

Andrzej Zybała

Dialog wobec sytuacji na rynku pracy

Polska pozostaje krajem obciążonym względnie licznymi problemami. W trakcie 25 lat udawało się wiele problemów rozwiązywać (głównie związanych ze stabilnością makroekonomiczną), jednocześnie sporo problemów kumulowało się (m.in. znaczny rozmiar wykluczenia społecznego, niska produktywność pracy i niska innowacyjność, niedopasowanie szkolnictwa do potrzeb rynku pracy, słaba profesjonalizacja zawodowa wielu Polaków, wciąż słaba infrastruktura w wielu miejscach kraju).

W poniższym tekście zakładam, że z szeregiem problemów państwo i społeczeństwo mogą lepiej sobie radzić wówczas gdy rządzący sięgają po mechanizmy dialogu programując i później realizując działania publiczne. Dialog zapewnia bowiem możliwość uzyskania większego kapitału mobilizacji i koordynacji społecznej, a także umożliwia potencjalnie wytworzenie wyższego kapitału wiedzy na temat przedmiotu działania (np. dzięki mechanizmom deliberacji).

Przedmiotem mojego zainteresowania w niniejszym artykule są problemy widoczne głównie w dziedzinie rynku pracy i prawa pracy oraz problemy, które można uznać za pochodne.

Stawiam tezę mówiącą o potrzebie daleko idącego porozumienia społecznego, którego celem byłoby podniesienie standardów zatrudnienia oraz ułatwienia podnoszenia poziomu profesjonalności zawodowej w Polsce. Obecnie stoimy w tym zakresie wobec znacznej liczby problemów i wyłaniających się wyzwań. Bez ich podjęcia jako kraj ryzykujemy niewykorzystanie szans rozwojowych, które potencjalnie są dostępne w związku z występowaniem wielu sprzyjających czynników (stabilność makroekonomiczna, wzrost gospodarczy, wsparcie unijne itp.).

Dualny rynek pracy

Przedmiotem porozumienia społecznego powinien być problem, który jest w zasadzie dobrze znany i opisany, jakkolwiek dotychczas podjęto wobec niego działania daleko niewystarczające. Jest to problem występowania u nas zbyt niskich standardów zatrudniania, przynajmniej w części sektorów gospodarki. Oznacza to, że wielu pracujących zatrudnionych jest w oparciu o niestabilne umowy o pracę (w tym również „na czarno”), które nie dają perspektywy trwałego miejsca pracy, a przede wszystkim nie tworzą warunków do trwałego rozwoju zawodowego w danej dziedzinie. Przez długi okres symbolem niskich standardów zatrudniania był wielkopowierzchniowy handel, czy spedycja, czy wiele typów usług itp. Wydaje się, że obecnie w coraz większej liczbie sektorów dochodzi do rozszerzania się skali niskich standardów, nawet w tych obszarach, w których „lepsze” umowy o pracę warunkują rozwój zawodowy.

Wyrazem tego problemu jest segmentacja rynku pracy i słabość funkcjonowania wybranych regulacji prawa pracy. W Polsce, podobnie jak w wielu innych krajach, doszło do znaczącej segmentacji w gospodarkach, a także w ich rynkach pracy. Najczęściej wskazuje się na dwa biegunowo odmienne segmenty (w rzeczywistości można wyróżnić więcej):

- segment pracujących na dobrych umowach o pracę, którzy cieszą się wysokim bezpieczeństwem zachowania pracy, zwykle dobrymi dochodami, uprawnieniami pracowniczymi (urlopy, szkolenia, itp.),

- segment pracujących na tak zwanych niestabilnych kontraktach o pracę, którzy są słabo, czy w ogóle nie są chronieni przez prawo pracy i pozbawieni są licznych uprawnień.

Zjawisko segmentacji jest bardzo poważnym problemem, ponieważ dla milionów Polaków oznacza szereg istotnych zagrożeń życiowych. Negatywnie oddziałuje także na gospodarkę pod wieloma względami, a nawet przyczynia się do problemów demograficznych (młodzi Polacy emigrują szukając bardziej stabilnych warunków zatrudnienia).

Istnieją głębokie źródła problemu segmentacji i powstania olbrzymiego segmentu zatrudniania niestabilnego. Same gospodarki narodowe stały się silnie zsegmentowane. Funkcjonują segmenty, które dobrze prosperują i zapewniają zatrudnionym znakomite warunki pracy i perspektywy rozwoju zawodowego, ale jest także wiele takich, w których ma miejsce niemal walka o przetrwanie, i gdzie warunki oraz stabilność zatrudnienia są bardzo niskie.

Nie znaczy to jednak, że nic nie można zrobić, aby zmniejszyć powyższą dualność, czy poprawić sytuację osób, które są w najtrudniejszym położeniu. W Polsce jest to możliwe z uwagi na to, że pewna część źródeł segmentacji rynku pracy wynika z niedoskonałości regulacji prawa pracy i z ich nieprzestrzegania. Ma to także źródło w niedocenianiu przez opinię publiczną społecznych i ekonomicznych konsekwencji problemu segmentacji. Sprawia to, że podejmowane działania bywają nieadekwatne i nieskuteczne. Brakuje właściwej presji na rządzących, aby podejmowali więcej lepiej dopasowanych działań.

Diagnoza problemu. Od kilkunastu lat coraz większą część pracujących dotyka problem konieczności pracy w tak zwanych niestabilnych formach zatrudnienia¹, w tym także pracy „na czarno”. Wielu młodych ludzi czerpie pierwsze doświadczenia w zatrudnieniu nieformalnym, gdzie dotyka ich sytuacja zupełnego uzależnienia od woli przełożonego i niemal zupełny brak ochrony prawnej. Prawdopodobnie część tkwi w takiej sytuacji przez lata. Brak perspektywy poprawy sytuacji musi działać co najmniej demotywująco i osłabia możliwości stania się profesjonalistą w swoim fachu. Wiąże się z tym również strach przed starością, ponieważ nie płacą składek emerytalnych, czy nawet składek na ubezpieczenie zdrowotne.

Od strony liczbowej problem wygląda następująco – niemal 30 proc. wszystkich zatrudnionych etatowo pracuje w oparciu o umowy terminowe², najgorzej jest w grupie wiekowej do 24 lat (prawie 70 proc. młodych pracuje na czas określony, przy średniej unijnej - 42,5 proc.³). Z kolei prawie co dziesiąty Polak pracuje na „na czarno”. 33 proc. Polaków przyznaje, że ich znajomi pracują w ten sposób⁴.

Ponadto około 14 proc. w ogóle pracujących, wykonuje pracę w oparciu o samozatrudnienie (pracujący w ten sposób rejestrują jednoosobowe firmy, co ma miejsce często pod presją pracodawców). Polska należy do czołówki państw UE pod względem wielkości odsetka pracujących w oparciu o samozatrudnienie. Warto pamiętać, że liderem w tym zakresie jest właśnie Grecja, gdzie aż jedną czwartą pracujących stanowią osoby, które założyły

¹ Dane historyczne GUS, dostępne pod adresem: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/stopa-bezrobocia-w-latach-1990-2015,4,1.html> (dostęp 18.12.2015)

² *Labour Force Survey*, Eurostat.

³ Tamże.

⁴ *Shadow Economies in the Baltic Sea Region* (2015) (red. V. Žukauskas), Lithuanian Free Market Institute, s. 18 i 21.

jednoosobowe firmy⁵. Nawet liberalna gospodarczo Wielka Brytania ma wskaźnik istotnie niższy.

Spójrzmy teraz na kolejną grupę pracujących w niestabilnych formach zatrudnienia. Chodzi o tych, którzy pracują w oparciu o umowy cywilnoprawne (tzw. niepracownicze formy zatrudnienia, które nie są regulowane przepisami Kodeksu pracy). Główny Urząd Statystyczny w 2012 r. oszacował, że 1,35 mln pracowało wyłącznie w oparciu o ten rodzaj umów⁶. Natomiast w drugim kwartale 2014 r. było 935 tys. osób, które posiadały ubezpieczenie społeczne z tytułu zawarcia umowy cywilnoprawnej⁷.

