

Nr 4/2006 (13) ■ ISSN 1734-9117

dialog

Pismo Dialogu Społecznego



2 Bieg z przeszkodami,
dyskusja panelowa w Centrum
Partnerstwa Społecznego „Dialog”

15 Raz jeszcze w sprawie priorytetów
w umowie społecznej,
Jacek Sroka

20 Andrzej Bączkowski: Człowiek
dialogu i porozumienia,
Irena Dryll

44 Partnerstwo dla rozwoju,
Antoni Sobolewski

Spis treści

Głosy

- 2 Bieg z przeszkodami**
dyskusja panelowa w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”

Oblicza dialogu

- 15 Raz jeszcze w sprawie priorytetów w umowie społecznej**, Jacek Sroka
- 20 Andrzej Bączkowski: Człowiek dialogu i porozumienia**, Irena Dryll
- 26 Współzarządzanie i współodpowiedzialność**, Monika Głądoch
- 33 Dialog wokół polityki społecznej**, Ryszard Szarfenberg
- 39 Meandry etyki i ekonomii**, Tomasz Biedrzycki
- 44 Partnerstwo dla rozwoju**, Antoni Sobolewski
- 49 Rady pracownicze na starcie**, Irena Dryll

Doświadczenia zagraniczne

- 54 Potencjał europejskich rad zakładowych**, Juliusz Gardawski
- 60 Krok do przodu, krok do tyłu**, Bogdan Kowalski
- 65 Rozwój peryferii dzięki dialogowi**, Tomasz G. Grosse
- 70 W stronę roku 2016**
Fragmenty paktu społecznego „Towards 2016” zawartego w Irlandii we wrześniu 2006 r.

Recenzje

- 91 Głębia pakowania**, Andrzej Zybala
- 93 Dialog po polsku z Europą w tle**, Irena Dryll

dialog

Pismo Dialogu Społecznego

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

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

Projekt graficzny: Jerzy Rosołowski; większość zdjęć pochodzi z archiwum MPIPS, CPS „Dialog” i KPRM
Do użytku wewnętrznego partnerów dialogu społecznego
Grudzień 2006, nr 4 (13), ISSN 1734-9117



20

Andrzej Bączkowski: Człowiek dialogu i porozumienia

Irena Dryll

Andrzej Bączkowski, Bączuś, jak mówili o nim przyjaciele, był człowiekiem dialogu społecznego i pozostaje jego symbolem. To jego starania przyczyniły się do zainicjowania w Polsce dialogu trzech partnerów: rządu, związków zawodowych i pracodawców. Z Trójstronnej Komisji uczynił ważną instytucję życia publicznego, a z negocjacji – sztukę.

Dialog wokół polityki społecznej

Ryszard Szarfenberg

Od lat 80. kształtuje się nowe podejście do polityki społecznej. Uznaje się dość powszechnie, że wcześniejsza jej wersja silnie związana z ideą „państwa opiekuńczego” znalazła się w stanie kryzysu i wymaga mniej lub bardziej radykalnej reformy. Partnerzy społeczni chcący budować konsensus wokół problemów zabezpieczenia społecznego powinni wziąć pod uwagę to, co wynika z tej ewolucji.



44

Partnerstwo dla rozwoju

Antoni Sobolewski

Od kilku lat narasta swoista moda na partnerstwo. Zaczęło się od projektu pod nazwą „Partnerstwo dla Samorządu” realizowanego z pomocą amerykańską w połowie lat 90. Następnie przyszła moda na różne odmiany partnerstwa, np. publiczno-prywatnego realizowanego głównie w zakresie inwestycji infrastrukturalnych, by w końcu dojść do tego – chyba najważniejszego – partnerstwa społecznego.

Meandry etyki i ekonomii

Tomasz Biedrzycki

Rozeszły się drogi etyki i ekonomii i może tylko zdumiewać łatwość, z jaką to się stało. U Arystotelesa ekonomia (z gr. *oikonomia* – zarządzanie) pozostaje częścią etyki i poza kryteriami użyteczności i zysku kieruje się przede wszystkim kryterium dobra i zła. Taka relacja pomiędzy etyką i ekonomią trwała przez całe średniowiecze aż do czasów, gdy pojawiała się zasada *business is business*. Powyższe myślenie jest myśleniem jedynie kategoriami doraźnego zysku. Taką optykę zmienia już, chociażby to, gdy firma zaczyna myśleć perspektywnie o zyskach. Długofalowa strategia marketingu firmy pokazuje, że zachowania nieetyczne opłacają się coraz mniej, bo np. szkodził marce produktu.



Raz jeszcze w sprawie priorytetów w umowie społecznej

Jacek Sroka

Partnerzy społeczni, chcąc z sukcesem podpisać umowę społeczną, powinni skoncentrować się nad dwoma wymiarami, które mocno zazębiają się. Z jednej strony ważnym aspektem ich starań powinno być to wszystko, co sprzyja rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego, a z drugiej strony to, co tworzy sprzyjające otoczenie dla inkubowania innowacyjnych przedsięwzięć ekonomicznych (transfer wiedzy, przedsiębiorczość czy systemy publicznego wsparcia).



Współzarządzanie i współodpowiedzialność

Monika Gładoch

Mitbestimmung, czyli współdecydowanie, wyraża niemiecką koncepcję uczestnictwa pracowników w zarządzaniu. Jednocześnie uznaje się ją za społeczno-ekonomiczny fundament państwa i jego społecznej gospodarki rynkowej.

Potencjał europejskich rad zakładowych

Juliusz Gardawski

Europejskie rady zakładowe dysponują olbrzymim potencjałem w zakresie współtworzenia harmonijnych stosunków pracy w wielonarodowych korporacjach (MNC). Niestety, na razie nie jest on do końca wykorzystany zarówno w Polsce, jak i w wielu innych krajach. Zwłaszcza związki zawodowe mogłyby w większym zakresie czerpać z niego korzyści dla wzmocnienia pozycji.

