socjalnego), a dwa pozostałe dotyczą sfery, którą zbiorczo można określić jako współrządzenie (*governance*) programami aktywacyjnymi. W tym drugim przypadku Rymśza postuluje – z jednej strony – zastąpienie rozproszonych sektorowych polityk i programów spójną i wielosektorową polityką aktywizacji (przykładem nieskoordynowanych działań są różne, funkcjonujące równolegle systemy wsparcia osób niepełnosprawnych), a z drugiej – funkcjonalne powiązanie działalności służb społecznych i służb zatrudnienia. Trudno nie zgodzić się z autorem, że wskazane kierunki reform są ważne i potrzebne. Problem polega na tym (co zresztą on sam zauważa), że komercjalizacja i częściowa prywatyzacja usług rynku pracy, zakładana w najnowszej nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, do lepszej koordynacji prowadzonych programów raczej się nie przyczyni.

W zakończeniu autor stawia ważne pytania dotyczące przyszłości europejskiego modelu aktywnej polityki społecznej, którego rozwój w ostatnich kilku dziesięcioleciach opierał się na założeniach Durkheimowskiej wizji ładu społecznego. Czy można osiągnąć stan, w którym wszyscy zdolni do pracy zostaną zintegrowani z rynkiem pracy, co dla Durkheima było podstawą węzłów solidarności? Postępujące przemiany technologiczne (informatyzacja), globalizacja, przeobrażenia zachodzące na współczesnych rynkach każą raczej sądzić, że stworzenie miejsc pracy dla wszystkich (w tym również dla osób, które wcześniej były postrzegane jako niezdolne do pracy) jest mało prawdopodobne (autor pisze, że stan pełnego zatrudnienia to nadal utopia – *vide* fiasko strategii lizbońskiej). Odwołując się do Durkheimowskiego podziału na solidarność mechaniczną (okres „przednowoczesny”) i solidarność organiczną, opartą na specjalizacji i podziale pracy (okres „nowoczesny”), Rymśza sugeruje, że być może nadchodzi czas rozwoju nowych form solidarności, bliższych logice sieciowania małych wspólnot (okres „późnej nowoczesności” lub „ponowoczesności”). Oznacza to również, że rozwijane obecnie w polityce społecznej podejście neodurkheimowskie jest „spóźnione przynajmniej o jedną sekwencję względem dokonu-

jących się zmian strukturalnych i socjokulturowych. Proponuje ono w gruncie rzeczy stare lekarstwo na nową chorobę [...]” (s. 13).

W podsumowaniu należy podkreślić, że recenzowana publikacja wyróżnia się na krajowym rynku wydawniczym, będąc kompleksowym i wartościowym opracowaniem na temat podejścia aktywizacyjnego w polityce społecznej. Książka zawiera bogaty przegląd literatury, jej zaletą jest również mocne oparcie na myśli socjologicznej. Autor, który jako ekspert i badacz od lat obserwuje z bliska rozwój koncepcji aktywnej polityki społecznej w kraju, nie stroni od prezentowania własnych (jednak zawsze wyważonych i popartych faktami) poglądów i sądów wartościujących. Posługiwanie się tą niejako wewnętrzną perspektywą sprawia, że lektura książki jest bardzo interesująca, a publikacja poparta jest wieloma przykładami i komentarzami do najnowszych dziejów polityki społecznej w Polsce. W sumie należy rekomendować jej lekturę wszystkim, którzy są zainteresowani przemianami zachodzącymi we współczesnych *welfare states*.

INFORMACJE DLA AUTORÓW

Redakcja przyjmuje oryginalne artykuły naukowe mające następujący charakter:

- 1/ omówienie i analiza wyników własnych badań empirycznych – na podstawie źródeł wywołanych i/lub zastanych,
- 2/ opracowanie monograficzne,
- 3/ artykuł przeglądowy (analiza literatury przedmiotu, dokumentów prawnych itp.),
- 4/ artykuł polemiczny,
- 5/ glosa lub komentarz prawniczy.

STRUKTURA ARTYKUŁU NADSYŁANEGO DO REDAKCJI

Autor (imię i nazwisko)
Uczelnia lub inne miejsce pracy
(instytucja, dla której autor zgłasza afiliację)

[po nazwie instytucji należy umieścić odsyłacz do przypisu dolnego, w którym należy podać adres afiliowanej instytucji oraz adres elektroniczny Autora]

Tytuł artykułu (po polsku)

Tekst zasadniczy artykułu, w tym:

- *Wprowadzenie* (zawierające m.in. informacje o charakterze artykułu, celach badawczych, wykorzystanych źródłach, zastosowanych metodach badawczych; konieczne jest także podanie źródeł finansowania badań)
- Podrozdziały artykułu (poszczególne części artykułu nie są numerowane)
- *Zakończenie* (podsumowanie, wnioski końcowe itp.)

Bibliografia

Streszczenie (od 8 do 16 wierszy)[tekst streszczenia po polsku]

W streszczeniu prosimy zawrzeć następujące informacje: przedmiot analizy/problem badawczy podejmowany w tekście; zastosowana metoda analizy i/lub źródła danych; najważniejsze wnioski z przeprowadzonych badań/analiz; zarys struktury tekstu.