Istnieje także kategoria pracowników tymczasowych. Są to ci, których agencja pracy tymczasowej kieruje do pracy zgodnie z zapotrzebowaniem zamawiającego pracodawcy. Dane Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wskazują, że w ostatnich latach doszło do znacznego wzrostu liczby pracujących w powyższy sposób. W okresie od 2004 r. do 2013 r. ich liczba powiększyła się z 168 tysięcy do 559 tysięcy. Wzrosła także liczba przedsiębiorstw, które korzystają z ich pracy z 1 558 do 13 993⁸.

Zdaniem M. Pańkowskiej, istnieje znacząca grupa firm, w których pracownicy częściej zatrudniani są w oparciu o pozapracownicze umowy. O znacznej skali zjawiska świadczą również wyniki kontroli Państwowej Inspekcji Pracy (PIP). W 20. proc. spośród 9 tys. kontrolowanych firm, nie przestrzegano zakazu zawierania umów cywilnoprawnych (zakaz z powodu tego, iż kontrolerzy uznali, że specyfika warunków pracy wskazuje na to, iż pracujący powinni uzyskać typową umowę o pracę).

Dodatковым problemem jest fakt, że dochodzi do obniżania respektowania przepisów zatrudniania. W 2014 r. ponad połowa firm naruszała regulacje dotyczące określania systemów i rozkładów czasu pracy, ponad 40 proc. naruszało przepisy dotyczące ewidencji czasu pracy. W 2014 r. 40 proc. pracodawców nie zapewniało zatrudnionym dni wolnych z tytułu pięciodniowego tygodnia pracy. Obecnie już 1/5 zatrudnionych nie ma wolnej soboty. Skala znacznej części wykroczeń rosła w ostatnich latach. Na przykład w 2014 r. o 29 proc. wzrosła liczba firm naruszających przepisy dotyczące wypłacania rekompensaty za pracę w nadgodzinach (wynikają z przekroczenia normy tygodniowej), a o 13 proc. tych, którzy nieprawidłowo rekompensowali nadgodziny dobowe⁹.

Konsekwencja problemu

Fakt, że tak duża grupa Polaków pracuje w oparciu o niestabilne formy musi mieć określone skutki społeczne i ekonomiczne. Warto je analizować, zadając pytanie o to, w jaki sposób oddziałują one na szanse rozwojowe kraju. Nie chodzi mi tu o samo dopuszczenie do stosowania elastycznych form zatrudniania, lecz o ich nadużywanie. Poniżej spójrzmy na konsekwencje tego zjawiska:

⁵ M. Pańków (2015), *Polityka państwa wobec upowszechnienia elastycznych form zatrudnienia w Polsce*, „Studia z Polityki Publicznej” nr 3/2015.

⁶ M. Trawińska (2014), *Minimum wage data shocks experts*, raport sporządzony dla Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (Eurofound).

⁷ M. Pańków (2015), *Polityka państwa wobec upowszechnienia elastycznych form zatrudnienia w Polsce*, „Studia z Polityki Publicznej” nr 3/2015.

⁸ Tamże.

⁹ Ł. Guza (2015), *Pracujemy coraz dłużej. Wbrew prawu*, „Gazeta Prawna”, 27.08.2015;

<http://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/890474,pracujemy-coraz-dluzej-wbrew-prawu.html> (dostęp 29.08.2015).

1. Drastyczne pogorszenie pozycji zawodowej, zwłaszcza ludzi młodych, oraz obniżenie szans na ich trwały rozwój zawodowy. Tracą oni z pola widzenia perspektywę przyszłości i to, co mogą osiągnąć zawodowo w swojej profesji w dłuższym okresie czasu. Ludzie młodzi nie wiążą przyszłości z daną profesją. Nie zakorzeniają się w niej, co powoduje, że nie budują pełnych i dojrzałych kompetencji zawodowych. Tymczasem – ma to kluczowe znaczenie dla rozwoju gospodarki. Jest to ważne ponieważ żyjemy w dobie znacznej specjalizacji i to poziom kompetencji warunkuje uzyskanie wysokiego poziomu innowacyjności w danych sektorach gospodarki.

Ludzi młodych dotyka problem – wykazany w badaniach – zagrożenia popadnięcia w długotrwałe bezrobocie. Badania pokazują również, że trudno jest często przejść z segmentu o gorszych warunkach zatrudnienia do lepszego. Młodzi pracujący na okresowych umowach są zwykle pierwszymi, którzy są zwalniani w razie konieczności redukcji personelu firmy. W związku z tym spada identyfikacja z firmą, być może także lojalność wobec niej. Z pewnością ma to wpływ na niższą wydajność pracy.

2. Rosnący obszar niskich płac. Obecna wysokość płac i tak jest już efektem wysokiego bezrobocia. Badania GUS pokazują, że 1,3 mln osób zatrudnionych (ok. 13 proc. ogółu zatrudnionych) zarabiała w 2013 r. poniżej obowiązującego minimalnego wynagrodzenia (1 600 zł)¹⁰. Wyniki badań dowodzą, że praca w oparciu o umowę na czas określony jest gorzej płatna (kilkanaście procent) od pracy na stałym kontrakcie¹¹. Jak pisze M. Pańków, „praca na czas określony pociąga za sobą większe ryzyko ubóstwa, szczególnie w przypadku osób będących członkami gospodarstw domowych, w których nikt nie jest zatrudniany w oparciu o umowę bezterminową”.
3. Zubożenie części społeczeństwa (pauperyzacja) w wyniku znacznego rozmiaru niskich płac. Pociąga za sobą niejednokrotnie gorszy stan zdrowia, niższy poziom korzystania z dóbr kultury, odcięcie od wiedzy¹².
4. Niski udział płac w dochodzie narodowym, PKB. Jest on znaczenie niższy niż w innych krajach. Osłabia to popyt wewnętrzny.
5. Niskie składki na ubezpieczenia społeczne w wyniku niskich płac, a więc niskie wpływy do ZUS, do systemu zdrowia, a to oznacza cały szereg negatywnych konsekwencji dla gospodarki i społeczeństwa.
6. Wzrost części kosztów dla pracodawców, na przykład koszty wynikające z rotacji w przedsiębiorstwach (konieczność prowadzenia stałych rekrutacji, jest to widoczne na przykład w sieciach dyskontowych; oferowanie niskich płac, a to oznacza, że wielu pracowników szybko rezygnuje z pracy, ponieważ stale szuka zajęcia lepiej płatnego). Te koszty często mogą być nie w pełni uświadomiane. Wielu pracodawców narzeka na to, że pracownicy szybko porzucają pracę, gdy znajdują inne zatrudnienie, choćby nieznacznie lepiej płatne.
7. Wzmożenie emigracji i wynikające stąd koszty. Badania pokazują, że na skutek emigracji zwiększyły się kłopoty firm ze znalezieniem wykwalifikowanych pracowników.

¹⁰ Główny Urząd Statystyczny, Wybrane zagadnienia rynku pracy. Notatka informacyjna, Warszawa 2015.

¹¹ A. Kiersztyn (2012), Analiza ekonomicznych konsekwencji zatrudnienia na czas określony dla jednostek i gospodarstw domowych, [w:] M. Bednarski, K. W. Frieske (red.), Zatrudnienie na czas określony w polskiej gospodarce. Społeczne i ekonomiczne konsekwencje zjawiska, s. 93-117.

¹² R. Muster (2012), Pracujący biedni na rynku pracy. Procesy uelastyczniania zatrudnienia a zjawisko pauperyzacji pracowników, „Studia Socjologiczne”, nr 3/2012 (206).

Redukuje to ich zyski¹³. Według ocen firmy konsultingowej KPMG, od wejścia Polski do UE o 30 proc. wzrósł koszt zatrudnienia jednego pracownika. „Prawie połowa z 300 średnich i dużych firm przyznała, że ponosi dodatkowe koszty. Dziesięć procent uważa, że kłopoty kadrowe kosztują je od 4 do 7 proc. przychodów. W kolejnych 5 proc. firm szacuje się, że jest to aż 8 – 12 proc.”.