Drodzy Czytelnicy

W tym numerze „Dialogu” przypominamy postać Andrzeja Bączkowskiego – człowieka, który słusznie uchodzi za wielką postać dialogu społecznego w Polsce lat 90. Minęło właśnie 10 lat od jego śmierci. Wniósł on wielki wkład w powstanie wielu mechanizmów dialogu. Pokazał, że mogą być one efektywne. Doprowadził do powstania i podpisania Paktu o przedsiębiorstwie państwowym. Okazało się, że jest to jedyny jak do tej pory pakt zawarty w Polsce. Być może, gdyby mógł kontynuować swoją pracę, dorobek dialogu byłby większy i tym samym dzisiaj łatwiej byłoby nam zawrzeć pakt, nad którym pracuje obecny rząd.

Owoce pracy Bączkowskiego pokazują, że dialog społeczny nie powinien być przedsięwzięciem jednej partii czy jednego rządu. Jeśli ma zająć ważne miejsce w systemie społecznym państwa, musi cieszyć się uznaniem całego spektrum ugrupowań politycznych. Zresztą sam Bączkowski był ważną postacią w kilku rządach. Istotna jest bowiem ciągłość współpracy partnerów społecznych i rządów, w tym w postaci ustawicznego wspólnego analizowania bieżących wydarzeń w zmieniającej się sytuacji w gospodarce. Ważne jest wspólne analizowanie, czy nie występują nowe czynniki i zjawiska, które przeddefiniują szanse rozwoju kraju i pozycję pracobiorców lub pracodawców czy innych grup społecznych. Realia społeczne mają to do siebie, że ulegają stałej zmianie, widocznej zwłaszcza w obecnych czasach. Dlatego tak istotna jest stała współpraca partnerów społecznych i kolejnych rządów.

W dialogu dużo łatwiej jest tym krajom, których wysiłki w dziedzinie dialogu liczone są w dziesięcioleciach. Doświadczenia społeczne można przecież kumulować i wykorzystywać przy projektowaniu kolejnych ważnych przedsięwzięć regulacyjnych. W tym numerze „Dialogu” możemy przeanalizować istotny fragment niemieckich instytucji dialogu wprowadzonych na poziomie przedsiębiorstw. Okazuje się, że najnowsze regulacje w tym względzie mają już 30 lat, ale ich początek sięga końca XIX wieku. Możemy tylko domyślać się, jaką przewagę dają naszym zachodnim sąsiadom tak długie tradycje w prowadzeniu efektywnego dialogu. Łatwiej im zapewne przychodzi osiągnięcie tego, co z takim uporem podkreślają Irlandczycy, którzy z wielkim sukcesem prowadzą dialog: wspólnego rozumienia (*shared understanding*). Tam partnerzy społeczni wraz z rządem ciężko pracują, aby osiągnąć poczucie, że podobnie rozumieją to, co jest najważniejsze w danej sytuacji kraju i to, co jest najistotniejszym problemem do rozwiązania.

Kazimierz Kuberski, podsekretarz stanu MPiPS

W Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” 20.11.2006 r. odbyła się kolejna dyskusja o stanie dialogu społecznego w Polsce, tym razem z udziałem przedstawicieli ekspertów z organizacji należących do Trójstronnej Komisji.

Bieg z przeszkodami

Dyskusja pokazała, że dialog społeczny wymaga znacznie większych wysiłków, niż ma to miejsce obecnie, aby osiągnąć pozytywne rezultaty w postaci dojrzałych porozumień społecznych. Jak powiedział Henryk Michałowicz, skuteczny dialog wymaga zdolności rządu do korzystania z wiedzy i kompetencji partnerów społecznych. Z drugiej strony, jak wskazywał Jacek Męcina, partnerzy społeczni powinni zostać wzmocnieni w działaniach związanych z funkcjonowaniem w strukturach dialogu. Zbigniew Żurek, podkreślał potrzebę transferu wiedzy o skutecznych metodach paktowania z krajów, które mają w tym sukcesy. Zdaniem Michała Drozdka, dialog zyska na prężności, gdy rząd J. Kaczyńskiego wzmocni podmiotowość państwa i jego zdolność do odczytywania interesów kraju jako całości.

Zbigniew Żurek, wiceprezes BCC

– Według BCC sprawą ważną, nie do końca zauważoną przez innych, a naszym zdaniem wartą zauważenia jest fakt, że w ramach dialogu prowadzimy rozmowy często po omacku, nie mając właściwych narzędzi do prowadzenia tych rozmów. Generalizując nieco, można odnieść wrażenie, że Polska jest krajem, gdzie wszyscy znają się na wszystkim. W Polsce wszyscy są lekarzami, w Polsce wszyscy są nauczycielami, a czasami pośród różnych tego typu dyskusji dochodzę do wniosku, że w Polsce również wszyscy są dyplomowanymi negocjatorami, niezależnie od tego czy ktoś siada do stołu już po raz n-ty, czy dopiero po raz pierwszy. Mówię to otwarcie, my chętnie, z pokorą będziemy uczyć się tego, czego wymaga dobro dialogu. Wiedzy nigdy za

dużo, dlatego też powtarzam to, co my powtarzamy od dłuższego czasu w różnych układach i w tym budynku, i gdzie indziej – żebyśmy mogli lepiej tego typu dyskusje prowadzić, powinniśmy dostać właściwe narzędzia. Obiecywano nam je zresztą wielokrotnie, ale nic z tego nie wynikło do tej pory, a myślę tu o szkoleniach, informacjach, warsztatach, w jaki sposób negocjować, jaka jest specyfika negocjacji, jaka jest ich kuchnia itd.

Przykładem może być pakt społeczny, do którego w bólach Trójstronna Komisja podchodzi. Od 9 miesięcy powtarzamy, że warto byłoby zorganizować szkolenia, żeby zacząć się przygotowywać, żeby pokazać, jak rozmawiać. Moim zdaniem, my często działamy intuicyjnie, działamy akcyjnie, działamy „po polsku” w niedobrym tego słowa znaczeniu.