Streszczenie nie powinno powtarzać ani parafrazować tytułu artykułu. Powinno być napisane prostymi zdaniami. Należy je pisać w trzeciej osobie. Streszczenie powinno zawierać słowa kluczowe.

Słowa kluczowe: (po polsku; minimalnie 3, maksymalnie 5)

Summary

Tytuł artykułu po angielsku.

Tekst streszczenia po angielsku – tłumaczenie streszczenia przygotowanego po polsku.

Key Words: (tłumaczenie na język angielski słów kluczowych podanych po polsku)

PRAWA AUTORSKIE

Autorzy publikowanych w czasopiśmie opracowań nie otrzymują honorarium. W przypadku zakwalifikowania tekstu do publikacji, z autorem podpisywana jest umowa o nieodpłatne przeniesienie praw autorskich na rzecz wydawców czasopisma. Jej podpisanie przez autora jest warunkiem skierowania tekstu do druku. Zakres wykorzystania publikowanych utworów określany jest zgodnie z ustawą z dnia 4 lutego 1994 roku o prawie autorskim i prawach pokrewnych.

**SZCZEGÓŁOWO O WYMIAGANIACH FORMALNYCH I REDAKCYJNYCH ORAZ
O PROCEDURZE RECENZOWANIA PISZEMY NA STRONIE INTERNETOWEJ
CZASOPISMA.**

NASI RECENZENCI W 2013 ROKU

1. prof. Włodzimierz Anioł – Uniwersytet Warszawski (IPS)
2. dr Magdalena Arczewska – Uniwersytet Warszawski (ISNS)
3. prof. Marek Bednarski – Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
4. prof. Bożenna Balcerzak- Paradowska – Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
5. dr Ewa Charkiewicz – University of Vienna
6. dr Zofia Czepulis-Rutkowska – Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
7. prof. Kazimierz W.Frieske – Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
8. prof. Krzysztof Frysztański – Uniwersytet Jagielloński
9. dr Justyna Godlewska-Szyrkowa – Uniwersytet Warszawski (IPS)
10. prof. Mirosław Grewiński – Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. Janusza Korczaka
11. prof. Tomasz Inglot – Minnesota State University
12. prof. Arkadiusz Karwacki – Uniwersytet Mikołaja Kopernika
13. prof. Olga Kowalczyk – Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
14. dr Anna Kruk – Akademia Pedagogiki Specjalnej im.M.Grzegorzewskiej
15. prof. Mirosław Księżopolski – Uniwersytet Warszawski (IPS)
16. dr Paweł Kubicki – Szkoła Główna Handlowa
17. prof. Ewa Leś – Uniwersytet Warszawski (IPS)
18. dr Aleksander Lipski – Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach
19. prof. Wiesław Łodziński – Uniwersytet Warszawski (IS)
20. dr Beata Marczevska – Uniwersytet Warszawski (CSSTiRL)
21. prof. Barbara Mikołajczyk – Uniwersytet Śląski
22. prof. Krzysztof Piątek – Uniwersytet Mikołaja Kopernika
23. dr Adam Piechowski – Spółdzielczy Instytut Badawczy
24. dr Aneta Piekut – University of Sheffield
25. dr Michał Polakowski – Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz ICRA
26. prof. Jacek Raciborski – Uniwersytet Warszawski (IS)
27. dr Marek Rymśza – Uniwersytet Warszawski (ISNS)
28. prof. Piotr Sałustowicz – University of Applied Science Bielefeld
29. prof. Christian Schweiger – University of Sheffield
30. prof. Jolanta Supińska – Uniwersytet Warszawski (IPS)
31. prof. Kazimierz Szczygielski – Politechnika Opolska
32. dr Dorota Szelewa – Uniwersytet Warszawski (IPS)
33. dr hab. Piotr Szukalski – Uniwersytet Łódzki
34. prof. Elżbieta Tarkowska – Akademia Pedagogiki Specjalnej im M.Grzegorzewskiej
35. prof. Bogusława Urbaniak – Uniwersytet Łódzki
36. prof. Cezary Włodarczyk – Uniwersytet Jagielloński
37. dr Maria Zralek – Szkoła Wyższa Humanitas w Sosnowcu
38. dr Aleksandra Zubrzycka-Czarnecka – Uniwersytet Warszawski (IPS)
39. dr Andrzej Zybala – Krajowa Szkoła Administracji Publicznej
40. prof. Cezary Żołędowski – Uniwersytet Warszawski (IPS)
41. prof. Maciej Żukowski – Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Recenzje przygotowywane są w trybie, w którym autor(zy) i recenzenci nie znają nawzajem swoich tożsamości (tzw. *double-blind review process*). Do oceny każdej publikacji powołuje się dwóch niezależnych recenzentów. W przypadku rozbieżnych recenzji artykułu, redakcja może powołać trzeciego recenzenta. Recenzenci dokonują oceny na specjalnym formularzu recenzyjnym, co zapewnia kompletność i porównywalność ocen. Formularz recenzji jest do wglądu na stronie internetowej czasopisma.