W ogóle koszt emigracji powinien być jeszcze raz przebadany i przemyślany. Potrzebna jest decyzja o tym, jakie działania powinny zostać podjęte, aby ograniczyć to zjawisko adekwatnie do zagrożenia jego przejawami. Analiza Ministerstwa Gospodarki wskazuje na znaczące koszty ekonomiczne (w tym spadek potencjalnego PKB, a także zubożenie rynku pracy i wzrost kosztów pracy, negatywne oddziaływanie na handel zagraniczny).

Można zaobserwować także stratę dla konkurencyjności naszej gospodarki w stosunku do krajów zachodnich. Emigracja sprawia, że zyskują one na konkurencyjności, ponieważ otrzymują tańszą i dobrze wykształconą siłę roboczą. Stwarza im to możliwość obniżania cen na produkty (zwłaszcza na usługi) i lepszą sprzedaż eksportową.

8. Na skutek emigracji niedopasowanie popytu i podaży na pracę w niektórych zawodach w naszym kraju przybrało na sile¹⁴. Ponadto wyjeżdżają przedstawiciele tak poszukiwanych zawodów, jak lekarze i pielęgniarki, a także fachowcy. Zdaniem M. Bukowskiego, ekonomia zdaje się silniej potwierdzać obawy niż nadzieje zgłaszane wobec emigracji¹⁵.
9. Brak fachowców w szeregu usług, w wielu środowiskach lokalnych (np. budownictwo, hydraulika, elektryka). Doszło do wyższości cen na ich usługi, a także rosła narzekania na obniżenie jakości usług.
10. Utrata, w wyniku emigracji osób młodych, przedsiębiorczych i względnie wysoko kwalifikowanych.
11. Wzrasta zagrożenie większym wykluczeniem społecznym – powracający z emigracji mają ograniczone szanse znalezienia pracy po powrocie do Polski.
12. Przyspieszenie procesu starzenia się społeczeństwa, z uwagi na wyjazdy młodych osób. W kraju pozostają starsi, którzy wymagają często drogich usług społecznych.
13. Zahamowanie rozwoju niektórych rynków. Osoby zatrudnione na niestabilnych umowach mają utrudniony dostęp do kredytów, w tym do kredytów hipotecznych. Poza bankami, cierpi zatem sektor budownictwa. Wielu Polaków nie jest w stanie zaspokoić potrzeb mieszkaniowych, które są podstawowymi potrzebami życiowymi. Trudniejszy dostęp do mieszkań opóźnia usamodzielnienie się osób młodych w Polsce, co także ma szereg negatywnych konsekwencji, m.in. opóźnia moment założenia rodziny i utrudnia decyzje prokreacyjne.
14. Niski poziom dzietności i tym samym zaostrzenie problemów demograficznych (starzenie się społeczeństwa). W dłuższym terminie pogorszy to sytuację pracodawców, ponieważ dojdzie do deficytu rąk do pracy, a koszty pracy wzrosną.
15. Niezdolność do zapewniania równowagi w obszarze praca - dom. Trwałe zakłócenia w tym zakresie wywołują dalsze problemy w sferze funkcjonowania rodzin, wychowania, kształtowania postaw itp.

¹³ P. Mazurkiewicz, Rosną koszty emigracji, „Rzeczpospolita” 15.01.2008; <http://www.ekonomia.rp.pl/artykul/83874.html> (dostęp 11.12.2015)

¹⁴ Ministerstwo Gospodarki (2007), *Wpływ emigracji zarobkowej na gospodarkę Polski*, Departament Analiza i Prognoz, Warszawa, luty 2007 r., s. 26.

¹⁵ <http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/EECFD29E-4EE1-4B81-B38B-3421FD74C13E/49038/MaciejBukowski.pdf> (dostęp 11.12.2015).

Profesjonalizacja czy proletaryzacja

Poniżej wskaże także na drugi problem, którego rozwiązanie wymaga zawarcia porozumienia społecznego. Dotyczy on zagadnienia profesjonalności czy profesjonalizacji polskich zasobów pracy. Nie jest to zagadnienie, które było do tej pory intensywnie analizowane i debatowane u nas. Dlatego pozwolę sobie je tu głębiej wyjaśnić.

Najpierw rzecz zupełnie oczywista. Rozwój współczesnych gospodarek wymaga wysoko wykwalifikowanych, profesjonalnych kadr, czyli techników, inżynierów, ale także nauczycieli, ekspertów itp. Zagadnienie kwalifikacji zawodowych, sposób ich podwyższania jest współcześnie podstawowym wyzwaniem we wszystkich krajach. Od tego zależy bowiem między innymi innowacyjność w gospodarce i sektorze publicznym. W Polsce narzekamy często na brak innowacyjności w gospodarce. Jednym ze źródeł tego stanu rzeczy jest to, że nie dochodzi bowiem do pełnej profesjonalizacji zawodowej przynajmniej części naszych zasobów pracy. Ponadto wiele wskazuje, że mamy także problem z dopasowaniem profilu zawodowego i wykształcenia pracujących do potrzeb gospodarki i sektora publicznego.

Problemem kluczowym jest to, że wielu Polaków jest słabo osadzonych w swoich profesjach. Znaczna część pracujących często zmienia swoje specjalizacje, albo wyuczone fache. Sprawia to, że stają się czasami mało doświadczonymi inżynierami, fachowcami, którzy powierzchownie znają swoje profesje. Dość często wykazują gotowość do ich zmiany, gdy tylko pojawi się szansa zatrudnienia w pokrewnej albo zupełnie innej dziedzinie (ale za choćby nieznacznie większe wynagrodzenie). Zresztą problem widoczny od początku drogi zawodowej. Znaczna część absolwentów nie pracuje w zawodach, których wyuczyli się w szkołach. Badania pokazują także, że umiejętności wyniesione ze szkół nie są użyteczne w pracy¹⁶. Aż 40 proc. absolwentów szkół średnich zawodowych wskazywało, że nie przydają im się umiejętności oraz wiedza wyniesione ze szkół¹⁷. Inne dane wskazują, że tylko 55 proc. zatrudnionych pracuje w wyuczonym fachu¹⁸. Oznacza to, że okres nauki szkolnej nie przygotowywał w pełni do podjęcia pracy. Jeszcze dodatkowym problemem jest to, że mamy „nadprodukcję” osób z dyplomami wyższych uczelni, którzy podejmują prace poniżej swoich kwalifikacji.

Zaniedbane potrzeby pracodawców. Drugą odsłoną problemu jest niedopasowanie zasobów pracy do potrzeb pracodawców. Są badania pokazujące, że pomimo wysokiego bezrobocia, pracodawcom trudno znaleźć jest pracowników z właściwymi kwalifikacjami. Szkoły kształcą, ale nie zaopatrują absolwentów we właściwe kwalifikacje. Pracodawcy ponoszą znaczne koszty. Wielu z nich przyzwyczało się do sytuacji, że zatrudniają młodych pracowników i muszą ich przygotować do świadczenia pracy. Ale to oznacza dodatkowe koszty, a tym samym zagrożenie niższą efektywnością.

Kolejnym aspektem problemu jest to, że ci, którzy już pracują w danej profesji nie rozwijają się zawodowo odpowiednio dobrze. Potwierdzają to choćby dane mówiące o tym, że nieznaczna część pracujących uczestniczy w kształceniu ustawicznym. Nie ma miejsca zatem w odpowiedniej skali profesjonalizacja zawodowa. A to ona warunkuje rozwój społeczny i ekonomiczny.

A zatem uzyskiwanie wysokiego poziomu profesjonalności w obecnie istniejących warunkach zatrudnienia jest u nas bardzo trudne. Dodatkowym czynnikiem niesprzyjającym temu jest wspomniane powyżej nadmierne upowszechnienie niestabilnych form zatrudnienia, niskie

¹⁶ U. Sztanderska, W. Wojciechowski (2008), *Czego (nie) uczą polskie szkoły?*, FOR, Warszawa.

¹⁷ Tamże, s. 32.

¹⁸ CBOS, *Zadowolenie z pracy i jej oceny*, Warszawa, styczeń 2013, s. 3.

standardy zatrudnienia, rozszerzanie się skali niskich płac. Sprawia to, że pracujący nie mają właściwych warunków do rozwoju zawodowego.