Często mówi się o doświadczeniach innych w kontekście np. obecnego paktu, który ma być negocjowany w Trójstronnej Komisji. Mówi się o Pakcie z Toledo czy o paktach irlandzkich, czy o doświadczeniach holenderskich. Ale nam mniej chodzi o to, żeby nam ktoś powiedział: do czego tam doszło, jakie tam zawarto porozumienia, bo o tych porozumieniach możemy przeczytać. Ważne i bezcenne jest dowiedzenie się, jak do tego dochodzono, w jaki sposób procedowano, jakie były procedury, czy obowiązywała zasada konsensusu, czy zasada większości, jeżeli tak, to jakiej itd. I nie chodzi mi tyle o tłumaczenie jakiegoś paktu, natomiast o to, żeby ktoś nam powiedział, jak oni rozmawiają, w jaki sposób, to co oczywiście można przekazać. Tyle uwag technicznych.

Przechodząc do kwestii dotyczących samego dialogu, wydaje mi się, że być może właśnie dlatego ten dialog w Polsce jest taki, jaki jest, bo brak jest nam podstaw. Chcemy spróbować startować na torze Formuły 1, podczas gdy dotąd nie siadaliśmy za kierownicą żadnego samochodu. To tak trochę wygląda. W Polsce jest czasami, nie zawaham się powiedzieć, bałagan, jeśli chodzi o dialog oraz o reprezentatywność stron dialogu.



Zbigniew Żurek, BBC: Partnerzy społeczni w Trójstronnej Komisji od miesięcy odczuwają niedosyt dialogu

Reprezentatywność określona jest jednoznacznie właściwie tylko w stosunku do członków Trójstronnej Komisji. By zostać jej członkiem, trzeba między innymi zrzekać lub zatrudniać minimum 300 000 pracowników. To kryterium w Polsce spełnia jedynie siedem organizacji: trzy związki zawodowe i cztery organizacje pracodawców.

Przechodząc do obecnego stanu dialogu, chcę powiedzieć, że partnerzy społeczni w Trójstronnej Komisji od miesięcy mają niedosyt dialogu, dzieje się właściwie odwrotnie w stosunku do tego, co można przeczytać w gazetach. Strona rządowa celowo lub niecelowo, świadomie lub nieświadomie, nie powiem, że blokuje ale, nawet można powiedzieć, że blokowała działania, spowalniała inicjatywy, nie jest ciałem napędzającym ten dialog. Mamy nadzieję, że ten stan rzeczy zmieni się pod wpływem działań Zespołu ds. Umowy Społecznej, powołanego przez Prezesa Rady Ministrów.

Henryk Michałowicz, ekspert Konfederacji Pracodawców Polskich

– Zgadzam się z diagnozą pana Zbigniewa Żurka co do sytuacji dialogu w Komisji Trójstronnej. Podzielają ją zresztą chyba także pozostali partnerzy. Jest to celna diagnoza, zwłaszcza gdy chodzi o kontekst właśnie umowy społecznej. Padło bardzo ważne spostrzeżenie, że w sumie my jako partnerzy społeczni na „piątkę” przygotowaliśmy się do propozycji rozpoczęcia rozmów na temat paktu. Jeżeli przeanalizujemy propozycje, jakie nadesłaliśmy, to jednoznacznie można stwierdzić, że zaproponowaliśmy, jako organizacje, bardzo wiele konkretnych propozycji. Myślę, że strona rządowa w niedostateczny sposób przygotowała się do rozmów. Jej propozycje nie były komplementarne, nie na takim stop-

niu zaawansowania jak nasze. Nie pozostaje nam nic innego, jak czekać na działania rządu w tym zakresie.

Moim zdaniem, o tym jak dialog będzie funkcjonował, zdecyduje odpowiedź na jedno pytanie: w jakim zakresie władza chce się podzielić z partnerami swoim imperium. Jest to bardzo ważne, ponieważ z przekazaniem części uprawnień wiąże się ponoszenie odpowiedzialności za przejmowane zadania. Można wiele mówić, w jakim zakresie partnerzy społeczni powinni ponosić odpowiedzialność za wspólnie wypracowane decyzje.

Inną sprawą, którą warto poruszyć, jest kwestia dialogu regionalnego. Reforma samorządowa z 1990 r. była krokiem w dobrym kierunku. Potem był następny etap reformy, wyodrębniły się trzy szczeble samorządu. Funkcjonują obecnie wojewódzkie komisje dialogu społecznego, ale, jak pokazuje szereg badań, dialog prowadzony na poziomie WKDS-ów pozostawia wiele do życzenia. Przede wszystkim wciąż niesprecyzowane są kompetencje i zadania tych komisji. Dlatego niezbędna jest otwarta dyskusja na ten temat.

Chciałbym podkreślić, że kwestia odpowiedzialności, o której mówiłem, może wpływać na postawę poszczególnych organizacji w prowadzonym dialogu. Mam tu na myśli to, że przedstawiciele organizacji, ich eksperci są niekiedy uzależnieni od tego, i to jest często granica zawieranego kompromisu, czy poszczególni członkowie tych organizacji zaakceptują wypracowane w ich imieniu rozstrzygnięcia, np. czy oddolne struktury związków zawodowych znajdujące się pod presją samych pracowników gotowe będą zaakceptować pewne konieczne, wynikające z uwarunkowań ekonomicznych, zmiany, i to, na ile będą kierowały się one populizmem i partykularyzmem.