Historia problemu. Powyższy problem posiada bardzo głębokie historycznie źródła, a występuje u nas, niemal od wieków i jest przyczyną jak już wspomniałem słabego poziomu naszego rozwoju. Przejawem naszego problemu ze zdolnością do wytwarzania wysokich kwalifikacji zawodowych jest choćby to, że w Polsce nigdy nie ukształtowało się dobrze szkolnictwo zawodowe. Wynika to również z czynników kulturowych. Otóż od wieków znaczna część społeczeństwa preferowała wykształcenie ogólne (głównie o profilu administracyjno-prawnym), które dawało możliwość podjęcia różnych prac (z takim efektem, że nie zapewniało profesjonalnego wykonywania pracy). Rodzice preferowali dla swoich dzieci kariery w urzędach niż w gospodarce.

W Polsce kształcenie zawodowe niemal nigdy nie wiązało się z wysokim prestiżem. Już w XIX wieku uważano, że szkoły zawodowe są dla tych, którzy „musieli” pracować, bo nie mieli innego wyjścia w życiu. Były szkołami drugiej kategorii. M. Bogdanowicz, przedwojenny pedagog, pisał z ironią, że edukacja zawodowa stworzona została „dla ludzi zrezygnowanych z szerokich horyzontów życiowych, z trudem dobija się ... o uznanie społeczne ... traktujemy ją coraz uprzejmiej i z coraz większym uznaniem, lecz nie możemy jej całkowicie zapomnieć ‘nieszlachetnie’ urodzonych przodków”¹⁹. Autor miał na myśli to, że pracę w zawodach podejmowały głównie osoby spoza mas szlacheckich, co również samej pracy odbierało wyższą rangę społeczną.

Były osoby, które były na alarm uznając, że brak orientacji na profesje zawodowe w gospodarce miało destrukcyjny wpływ nie tylko na rozwój kraju, ale także oznaczało destrukcję społeczeństwa jako takiego. Pisali o tym B. Prus, czy E. Orzeszkowa, znani ze swoich dzieł literatury pięknej, ale rozumieli również bardziej techniczne problemy Polski. Wskazywali, że Polska potrzebuje szkół zawodowych, których w XIX wieku było bardzo mało. Powstał problem niemal identyczny do tego, który widzimy w ostatnich latach. Otóż panowało olbrzymie bezrobocie, a jednocześnie pracodawcy z sektora przemysłowego nie mogli znaleźć fachowców. Nie mieli gdzie się kształcić. Dodatkowy problem był z osobami, które zyskały wyższe wykształcenie techniczne w zagranicznych szkołach politechnicznych. W kraju brakowało dla nich miejsc pracy. Właściciele kapitału pochodzący z zagranicy preferowali własnych inżynierów. Nawet rodzimi przedsiębiorcy woleli zatrudniać zagranicznych fachowców do bardziej złożonych prac, niż nastawiać się na dopasowanie rodzimych inżynierów do podejmowanego biznesu²⁰.

Ponadto w okresie przedwojennym dodatkowym problemem były bariery regulacyjne, które osłabiały rangę zawodów technicznych. Ukończenie szkoły zawodowej często nie ułatwiało kontynuowania kształcenia, zwłaszcza na poziomie wyższym.

J. Tomaszewski i L. Landau, współcześni historycy gospodarki, oceniali, że przed II wojną wśród młodzieży „technika nie budziła większego zainteresowania”. Wynikało to również ze słabych szans na zatrudnienie w przemyśle, który był słabo rozwinięty i nie tworzył zbyt wiele miejsc pracy. Szkolnictwo zawodowe pozostawało upośledzone pod względem organizacji i nakładów, które na nie przeznaczano. W ówczesnym klimacie edukacyjnym, zalecano, aby do szkół zawodowych szli słabsi absolwenci szkół podstawowych, albo ci, którzy nie ukończyli wszystkich klas gimnazjum. Ponadto wśród pracowników zatrudnionych na stanowiskach umysłowych i pracowników

¹⁹ B. Barber (1963), *Some Problems in the Sociology of the Professions*, Daedalus, Vol. 92, No. 4.

²⁰ J. Jedlicki (2002), *Jakiej cywilizacji Polacy potrzebują. Studia z dziejów idei i wyobraźni XIX wieku*, WAB, CIS, Warszawa.

wolnych zawodów, tylko niewielka część posiadała przygotowanie zawodowe adekwatne do pełnionych funkcji.

W Polsce nie było przez dłuższy okres czasu warunków (ekonomicznych i społecznych), które umożliwiłyby rozwój profesji w kluczowych sektorach, które mogłyby wytworzyć długoterminowe ścieżki zawodowe dla profesjonalistów (nie mylmy tego z pojęciem pracy przez całe życie w jednej firmie). Objawem problemu słabej profesjonalizacji zawodowej jest także to, że nie uformowały się silne przedstawicielstwa w wielu zawodach (korporacje zawodowe). W części z nich istnieją dobrze uformowane organizacje korporacyjne, np. izby adwokackie, izby lekarskie. Ale nawet w tych najlepiej zorganizowanych profesjach pełnią one role szczątkowe. Nie tworzą kompleksowych warunków, które umożliwiają ich członkom trwały rozwój zawodowy. Nie kreują w sposób wyraźny norm profesjonalności zawodowej, standardów etycznych, efektywnościowych itp.

Miara problemu. Z powyższych ustaleń wynika, że niezwykle trudno zmierzyć się z tym problemem ponieważ posiada on tak głębokie źródła. Współcześnie wyłoniły się kolejne. Jednym z nich jest obecna struktura naszej gospodarki. Kształcenie zawodowe (a także kariery w zawodach technicznych) było silnie skorelowane z funkcjonowaniem dużych przedsiębiorstw. To one tworzą zwykle regularny popyt na absolwentów szkół zawodowych. To one mogą również stwarzać uczniom warunki do praktyk w trakcie nauki, a w dalszej perspektywie zapewniać trwałe zatrudnianie.

Tymczasem w Polsce, w ostatnich dwóch dziesięcioleciach mieliśmy do czynienia z procesem deindustrializacji i upadku części dużych przedsiębiorstw. Z tego względu w wielu lokalnych społecznościach dominują małe firmy, często handlowe. Pracodawcy tych firm nie są zainteresowani poświęcaniem czasu na wsparcie kształcenia zawodowego. Zatrudniają oni po kilka osób i zwykle liczą na to, że ktoś znajdzie się do pracy, nawet jeśli trzeba nauczyć go fachu.

Wydaje się, że trudno będzie opracować skuteczne działania w obliczu powyższych barier. W ostatnich latach z pewnością sukcesem jest to, że zostały odwrócone trendy i coraz większa część młodzieży decyduje się na kształcenie zawodowe. Ponadto rząd dofinansowywał kosztem około 1,2 mld zł kształcenie na kierunkach zawodowych na poziomie wyższym (program kierunków zamawianych w latach 2007-13)²¹.

Kluczową kwestią jest jednak to, czy ich kariery zawodowe zostaną utrwalone w tych dziedzinach, w których kształcili się. Wiadomo, że w wielu mniejszych ośrodkach w ogóle jest trudno o miejsca pracy w przemyśle.

Dodatkowym problemem jest to, że istnieją także słabe warunki do profesjonalizacji w zawodach – powiedzmy – nietechnicznych, związanych z profesjami znanymi z sektora publicznego. Chodzi tu między innymi o menedżerów dużych organizacji pozarządowych, fundacji, think tanków, ale także o ekspertów od różnego typu polityk publicznych. Chodzi także o nauczycieli, szkoleniowców, doradców, konsultantów itp. W wypadku tych fachów, również istnieje szereg uwarunkowań, które sprawiają, że ścieżka do profesjonalności zawodowej jest bardzo trudna. Szkodzi im zarówno pewien klimat etyczny, jak i warunki na rynku pracy (brak możliwości trwałego zakorzenienia się w danej dziedzinie zawodowej, co skazuje wiele osób na pozycję łowców posad, które okupuje się tylko czasowo, gdy istnieje korzystna dla danej osoby koniunktura).

Działania partnerów trójstronnego dialogu wobec problemów rynku pracy

²¹ http://www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2014_06/a5e23a2c2f94c33d8e40e8a0a554f0b5.pdf (dostęp 11.12.2015).

Powyższa diagnoza w zakresie dwóch omówionych tu problemów wydaje się dość klarowna i prosta do przeprowadzenia, a szkodliwość konsekwencji pozostawienia ich bez rozwiązania (albo choćby złagodzenia) jest łatwa do wyobrażenia.

Zapewne wielu przedstawiciele partnerów społecznych dostrzega dynamikę problemu i jego niszczące oddziaływanie w różnych sferach funkcjonowania gospodarki, państwa i społeczeństwa. Natomiast kwestią kluczową jest to, czy są w stanie wspólnie podjąć poważne działania, które miałyby szansę skuteczności. Wydaje się, że do tej pory nie doszło do pewnego sprzężenia czynników, które mogłyby uzmysłowić powagę problemu. Wynika to z pewnego układu wpływów między stronami stosunków pracy, a także sytuacji w gospodarce. Pracodawcom nominalnie sprzyja powyższa sytuacja w zakresie standardów zatrudniania. Daje ona szansę na utrzymywanie niższych kosztów pracy. Ale jest to kalkulacja na krótką metę.

Pułapki taniości pracy. Trzeba jednak podkreślić, że w taniości polskiej siły roboczej kryją się poważne pułapki (myślę tu o taniości wynikającej ze stosowania niesolidnych umów o pracę, które pozwalają na obniżanie kosztów pracy). Będą one rodzić niekorzystne zjawiska w dłuższym okresie czasu. I to powinno otwierać pole do analizy i dyskusji.

Otóż owa taniość prowadzi bowiem do zjawiska proletaryzacji zasobów pracy (nawet tych wykształconych) jako przeciwieństwa ich profesjonalizacji, a także do ich tracenia (emigracja). Pracodawcy, w dłuższej perspektywie, ryzykują utratę szans na podniesienie poziomu innowacyjności swoich firm, na doskonalenie jakości w wytwórczości. Powszechnie wiadomo, że polska gospodarka nie jest innowacyjna, przykładem tego jest choćby eksport krajowych firm, w którym mało jest produktów wysokich technologii. Co więcej, działania i inwestycje z ostatnich lat nie przyniosły efektu pomimo zaangażowania sporych unijnych pieniędzy. Jest to skutkiem właśnie tego, że nie doszło do profesjonalizacji pracowników. W obecnych czasach innowacyjne może być tylko takie przedsiębiorstwo, które dysponuje profesjonalnymi kadrami, które znają przedmiot produkcji od wielu lat i to w najmniejszych detalach, które stale podnoszą kwalifikacje i śledzą najnowsze osiągnięcia na świecie w swojej dziedzinie.

A zatem kwestia profesjonalności kadr stawia na szali bardzo dużo. Można postawić pytanie: czy w imię powyższych zagrożeń albo mówiąc innym językiem szans rozwojowych - środowisko pracodawców jest w stanie podjąć działania i starania o porozumienie, którego celem byłaby poprawa standardów zatrudnienia i stabilizowanie ścieżek karier zawodowych?

Pracodawcy mają swoje argumenty. Ich zdaniem praca nawet na niestabilnej umowie jest zawsze pracą, zwłaszcza w warunkach wysokiego bezrobocia. Ponadto obawiają się wzrostu kosztów pracy, którego część firm mogłaby nie wytrzymać.

Związkowe kompromisy. Sprawa wygląda dość jasno z punktu widzenia związków zawodowych. Są one w sposób naturalny zainteresowane poprawą standardów zatrudniania i ich zaplecze, czyli pracownicy tylko mogą skorzystać na projektach działań w tym zakresie. Ten postulat wysuwają od dawna, jakkolwiek bezskutecznie, co wynika z licznych uwarunkowań, niezależnych od nich. Od lat media, eksperci przekazywali zwłaszcza te argumenty, które wskazywały na potrzebę elastyczności w kwestiach zatrudnienia. Dodatkowo, w mediach w niewielkim stopniu zajmowano się czarnym rynkiem zatrudnienia. Domyślnie zakładano, że to efekt przeregulowania w stosunkach pracy.

Natomiast związki zawodowe musiałyby zaoferować pracodawcom coś z zakresu, który uważają za swoje twarde interesy. Musiałoby to odnosić się do kwestii elastyczności umów o pracę. Zresztą związki już wraz z pracodawcami uzgodniły okres, do którego firmy mogą oferować terminowe umowy o pracę. Ale kluczową kwestią do negocjacji wydaje się status

zatrudnienia pełnoetatowego i zatrudniania w formach elastycznych. Należałoby zadbać o zapewnienie większej równowagi w wymogach i przywilejach związanych z oboma sposobami wykonywania pracy (np. uprawnienia związane z odprawami, uczestnictwem w szkoleniach, urlopami, nagrodami itp.).

Rola rządzących. Wielką rolę do odegrania mają rządzący. Mogą starać się rekompensować pewne koszty, które ponieśliby pracodawcy w wyniku zawarcia i realizacji porozumienia na rzecz poprawy standardów zatrudniania. Mogą w większym stopniu wprowadzać bodźce ekonomiczne skłaniające do oferowania pracującym lepszych umów o pracę. Godne pochwały jest to, że rządzący zdecydowali się już na usunięcie przywilejów podatkowych, które faworyzowały umowy-zlecenia (od początku 2016 r. są już oskładkowane).

Rządzący mogą wprowadzić dodatkowe bodźce do regulacji o zamówieniach publicznych. Powinny one w większym stopniu premiować firmy oferujące więcej stabilnych miejsc pracy (wprowadzono w tym celu regulacje, ale związki zawodowe twierdzą, że nie są wciąż wykorzystywane w postępowaniach przetargowych²²). Firmy oferujące stabilne miejsca pracy mogłyby otrzymywać dofinansowywanie z Funduszu Pracy i z innych źródeł.

Rządzący mają także bezpośredni wpływ na taki instrument działania, jak Państwowa Inspekcja Pracy (PIP). Wymaga ona wsparcia finansowego i merytorycznego. Obecnie wiadomo, że z uwagi na liczne bariery, niezależne od jej kadry, PIP nie jest w stanie radzić sobie z problemem nierzetelnego sposobu zatrudnienia. PIP nie ma możliwości objęcia kontrolami zwłaszcza firm małych, a to tam dochodzi często do łamania praw pracowniczych.

Nowy ład w stosunkach pracy. Wyzwaniem dla wszystkich partnerów byłyby przeformułowanie szeregu zapisów Kodeksu pracy, które tworzyłyby nowy ład w stosunkach pracy (jakkolwiek najlepszą formą sanacji stosunków pracy byłyby układy zbiorowe pracy, ale one nie wydają się być możliwe do szybkiego upowszechnienia). Dobrze, że na początku 2016 r. zaczynają obowiązywać ograniczenia w stosowaniu umów o pracę na czas określony. Jest to ważna kwestia, ale daleko niewystarczająca z uwagi na fakt, że na rynku pracy jest znacznie więcej zjawisk, które wymagają interwencji publicznej i działań trójstronnych.

Z samej natury rzeczy nie jest łatwe wytworzenie regulacji, które mają pogodzić sprzeczne interesy dwóch stron - jednej, która zatrudnia i drugiej, która jest zatrudniana. Jedna strona dąży do ograniczania kosztów, a druga wymaga ich podnoszenia. Oczywiście istnieje zasadnicza wspólnota interesów, ale brakuje wystarczającej świadomości na ten temat. Ponadto w naszych warunkach dużym wyzwaniem jest nie tylko doprowadzenie do uzgodnienia regulacji. Sztuką jest także spowodowanie, aby nowe regulacje miały szansę efektywnie funkcjonować w realnym życiu. Powszechnie wiadomo, że szereg regulacji jest ignorowany z uwagi na niski poziom poszanowania prawa i niesprawność instytucji kontrolnych.

Ponadto wśród podejmowanych działań, ważna byłaby również promocja lepszych standardów zatrudniania i uczestnictwo w niej organizacji pracodawców. Pracodawcy mogliby je promować w imię ochrony zasad konkurencji. Zatrudnienie nieformalne jest przecież łamaniem zasady równości w konkurencji. Warto byłoby zwrócić szczególną uwagę na promowanie dobrych praktyk.

Porozumienie na rzecz profesjonalizacji zawodowej

²² "Solidarność" ma swoją koncepcję obniżenia wieku emerytalnego, rozmowa z M. Lewandowskim, rzecznikiem NSZZ "Solidarność", „Gazeta Wyborcza” 25.08.2015.