Konkludując, chciałbym powiedzieć, że to, jak będzie nasz dialog wyglądał, jakie przyniesie rezultaty, będzie przede wszystkim wynikało ze stanu świadomości społecznej i przygotowania do życia obywatelskiego

Pozytywnym następstwem wzmocnienia partnerów społecznych i ich struktur będzie rozwój dialogu dwustronnego, co nie jest w żadnym razie zagrożeniem dla modelu dialogu w układzie trójstronnym.
(J. Męcina)

Polaków. Wiele zależy tu od edukacji. Jest to kwestia, nad którą powinno się pracować już w szkołach. Już na tym etapie należy uczyć sztuki zawierania kompromisów, co przyniesie dobre skutki w przyszłości.

Andrzej Zybala, CPS „Dialog”

– Chciałbym odnieść się nieco na gorąco do tego, co powiedział pan Michałowicz, że dialog zależy od tego, na ile rząd będzie gotowy do dzielenia się swoim imperium władzy. Słyszę tę kwestię po raz kolejny. Ona wydaje mi się niezwykle ciekawa, chociaż brzmi dość niebezpiecznie. Tu jest kilka ważnych zagadnień. Z jednej strony można uznać, że przecież rząd sprawuje władzę, którą zyskał w demokratycznych wyborach, i odpowiada przed obywatelami. Ale sprawa może rzeczywiście wyglądać inaczej, jeśli założymy, że główną misją rządu i państwa, którym zarządza, jest regulowanie rozmaitych sfer społeczeństwa, a zwłaszcza gospodarki. W tym sensie rząd, uczestnicząc w mechanizmach dialogu, może pomóc sobie w regulowaniu, sięgając po wiedzę partnerów społecznych, aby lepiej wypełniać swoją główną misję. A zatem, rząd może dzielić się zakresem swojej władzy w sferze regulowania w znaczeniu takim, że opiera się nie tylko na pracy swoich urzędników i polityków, ale korzysta z wiedzy partnerów społecznych i z ich doświadczenia.

W gruncie rzeczy rząd i jego administracja nie ma daleko idącej wiedzy w tych zakresach, w których funkcjonują pracodawcy i pracownicy. W tym sensie mądry rząd stara się wykorzystać ich wiedzę, stara się posługiwać nią, aby tworzyć rozwiązania społeczne, które będą służyły rozwojowi. Generalnie do tego przeznaczony jest dialog i jego różne agendy, w których dyskutuje się najważniejsze regulacje. Rząd podsuwa zagadnienie, które domagają się uregulowania, a partnerzy włączają się w tworzenie propozycji ich brzmienia.

Henryk Michałowicz

– Oczywiście ma pan rację, że polityczną odpowiedzialność za to, co dzieje się w państwie ponosi rząd, struktury administracji rządowej, ale na jakość rządzenia i akceptację stylu sprawowania władzy duży wpływ będzie miało to, jak strona rządowa będzie reagowała na to, co mają do powiedzenia partnerzy społeczni. Od tego, czy będzie umiała rozmawiać ze stroną społeczną, na ile będzie szukać kompromisu pomiędzy niekiedy sprzecznymi, partykularnymi interesami różnych grup społecznych, zawodowych i na ile potrafi przekonać partnerów społecznych, że to, co robi, jest korzystne dla wszyst-



Polityczną odpowiedzialność za to, co dzieje się w państwie, ponosi rząd i administracja, ale na jakość rządzenia i akceptację stylu sprawowania władzy duży wpływ będzie miało to, jak strona rządowa będzie reagowała na to, co mają do powiedzenia partnerzy społeczni (H. Michałowicz)

kich i ma na celu działanie w imię dobra publicznego. To przekazywanie imperium rozumiem właśnie jako umiejętność wsłuchania się w oceny partnerów społecznych. W tym właśnie sensie. Uważam, że wiele rzeczy można zrobić lepiej, jeżeli się podejmuje współpracę z partnerami społecznymi i traktuje jak kogoś, kto ma coś do powiedzenia w sprawach, które ich dotyczą.

Andrzej Zybala

– Jeśli Państwo pozwolą, wytłumaczę się dlaczego zapytałem. Zastanawiające jest, czy władza rządu jest taka olbrzymia, jak sugeruje pojęcie imperium. Dzisiaj niemal wszystkie rządy narodowe funkcjonują w trudnych dla siebie warunkach. Sporo elementów ich władzy „wyciekło” albo „wycieka”. Pozostaje tylko kwestia, czy rządy potrafią w jakiś sposób panować nad tym procesem. To panowanie może mieć charakter tworzenia pewnych protez instytucjonalnych (np. mobilizowanie zasobów narodowych w procesie dialogu społecznego), albo przynajmniej tworzenia wrażenia, że zachowują najważniejsze sprawy pod kontrolą. Otóż z jednej strony rządy stają się podporządkowane warunkom panującym w globalnej gospodarce, której reguły tworzone są najczęściej poza ich wpływem. Z drugiej strony zaś rządy stają się coraz słabsze wobec siły mediów, organizacji pozarządowych, pewnych trendów indywidualizacji w społeczeństwach. To wszystko powoduje, że rządy wprawdzie wciąż zachowują wielkie aparaty administra-

cji, ale coraz trudniej panować nad nimi i nadawać im taki charakter, aby umiały sprostać obecnym wyzwaniom. W Polsce nakłada się jeszcze na te trendy dziedzictwo nieumiejętności zarządzania w sferze publicznej, która – jak się coraz bardziej okazuje – jest kluczowa dla rozwoju, niemal w stopniu równym znaczeniu sektorowi prywatnej gospodarki. Problem w tym, że jeśli nie potrafi się kreować racjonalnych regulacji na poziomie państwa, to „sypie się” racjonalność na niższych szczeblach społeczeństwa, w tym także w gospodarce.

Henryk Michałowicz

– Właśnie to co pan powiedział, stanowi dokładnie treść społecznej gospodarki rynkowej, a wynika to z konstytucyjnego zapisu, który w Polsce *ipso iure* obowiązuje, i mam nadzieję, że będzie nadal obowiązywał.