Znacznymi trudnościami obarczone wydaje się również potencjalne porozumienie dotyczące profesjonalizacji polskich zasobów pracy. Problem jest bardziej rozległy i trudniejszy do uchwycenia. Trudniej także wytworzyć rozwiązania, które mogłyby zadziałać w krótkim, a nawet średnim okresie czasu.

Kluczowe byłyby tu działania rządzących dotyczące zarówno kształtowania szkolnictwa (głównie zawodowego), jak i wpływania na stabilność ścieżek zawodowych. W przypadku szkolnictwa działania powinny być sprofilowane, aby w konsekwencji lepiej przygotowywano do wykonywania zawodów. Chodziłoby o to, aby uzyskać większy odsetek tych absolwentów, którzy podejmują pracę w zawodach wyuczonych. Jest to możliwe dzięki lepszemu rozpoznaniu potrzeb lokalnych gospodarek i pracodawców. Potrzebna byłaby dalsza profesjonalizacja działań, w tym działań analitycznych, urzędów pracy, a także efektywniejsze współdziałanie partnerów społecznych skupionych w powiatowych i Wojewódzkich Radach Rynku Pracy. Z pewnością musieliby oni zaangażować się bardziej analitycznie, a także w zakresie monitorowania skuteczności staży, zdolności lokalnych pracodawców do wchłaniania absolwentów.

Wydaje się, że istnieje spora chłonność rynku pracy w zakresie lokalnych usług. Wiadomo, że brakuje fachowców. Być może należałoby silniej dofinansować staże uczniów u fachowców, którzy pozostali w kraju i nie zamierzają wyjechać. W razie deficytu fachowców z danej dziedziny, można byłoby dofinansowywać staże dla tych, którzy zobowiążą się do świadczenia usług w kraju.

Drugą kwestią jest stabilizowanie ścieżek zawodowych tych, którzy na nie weszli. Tu instrumentem może być dostęp do szkoleń, do wsparcia, które pozwala zwiększyć poziom mobilności (dostępne jest już dofinansowanie dla bezrobotnych, którzy chcą szukać pracy poza miejscem zamieszkania). Być może należałoby stworzyć dodatkowe bodźce ekonomiczne dla firm, które zachowują personel w dłuższym okresie czasu, zwłaszcza w dziedzinach, które wymagają znacznego doświadczenia.

Ramy myślowe dla porozumienia

Porozumienie może mieć potencjalnie bardzo konkretne ramy myślowe. Można bowiem wykorzystać - jako analityczny punkty wyjścia - unijną koncepcję *flexicurity*²³. Jest to koncepcja, która zakłada, że z jednej strony rynki pracy powinny być funkcjonować w sposób elastyczny (w zakresie sposobów zatrudniania i rozwiązywania stosunków pracy), ale z drugiej powinien zostać wypracowany satysfakcjonujący poziom bezpieczeństwa zachowania zatrudnienia i bezpieczeństwa socjalnego, zwłaszcza tych grup, które znajdują się w trudnym położeniu na rynku pracy, a także poza nim²⁴.

Polityka *flexicurity* określa dość szerokie ramy, w których można negocjować określone rozwiązania. Nakazuje ona uwzględnianie potrzeb współczesnej gospodarki (potrzeba elastyczności), ale także potrzeb społecznych (stabilizacja). W tym podejściu stosowanie elastycznych form nie jest kojarzone ze zjawiskami nadużywania elastycznych form zatrudnienia, szukania krótkoterminowych korzyści związanych z chęcią redukcji kosztów pracy. Zakłada się tu także, że osoby pracujące na umowach atypowych powinny mieć przed sobą drogi awansów zawodowych (rozwoju zawodowego), możliwość uzyskania stabilizacji zawodowej w określonym czasie. Uznaje się także, że powinny mieć dostęp do

23 E. Kryńska (2010), *Aktywniej na rynku pracy – rekomendacje dla realizacji modelu flexicurity w Polsce*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” nr 2/2010.

24 *Flexicurity w Polsce. Diagnoza i rekomendacje. Raport końcowy z badań* (red. E. Kryńska), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2009.

wsparcia na drodze rozwoju zawodowego. Jest to zadanie dla publicznych służb zatrudnienia, aby wypracowywały odpowiednie pakiety wsparcia, które uchronią je przed zawodową marginalizacją.

Sprawy motywacji, horyzont rozumienia problemu. Należy zadać sobie pytanie o to, co może motywować samych partnerów, aby podjęli się wspólnych działań w powyższych kwestiach. Nie sprzyja wspomnianej współpracy fakt, że do tej pory partnerzy nie wytworzyli tradycji zawierania porozumień dotyczących kwestii, które nie wywołują doraźnych, spektakularnych kryzysów.

Do tej pory partnerzy podejmowali działania głównie wówczas, gdy wyłaniały się wyraźne kryzysy. Dotychczasowe próby wypracowania paktu społecznego nie były skuteczne, poza paktem z lat 1993-1994 (wówczas był kryzys, zagrożenia dla kontynuowania prywatyzacji, która była uznawana za główny instrument transformacji ekonomicznej po upadku PRL). Do ewenementów należy także porozumienie z marca 2009 r. dotyczące projektów działań antykryzysowych.

Na drodze stało wiele przeszkód, od upolitycznienia stron dialogu, niezdolności do głębszej analizy, po konfrontacyjność relacji. Obecnie wyzwaniem jest ukazanie wzajemnych korzyści z podjęcia wspólnych działań. W porozumieniach społecznych w krajach zachodnich (gdzie uzgadniano pakiety), strony zgadzały się na poświęcenia, ale miały również wskazane korzyści, których mogły oczekiwać. Trzeba zaznaczyć, że uzgodnienia dotyczące umów, przebiegały często w warunkach, które odczuwano jako zagrożenia, czy kryzysy. W Polsce nie ma obecnie odczucia bezpośredniego kryzysu, choć realnie jest wiele zjawisk kryzysogennych, które pozostawione bez przeciwdziałania, mogą czynić spustoszenia w dłuższej perspektywie.

W ogóle sztuką jest umieć przeciwdziałać problemom nim widoczne stają się ich konsekwencje. A więc sztuką jest szybkie diagnozowanie czynników, które mogą zagrozić celom rozwojowym. W Polsce nie mamy dobrych tradycji w tym zakresie. Badania pokazują, że działania publiczne podejmowane są zwykle dopiero w warunkach, kiedy dochodzi do bezpośrednich zagrożeń dla stabilności państwa (głównie finansowej). Nie ma bowiem tradycji wykonywania pogłębionych analiz, które mogłyby wyjaśnić problemy oraz przeciwdziałać im z właściwym wyprzedzeniem²⁵. Niedoceniane jest znaczenie także analizy eksperckiej, a ponadto spotyka się ona także z niedowierzaniem co do jej bezstronności. Ten problem dotyczy również partnerów dialogu społecznego. W tym środowisku także widoczne są często kłopoty ze zrozumieniem, że dialog może mieć tyle władzy (czyli wpływu na decyzje publiczne), ile partnerzy dialogu wypracują i opanują wiedzy rozjaśniającej naturę problemów społeczno-ekonomicznych.

Kultura dialogu

Dodatkową ułomnością jest niska kultura dialogu. Ma to wiele źródeł historycznych. A. Grzegorzczak, zmarły niedawno logik i matematyk, trafnie przedstawił problemy mentalne obecne w naszym społeczeństwie. Jego zdaniem nie mamy dobrych nawyków społeczno-wychowawczych, które ułatwiałyby radzenie sobie z konfliktami, kontrowersjami czy starciami, które są w miarę normalnym składnikiem współczesnego życia. Otóż istnieje skłonność do eskalowania konfliktów, zamiast ich moderowania. „Konflikt od razu skłania

²⁵ A. Zybala (2014), *Prawidłowości w procesie formułowania polityk publicznych w Polsce*, Raport z badań, Collegium Civitas, Instytut Polityk Publicznych, Warszawa.

nas do gwałtownego postawienia przemocą na swoim. Przemozna chęć obrony swojego autorytetu uniemożliwia zrozumienie i choćby częściowe przyznanie racji przeciwnikowi”²⁶.