Jacek Męcina, ekspert Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”

– Czuję się sprowokowany wypowiedziami poprzedników, ale w jak najbardziej pozytywnym sensie tego słowa. Rozumiem, że dzisiaj spotykamy się w pewnym nurcie intelektualnym, aby rozmawiać na temat stanu i przyszłości dialogu społecznego. Cieszy mnie, że pismo „Dialog” staje się miejscem dyskusji na ten temat. Jest to ważne również o tyle, że na temat dialogu pisze się i mówi stosunkowo niewiele. Media stoją wciąż przed wyzwaniem, jak na temat dialogu pisać w sposób atrakcyjny, nie koncentrując się przy tym tylko na wydarzeniach, ale na samych mechanizmach dialogu. Proponuję, na potrzeby naszej dzisiejszej rozmowy (ale także tych następnych – na co bardzo liczę), wyróżnić trzy nurty dyskusji o dialogu społecznym: nurt intelektualny, polityczny oraz pragmatyczny. Ten ostatni związany jest najbardziej z praktyką negocjacji, oceną tego, co się dzieje dzisiaj w sferze dialogu społecznego, tego jak wyglądają relacje partnerów dialogu i co jest dla nas wszystkich wspólnie i dla każdej organizacji czy instytucji z osobna najważniejsze.

Przechodząc z kolei do nurtu politycznego dialogu, chcę podkreślić, że dla mnie dialog społeczny jest metodą rządzenia i zarządzania realizowanego w konkretnych warunkach politycznych. Obecnie jest to powszechna metoda rządzenia w krajach starej „Piętnastki” i myślę, że my od początków budowy polskiej demokracji możemy obserwować także kształtowanie się dialogu społecznego w Polsce. Bo dialog społeczny jest elementem, filarem demokracji, bez którego trudno sobie

wyobrazić sprawne demokratyczne państwo obywatelskie. Od blisko 18 lat idziemy konsekwentnie w tym kierunku, a na początku tej drogi były Porozumienia Sierpniowe, ruch społeczny „Solidarność”, Okrągły Stół, Pakt o przedsiębiorstwie państwowym..., dalej kształtowanie się reprezentacji pracodawców, ustawa o Komisji Trójstronnej i współpraca partnerów, budowa wzajemnego zaufania, integracja z Unią Europejską i zaangażowanie w dialog europejski, wreszcie bieżąca współpraca z kolejnymi rządami.

Dialog – trudna sztuka rozpoznawania interesów. Jeśli spojrzymy na dorobek dialogu, to jest on bagażem doświadczeń i pewnego dorobku, zwłaszcza wzajemnego zaufania partnerów. Mamy na czym budować szersze porozumienie, o którym mówimy już od co najmniej kilku lat. Umowa społeczna to zobowiązanie, którego chcemy się podjąć ze świadomością trudności, które przerabialiśmy w jakimś sensie już 3 lata temu. Natomiast, jeśli traktujemy dialog społeczny poważnie i zgadzamy się, że jest on metodą rządzenia, to wypadałoby, żeby rozpocząć od pytania do przedstawicieli rządu: dlaczego ta zasada nie jest realizowana w praktyce, bo w naszej trójstronności problem leży po stronie rządowej. Rząd nie tylko powinien być reaktywny, ale powinien być promotorem ważnych działań w zakresie budowania i proponowania porozumień. Ideą umowy społecznej traktuję przede wszystkim jako pewną ofertę dla rządu, ofertę wzięcia współodpowiedzialności za różne decyzje, które będą wynikiem kompromisu. Dialog

Potrzebujemy precyzyjnego diagnozowania barier rozwojowych, które stoją na drodze do zdynamizowania rozwoju gospodarczego i społecznego. To są rzeczy, którymi powinna się zająć umowa, ale taka umowa nie może w żaden sposób powstawać ani bez rządu, ani z rządem, który jest zajęty przepychankami i kształtowaniem większości, która mu pozwala rządzić. (M. Drozdek)

społeczny zakłada bowiem również współodpowiedzialność. Jeśli mówimy dla przykładu – o porządkowaniu finansów publicznych, podatkach, nowym prawie pracy, emeryturach pomostowych – to wiadomo, że sprzeczności interesów pojawiają się przede wszystkim na linii pracodawcy – pracownicy. Mądry rząd poprzez dialog powinien dążyć do zbliżenia tych stanowisk – wtedy decyzje będą mniej kontrowersyjne. Inaczej polaryzacja zagrazi pokojowi społecznemu.

Dialog społeczny to trudna sztuka rozpoznawania interesów, tworzenia płaszczyzny dla wymiany poglądów i zbliżania stanowisk stron w imię dobra wspólnego, w tym przypadku rozwijającej się gospodarki zdolnej do tworzenia nowych miejsc pracy i poprawy warunków życia społeczeństwa. Kwestia gromadzenia wiedzy jest o tyle istotna, że przecież nikt nie wie na tematy pracowników tyle, ile wiedzą związki zawodowe, a nikt nie zna problemów gospodarki lepiej niż organizacje pracodawców, reprezentujące poszczególne sektory gospodarki. Interesy tych dwóch najważniejszych grup społecznych oczywiście zderzają się, ale możliwe jest doprowadzenie do istotnych kompromisów na kluczowych polach programowych. Na razie jednak mam wrażenie, że rząd nie posunął do przodu istotnych punktów programowych w sferze gospodarczej, ale i społecznej. A przecież zostały one nakreślone w postulatach poszczególnych partnerów społecznych i do dziś nie znamy stanowiska rządu na temat pola możliwego kompromisu w ich obrębie, a część z tych postulatów wprost odwoływała się do zapisów programu rządu *Solidarne Państwo*. Tak jak mówił kolega, nasze organizacje odrobiły tę lekcję. Może rzeczywiście postulaty trzeba lepiej usystematyzować, może nie wszystkie mogą być od razu zrealizowane, dyskutowane, ale jest pewna przestrzeń do tego, żeby rozmawiać. Z drugiej strony słyszymy, że zespoły międzyresortowe po stronie rządu działają i mamy nadzieję, że ich dorobek zostanie jak najszybciej zaprezentowany. Chciałbym bardzo, tak jak chyba wszyscy partnerzy, żeby te propozycje programowe korespondowały z tą przestrzenią, którą my nakreśliliśmy.