Konflikt nabiera dynamiki poprzez to, że jest podgrzewany symboliką, która go zaostża. Przedstawiany bywa jako starcie autorytetów, czy nierzadko ideologicznych pryncypiów. Ktoś musi w nim zostać upokorzony, a ktoś musi zostać zwycięzcą. Nie ma pośrednich stanów. „Konflikt niełatwo przechodzi w dialog pełen respektu i zrozumienia”²⁷.

Grzegorzcyk pokazuje, że w niektórych krajach obywatele radzą sobie z konfliktami pomimo, że są czasami bardzo głębokie. Przykładem jest konflikt w Belgii między Flamandami i Walonami. Nie ma dla niego finalnego zakończenia, ale jednocześnie społeczeństwo funkcjonuje bez poważniejszych turbulencji. „Analogiczne konflikty na terenie Polski prowadziły zarówno dawniej, jak i w obecnym stuleciu do eskalacji przemocy”²⁸.

Dialog potrzebuje umiejętności wymiany myśli. A. Grzegorzcyk, pisał o problemie nieumiejętności wymiany myśli i doświadczeń wśród młodych Polaków. Umieją „tylko biernie słuchać, albo wywierać presję, ulegać sile, albo posługiwać się siłą”²⁹.

Rola tradycyjnych partnerów dialogu. Poniżej chcę zwrócić jeszcze uwagę na kolejną barierę, która od lat utrudnia zawieranie porozumień. Dotyczy ona sposobu zarządzania państwem. Otóż wiele wskazuje, że mamy do czynienia w Polsce z etatystycznym modelem rządzenia państwem (w literaturze przedmiotu wspomina się o etatystycznym modelu rządzenia publicznego [*public governance*]). Zakłada on, że rząd pozostaje swoistym hegemonem działania publicznego. Rządzący mają tu skłonność do podejmowania jednostronnych działań w procesie formułowania i wykonywania oraz ewaluowania polityk publicznych. Zasadniczo nie dążą do tworzenia sieciowych, partnerskich relacji z innymi podmiotami w procesie decydowania³⁰. Innymi słowy rządzący – programując i wdrażając polityki – mają tendencję do stosowania głównie instrumentów twardej władzy według zasady „rozkazuj i kontroluj”. Funkcjonuje wzorzec silnej hierarchizacji relacji między podmiotami³¹.

Jest to jeden z modeli, spośród całego spektrum modeli, które wyróżniają uczeni. Otóż poza modelem etatystycznym (czy mono-centrycznym albo państwowo-centrycznym, jak niektórzy określają) mówią również o modelach mniej lub bardziej policentrycznych (zakładają, że na decyzje publiczne ma wpływ wiele podmiotów społecznych) (zob. tabela 1).

Tabela 1. Modele zarządzania publicznego

Model zarządzania publicznego	Charakterystyka
Etatystyczny	Rząd jest głównym aktorem zarządzania, który podejmuje działania jednostronnie, względnie wybiera sobie aktorów do współdziałania. W formułowaniu i implementowaniu polityk

²⁶ A. Grzegorzcyk (1980), *Problem integracji nauk przyrodniczych i społecznych* [w:] Model wykształconego Polaka (red. B. Suchodolski), Ossolineum, Wrocław, s. 90.

²⁷ Tamże, s. 90.

²⁸ Tamże, s. 90.

²⁹ Tamże, s. 91.

³⁰ J. Cent, M. Grodzińska-Jurczak, A. Pietrzyk-Kaszyńska (2014), *Emerging multilevel environmental governance – A case of public participation in Poland*, „Journal for Nature Conservation” nr 22/2014, s. 94.

³¹ R. Pyka (2011), *Lokalne gouvernouce jako przejaw dehierarchizacji procesów decyzyjnych oraz nowa forma dialogu społecznego*, „Studia regionalne i lokalne”, nr 2(44)/2011.

	polega zazwyczaj na swojej administracji.
Liberalno-demokratyczny	Państwo pełni wiodącą rolę, może wybierać partnera, któremu przyzna wpływ na zarządzanie. W tym systemie administracja/biurokracja jest słabsza, stąd nacisk na rolę instytucji parlamentarnych.
Państwowo-centriczny	Państwo jest dominującym aktorem, ale musi ustanowić zinstytucjonalizowane relacje z najsilniejszymi aktorami społecznymi (z biznesu i związków zawodowych), z którymi zawiera porozumienia w danych politykach. Ten system określanym jest mianem korporatystycznego.
Holenderski	Państwo opiera się w zarządzaniu na sieciach społecznych. Wielu członków sieci ma wpływ na zarządzanie, rząd jest tylko jednym z elementów sieci.
Zarządzanie bez rządu	Żaden aktor nie ma dominującej pozycji nad innymi. W tym systemie administracja/biurokracja jest słaba i brakuje jej znaczącego potencjału analitycznego. Podstawą do uformowania polityk jest konsensus. Aktorzy społeczni są bardziej wpływowi i posiadają więcej legitymizacji do działań publicznych niż samo państwo. Jego zadaniem jest stworzenie areny, na której inni aktorzy spotykają się, aby decydować o politykach i je wdrażać.

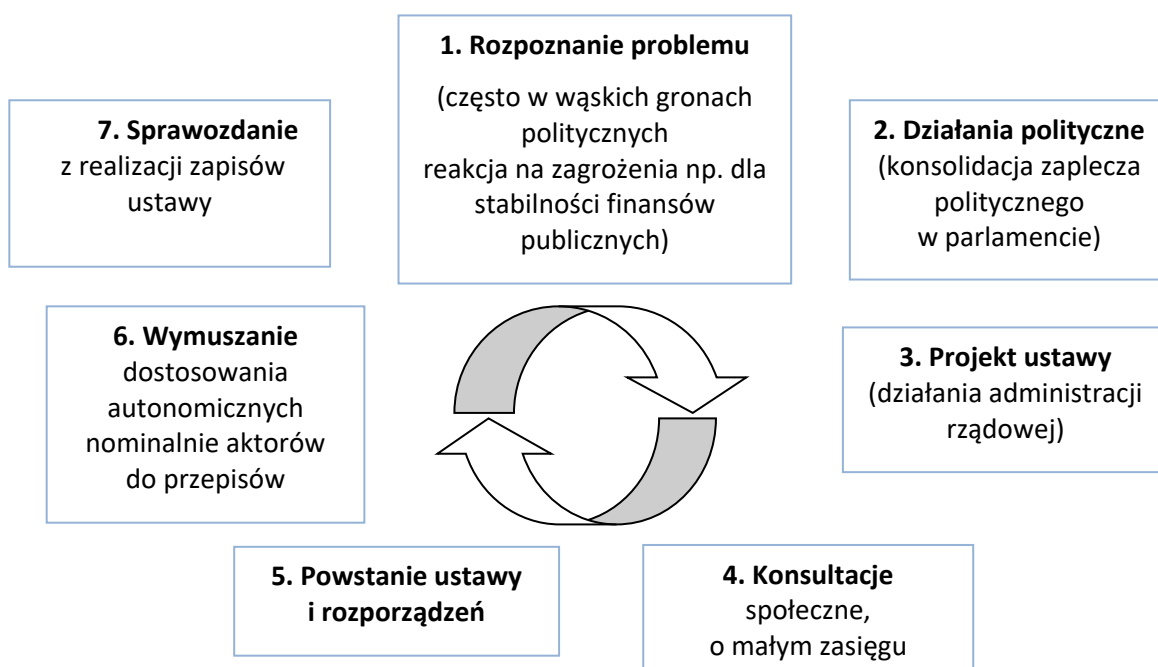
Źródło: Pierre J., Peters B. G. (2005), *Governing complex societies: trajectories and scenarios*, Palgrave Macmillan, Nowy Jork (z wykorzystaniem M. Fazekas, T. Burns, *Exploring the Complex Interaction Between Governance and Knowledge in Education*, OECD Education Working Papers, No. 67, OECD Publishing, 2012, s. 25.)

Powyższe spostrzeżenie o etatyzmie nie odnosi się do rządu takiej czy innej koalicji. Ozwierciedla to sposób działania klasy politycznej w ogóle. Jest to rutyna powszechna, która ma źródła nie polityczne, ale kulturowe, co oznacza, że przekracza podziały ideologiczne.