Mocny dialog – mocni partnerzy. Pojawiał się też wątek związany ze wzmocnieniem dialogu społecznego. Gdyby się wnikliwie wczytać w działania podejmowane w ramach Komisji Trójstronnej, w dorobek przede wszystkim Zespołu Dialogu Społecznego oraz Zespołu Prawa Pracy, to poruszano już wiele istotnych aspektów. Były też wstępne decyzje, które oczywiście nie

zakończyły rozmów całkowitym konsensusem, ale sprawy zostały dość daleko zaawansowane. Dotyczy to kwestii funkcjonowania układów zbiorowych pracy, np. Działu XI Kodeksu pracy – nowelizację z 1994 r. zmieniło w istotniejszy sposób tylko orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 2001 roku, natomiast wszyscy doskonale wiemy, że problem słabego rozwoju układów zbiorowych pracy leży w kształcie prawa pracy, małej przestrzeni dla negocjowania ZUZP. Jeszcze większym problemem jest funkcjonowanie sporów zbiorowych – mamy ustawę, która modelowo jest niezłą ustawą, ale ma kilka podstawowych wad, nie mówiąc o tym, że wątki związane ze wzmocnieniem mediacji nie są podejmowane, mimo ostatniej nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego. Podejmowaliśmy różne inicjatywy w ramach Zespołu Prawa Pracy oraz Zespołu Dialogu Społecznego, ale na pewnym etapie potencjał profesjonalny partnerów społecznych kończy się. Potrzebne jest wsparcie eksperckie zaplecza legislacyjnego rządu. Partnerzy społeczni raczej byliby w stanie opracować pewien model wykonawczy, natomiast na poziomie regulacji wsparcie rządowe jest potrzebne. Udowodniliśmy, co prawda, że potrafimy także pisać ustawy. Dowodem jest porozumienie z 2003 r. i ostatnie porozumienie w sprawie ustawy o radach pracowników. To pozytywne przykłady, które dla mnie osobiście są źródłem wiary w dialog społeczny i potencjał tego składu Komisji Trójstronnej.

Jeszcze raz nawiązując do problemu wzmocnienia instytucji dialogu społecznego, chcę podkreślić, że nie wiem, czy dzisiaj jest czas na prezentowanie konkretnych rozwiązań. Jako przewodniczący od 2 lat Zespołu Prawa Pracy oraz uczestnicząc w pracach Komisji od początku,



Konsekwencją i pozytywnym następstwem wzmocnienia partnerów społecznych i ich struktur będzie rozwój dialogu dwustronnego, co nie jest w żadnym razie zagrożeniem dla modelu trójstronnego (J. Męcina)

mam pewne doświadczenia. Wszyscy je mają, pracując w różnych zespołach Komisji Trójstronnej. Myślę, że taki nurt dyskusji na temat instytucjonalnych przekształceń można przeprowadzić. Potrzebna nam dyskusja z udziałem przewodniczących i członków zespołów problemowych Komisji Trójstronnej, którzy mają pewne swoje obserwacje. Moim zdaniem, potrzebne jest lepsze merytoryczne zaplecze prac zespołów. Większość zgodzi się zapewne, że potrzebne jest wzmocnienie instytucjonalne w różnych formach.

Odrębnym problemem są WKDS-y, dla których nie zdefiniowano zakresu przedmiotowego kompetencji. Od początku byłem zwolennikiem sformułowania katalogu zadań i kompetencji. Dwie kolejne nowelizacje dodały jakieś konkrety, ale nie ma jednak katalogu spraw. Gdyby był taki katalog, rząd mógłby odnieść korzyść choćby w postaci możliwości egzekwowania działań od wojewodów, aby przynajmniej odbywały się posiedzenia Komisji. Wreszcie, jeżeli mówimy o dojrzałym dialogu i o wzmocnieniu instytucjonalnym struktur dialogu, to powinniśmy mówić także o wzmocnieniu partnerów społecznych. Analiza zakresu spraw wynikających z uczestnictwa w Komisji Trójstronnej i WKDS-ach pokazuje, że rośnie zakres ich obowiązków w okresie ostatnich lat. Ponadto zaangażowani są przecież w społeczną kontrolę, w ramach komitetów monitorujących i sterujących, funduszy strukturalnych. Mają także ustawowe zobowiązania związane z monitorowaniem zmian legislacyjnych. Dla przykładu w 2004 r. była duża zmiana Kodeksu pracy związana z unijną harmonizacją naszych przepisów, powstało kilka zupełnie nowych regulacji, zwłaszcza jeśli idzie o czas pracy, mobbing i wiele innych. Wymagają nie tylko wiedzy, ale także ich wykładni, popularyzacji. Istnieje też potrzeba organizacji seminariów, konferencji, konsultacji, dyskusji, aby wiedzieć, jak wdrażać te przepisy prawne. A wszystko to jest w dobrze pojętym interesie wspólnego partnerstwa – partnerów społecznych i rządu. Trzeba pomagać pracodawcom i pracownikom wdrażać je w życie, budować świadomość prawną.

Dialog dwustronny – praca dla przyszłości. Moim zdaniem, konsekwencją i pozytywnym następstwem wzmocnienia partnerów społecznych i ich struktur będzie rozwój dialogu dwustronnego, co nie jest w żadnym razie zagrożeniem dla modelu trójstronnego. Nie chcę powiedzieć, że do niego będzie należała przyszłość dialogu, ale on na pewno może odegrać bardzo istotną rolę, także

regulacyjną. Potrzebne jest wypracowanie pewnych zasad. Czy zdecydujemy się w przyszłości na system, istniejący w niektórych krajach UE i na poziomie Unii Europejskiej. Tam w sytuacji, gdy partnerzy społeczni zawierają jakieś porozumienie w obszarze stosunków pracy, w szczególności prawa pracy, to ono jest respektowane przez rząd. W ten sposób partnerom społecznym jest oddawana pewna część wspomnianego wcześniej przez kolegów imperium. Z wyzwań z tego obszaru, które czekają na takie porozumienia, a które chciałbym jeszcze wymienić, pozostaje kwestia standardów pracy i elastyczności zatrudnienia, której jedni się boją, a drudzy jej chcą. Jest też sprawa wprowadzenia rozwiązań prorodzinnych w stosunkach pracy i zabezpieczeniu społecznym. Jest kwestia kształtu nowego Kodeksu pracy, z którym właściwie nie wiadomo co dalej robić. My tylko pytamy i nic dalej nie wiemy. A przecież bez udziału Komisji Trójstronnej trudno sobie wyobrazić poważną debatę nad nowymi regulacjami prawa pracy. Są wreszcie kwestie pozapłacowych kosztów pracy, przyszłości systemu ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza w kontekście zmian demograficznych. Na ten temat zaczynamy rozmawiać, ale z tych tematów można zrobić naprawdę poważną dyskusję. Jeszcze raz podkreślę, jest to przede wszystkim oferta skierowana do rządu, aby ich kształt ostateczny przybrał formę umowy społecznej.

Dialog społeczny to trudna sztuka rozpoznawania interesów, tworzenia płaszczyzny dla wymiany poglądów i zbliżania stanowisk stron w imię dobra wspólnego, w tym przypadku rozwijającej się gospodarki zdolnej do tworzenia nowych miejsc pracy i poprawy warunków życia społeczeństwa. Kwestia gromadzenia wiedzy jest o tyle istotna, że przecież nikt nie wie na tematy pracowników tyle, ile wiedzą związki zawodowe, a nikt nie zna problemów gospodarki lepiej niż organizacje pracodawców. (J. Męcina)

Dialog jest dla mnie nieodłącznym atrybutem demokracji. Im więcej dialogu, tym więcej demokracji. Jest to jednocześnie oferta dla rządzących, aby uspołecnić i odpolitycznić pewne trudne decyzje, które są zawsze i w gospodarce, i w sferze społecznej. Warunkiem jest rzetelny dialog i występowanie rządu w roli bardziej słuchacza i arbitra niż rzecznika jednej ze stron. Ta ostatnia postawa niweczyłaby bowiem podstawową wartość dialogu społecznego, jaką jest dobra wiara, że strona społeczna czeka już jakiś czas na ruch po stronie rządu.

Janusz Gołąb, sekretarz Prezydium TK (OPZZ)

– Charakterystyka dialogu społecznego obecnego w Polsce ze strony OPZZ-tu jest krótka. Dialogu nie ma, bo nie jest prowadzony. Swoje stanowisko w tej sprawie OPZZ wyraził w uchwałach Prezydium i Rady. Patrzymy bardzo uważnie na to, co się dzieje z dialogiem. Rada OPZZ upoważniła kierownictwo OPZZ do podjęcia decyzji w sprawie przerwania rozmów, jeżeli chodzi o umowę społeczną, w przypadku braku dalszych postępów nad jej zawarciem. Uważamy, że rząd traktuje partnerów społecznych jako piątę koła w samochodzie – jako ogniwo zapasowe na zasadzie, że kiedyś może się przydać, a na razie jest zbędne. Jak traktowani są partnerzy, niech świadczy odpowiedź rządu przesłana do OPZZ w sprawie terminów konsultowania aktów prawnych. Rząd słowami jednego ze swoich ministrów stwierdza, że nie będzie z nami konsultował aktów prawnych, bowiem jest zajęty tak bardzo, że nie ma czasu na przesyłanie ich partnerom ze względu na termin wejścia ich w życie. Od września, kiedy otrzymaliśmy taką odpowiedź, sytuacja nie ulega zmianie. Na przykład 20 września 2006 r. otrzymaliśmy około 30 dokumentów do zaopiniowania z określonym terminem przeprowadzenia konsultacji. Okazuje się, że zostały one wysłane do nas z datą 2, 3, 7 listopada. Do OPZZ-tu dotarły dopiero teraz i podejrzewam, że do wszystkich partnerów. Więc, jeżeli tak wygląda kontynuacja procesów konsultowania aktów prawnych, które mają wpływ na sferę gospodarczą i społeczną w państwie, to już nie wiem, do kogo mamy się odwoływać. Odwoływaliśmy się już „ustami” Trójstronnej Komisji do rządu, odwoływaliśmy się podczas spotkania, które odbyło się 16 października w CPS „Dialog” z szefami partii politycznych reprezentowanych w Parlamencie. Odwoływała się również przewodnicząca Trójstronnej Komisji do obecnego premiera, że nie ma wpływu i nie potrafi zdyscyplinować panów ministrów, oraz z prośbą, aby pan premier coś z tym zrobił, o czym poinformowała partnerów społecznych.

Niepokoją nas zmiany w różnych strukturach rządu odpowiadających za dialog. Widzimy nieuzasadnione zmiany personalne. Ponadto planowane są różne posiedzenia instytucji dialogu, są nawet dyskusje, ale nie ma w nich treści. Tylko rozmawiamy, rozmawiamy, spotykamy się – przynajmniej raz w miesiącu – i nic z tego nie wynika. Partnerzy społeczni, pracodawcy, związki zawodowe, nawet część strony rządowej, niektóre resorty, przedstawiły swoje propozycje, co chciałyby osiągnąć w umowie społecznej, co jest do zaakceptowania. Ale ze strony rządowej dalej nie ma odzewu. Nie wiemy, czy ktoś zacznie z nami rozmawiać na te tematy, czy nie.