Reprezentanci strony rządowej uważają, że posiadają wystarczające zasoby i wiedzę, aby w pojedynkę, przy wykorzystaniu podporządkowanej im administracji publicznej, rozwiązać te problemy, które sami uważają za ważne i nadające się w określonej kolejności do rozwiązania. Jeśli w ogóle dochodzi do partycypacji publicznej, to ma to zwykle miejsce na prawach, które formułują rządzący.

Rządzący wychodzą z przekonania, że pozostali interesariusze polityk muszą dostosować się do regulacji i będą postępowali według zakazów i nakazów zawartych w ich treści. Strona rządowa zachowuje pozycję, która daje jej status umożliwiający udzielanie innym uprawnień do uczestnictwa w projektowaniu i wykonywaniu interwencji publicznych. Ilustracja 1 przedstawia główne fazy funkcjonowania polityk publicznych i wysoki poziom ich zdominowania przez klasę polityczną. Można zatem mówić o niskim poziomie zdemokratyzowania procesu tworzenia polityk publicznych.

Ilustracja 1. Cykl funkcjonowania polityki publicznej w Polsce



Źródło: opracowanie własne.

Jest wiele dowodów na potwierdzenie powyższej tezy, a najważniejszym jest słabość procesu partycypacji społecznej w procesie tworzenia prawa i programów działania publicznego. Potwierdza to większość badań. Ponadto powszechnie słychać narzekania na to, że rządzący podejmują działania bez odwoływania się do konsensusu, do prób zbudowania choćby ramowego porozumienia, czy nawet zrozumienia pewnych linii podziałów, które istnieją w zakresie, w którym ma być podejmowane działanie publiczne.

Dodowem na powyższą tezę jest także to, że rządzący w Polsce za główne narzędzie działania uznają legislację, a jednocześnie rzadko sięgają po instrumenty bardziej koncyliacyjne, czy włączające różne podmioty w działanie. Legislacja ma to do siebie, że zakłada przede wszystkim podporządkowanie/uległość ze strony interesariuszy polityk. Jest ona „twardym” narzędziem, czy środkiem przymusu.

Co więcej, specyfiką naszej legislacji jest to, że zawiera ona znaczną liczbę składników systemu „kar i nagród”, a więc również przywilejów. Wprowadzane są zapisy do ustaw o korzyściach dla danej grupy społecznej. Przykładem może być oświata. Uzyskanie dość niskiego pensum nauczycielskiego można uznać za przywilej, gdyż nie ma związku z koniecznością osiągnięcia określonych rezultatów kształcenia. Wynika ono raczej z siły korporacji nauczycielskiej. Jednocześnie nacisk na instrumenty legislacyjne ma miejsce kosztem niedoceniaenia znaczenia instrumentów „miękkich”, wskazanych powyżej.

A. L. Schneider, H. Ingram wskazują, że zdolność do skutecznego działania publicznego wymaga umiarkowania w stosowaniu instrumentów twardej władzy i przymusu według starej zasady „rozkazuj i kontroluj” (*command and control*). Oznacza to więc ograniczanie takich instrumentów, jak zakazy, obowiązki płacenia, podporządkowania się, polecenia itp.

Zakończenie

Rozwój kraju w kolejnych latach będzie zależał od zmiany w sposobie rządzenia publicznego, w tym od tego na ile mechanizmy dialogu staną się trwałym składnikiem sposobu rządzenia państwem. Warunkuje to bowiem potencjał do efektywnego programowania i realizowania polityki publicznej i osiągania dobrych rezultatów w postaci rosnącego PKB, ale także lepszej jakości i dostępności usług publicznych (np. w systemie zdrowia i edukacji). Obecny model rządzenia nie daje szans państwu i społeczeństwu na efektywne radzenie sobie z bieżącymi problemami oraz z tymi, które dopiero się pojawiają.

Polska znajduje się w specyficznym momencie rozwojowym. Przede wszystkim jesteśmy krajem tak zwanego średniego dochodu. Oznacza to, że z gospodarki otrzymujemy średnie dochody (prywatne i publiczne), natomiast musimy pokrywać dość wysokie koszty funkcjonowania. Stają się one już zbliżone do kosztów krajów wysoko rozwiniętych (np. system socjalny, wykluczenie społeczne, liczne polityki publiczne, rozbudowaną administrację, przynależność do organizacji ponadnarodowych). Jednocześnie w gospodarce mamy zbyt mało sektorów, które generują odpowiednio wysokie dochody. Odzwierciedleniem tego jest także struktura eksportu, którego niewielką część stanowią produkty zaawansowane technologicznie.

Ponadto w systemie ekonomicznym i społecznym pozostaje wiele innych napięć, o części z nich wspomniałem powyżej – rozszerzająca się strefa niskich płac ograniczająca produktywność i innowacyjność, a także powiększająca się strefa niestabilnego zatrudnienia stanowiąca barierę dla profesjonalizacji zawodowej pracowników. Szereg napięć widocznych jest na styku edukacji i rynku pracy.

Kolejne napięcia pochodzą ze sfery kultury społecznej specyficznej dla Polski. To ona wpływa w znacznej mierze na tempo rozwoju kraju i jego jakość. Od dawna socjologia mówi o społecznym zakorzenieniu procesów gospodarczych. Innymi słowy, wysoko rozwinięty kapitalizm wymaga określonej kultury relacji międzyludzkich, a także konstelacji wartości, które byłyby kompatybilne z wymogami jakie stawia współczesny model rozwoju, którego specyfiką jest to, że wymaga znacznych zasobów kapitału ludzkiego i społecznego, które umożliwiają współpracę, wymianę wiedzy, tworzenie innowacji.

Wielu polskich socjologów i historyków wskazuje, że pewne cechy naszej kultury społecznej ograniczają tempo rozwoju. Przytaczają dane o niskim poziomie zaufania, co „wyróżnia” Polskę wśród innych krajów. Tymczasem współczesna gospodarka potrzebuje zaufania, ponieważ szereg produktów powstaje w oparciu o relacje bazujące na długoterminowej ludzkiej współpracy.

Socjolodzy mówią o tak zwanej próżni socjologicznej, czyli słabych więziach społecznych (poza grupami rodzinno-koleżeńskimi). Wywołuje to nieufność w społeczeństwie, co także utrudnia współpracę. Stąd ukształtował się nawet – jak przekonuje J. Czapiński – określony typ rozwoju w Polsce. Jest to „molekularny rozwój”, który zachodzi głównie w oparciu o aktywność i przedsiębiorczość w mikrostrukturach, czyli kręgach rodzinno-koleżeńskich. Zdaniem Czapińskiego „Jesteśmy w fazie rozwoju molekularnego, charakterystycznego dla krajów słabo rozwiniętych – w opozycji do rozwoju wspólnotowego, charakterystycznego dla

krajów wysoko rozwiniętych. Żyjemy w kraju coraz bardziej efektywnych jednostek i niezmiennie nieefektywnej wspólnoty³²”.

Jako społeczeństwo potrzebujemy zatem modernizacji kulturowej, która odwróciłaby najgroźniejsze negatywne sprzężenia zwrotne widoczne w ludzkich postawach w Polsce. Wywarzają one często swoiste błędne koło niszczenia, które odtwarza się w wyniku częstego doświadczania: biernego reagowania, niezainteresowania, niezrozumienia, odrzucenia odpowiedzialności, braku respektu dla reguł i norm zbiorowych, wrogości.

Z drugiej strony potrzebujemy pilnego wytworzenia wielu pozytywnych sprzężeń zwrotnych w postawach. Byłoby to koło kreacji, w którym ludzkie postawy ulegają stałemu wzmocnieniu poprzez wzajemne: aktywne reagowanie, zainteresowanie, zrozumienie, odpowiedzialność, respekt dla reguł i norm zbiorowych, współdziałanie, współtworzenie.

³² J. Czapiński, P. Błędowski(2013), *Stan społeczeństwa obywatelskiego. Aktywność i jakość życia osób w podeszłym wieku*, Diagnoza Społeczna 2013 - Warunki i Jakość Życia Polaków, s. 308.