Doceniam powołanie przez pana premiera Zespołu ds. Umowy Społecznej, na czele z nim jako przewodniczącym. Ja się broń Panie Boże nie chcę czepiać, ale na spotkaniu, które zorganizował wiceprzewodniczący tego Zespołu, zapowiedział w obecności partnerów społecznych, zaproszonych gości, m.in. naukowców, że na następnym spotkaniu Zespołu, na pewno będzie uczestniczył premier. Z tego, co wiemy, jednak nie doszło do tego. Więc tego typu deklaracje ze strony rządu, że nareszcie premier spowoduje, że wszystko ruszy z kopyta i potrząśnie tym Zespołem, potrząśnie stroną rządową, mijają się z celem.

Wojewódzkie kuriozum. Z kolei w dialogu na szczeblu wojewódzkim mamy kuriozum w wielu sytuacjach. Otóż po roku pracy wojewody śląskiego jako przewodniczącego WKD-u oficjalnie na stronie internetowej tego urzędu można znaleźć informację, że podczas posiedzenia WKDS wojewoda publicznie uznał reprezentację związków zawodowych działających w urzędzie wojewódzkim. Jeśli ten przykład pokazuje średnią krajową, to trudno mówić o jakimkolwiek dialogu regionalnym.

Pomimo wszystko OPZZ dalej chce wykonywać swoją pracę jako partner społeczny. Niedawno przedstawiliśmy stronie rządowej, nie tylko partnerom społecznym, nasze propozycje działań w zakresie rozwoju dialogu społecznego w Polsce, jak umocnić organizację partnerów społecznych, jak pokazać, że Trójstronna Komisja funkcjonuje, jakie mechanizmy powinny zostać wprowadzone. Oczekujemy, że spotka się to z odzewem ze strony pozostałych partnerów w Trójstronnej Komisji. Nie czas i miejsce w tej chwili mówić o tych propozycjach, chcemy, aby najpierw wypowiedzieli się w tej sprawie partnerzy społeczni.

W powyższej sytuacji chcę podkreślić znaczenie tego, o czym mówił Jacek Męcina, że trzeba będzie prawdopodobnie przystąpić do dialogu dwustronnego.

Nam już udaje się ten dialog, choć z oporami. Przyniosła przecież efekt nasza wspólna praca nad projektem ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji (rady pracownicze). Ten projekt przygotowaliśmy w gronie partnerów społecznych, bez rządu. Rząd przyłączył się dopiero na etapie prac w parlamencie. Został po prostu o to poproszony, choć partnerzy społeczni mogli skorzystać z możliwości wprowadzenia ustawy do parlamentu przez posłów, a nie poprzez projekt rządowy.

Pójście w tym kierunku z jednej strony może stanowić dobrą oznakę, a z drugiej strony – złą. Chcielibyśmy, żeby rząd raczej akceptował propozycje partnerów i toczyło się to w drodze konsensusu. Konsensus nigdy nie jest łatwy, to mówię jako związkowiec, zawsze z czegoś trzeba zrezygnować, z jakichś wysokich aspiracji. Ale takie jest życie i to rozumiemy. Natomiast, czy dialog się powiedzie, nie wiem, ja jestem sceptyczny.

Andrzej Zybała

– W związku z licznymi ocenami, które sformułował pan Janusz Gołąb, chciałem jednak zauważyć, że poprzednia ekipa rządowa SLD/PSL wyszła z konkretnymi propozycjami w ramach paktu na początku 2003 roku, czyli po około półtora roku od objęcia sterów rządu. Z tego choćby względu może warto jeszcze dać trochę czasu obecnemu rządowi na sporządzenie propozycji paktu. Mowa jest przecież o bardzo szerokim zakresie tematycznym paktu i to wymaga istotnego przygotowania, a w wielu dziedzinach nie było gruntu, na podstawie którego można byłoby szybko sformułować propozycje. Z drugiej strony ten rząd rzeczywiście był nękany problemami personalnymi, zmianami, rozmaitymi napięciami, atakami. Myślę, że dopiero od 2–3 miesięcy sytuacja jest na tyle stabilna, że można mówić o możliwości realnych przygotowań do wyjścia z propozycjami. Ale z pewnością za pewien czas partnerzy społeczni będą mieli podstawy do ocen skuteczności rządu w zakresie prowadzenia dialogu.

Zbigniew Żurek

– Słuchając tego, co mówił Janusz Gołąb, jednocześnie zastanawiałem się, jak można byłoby załagodzić jego oceny. Ale z przykrością przyznaję, że nie bardzo mam się do czego przyczepić, bo mówił twardo i gorzko, ale mówił słusznie. Ten dialog nie udawał się do tej pory, w tym także rozmowy w sprawie paktu społecznego. Rząd działa dość obstrukcyjnie w tej dziedzinie. I rzeczywiście konsekwencją może być przejście do dialogu autonomicznego, bo w tym dialogu potrafimy

rozmawiać, potrafimy rozmawiać szybko, tym bardziej, jeżeli ta trzecia strona nam nie przeszkadza. Przykład porozumienia się w układzie dwustronnym w sprawie ustawy o informacji i konsultacji jest dobry.

Wróć też do tego, co powiedział Henryk Michałowicz o imperium. Rząd ma rządzić, a my mamy pozostać ciałem społecznym, opiniotwórczym, doradczym. Nie jest naszą rolą, aby być ciałem rządzącym. Natomiast rząd – i na tym polega rola dialogu – nie tyle oddaje „kawałek” swojego rządzenia, ile przy podejmowaniu decyzji pyta takie gremia, jak Trójstronna Komisja, o opinie. Zresztą podobnie postępuje w stosunku do dziesiątków innych gremiów. Rząd konfrontuje swoją wiedzę z wiedzą tych, którzy mają bardziej bezpośredni związek z daną dziedziną, którą rząd próbuje uregulować. Rząd dyskutuje z tymi gremiami, ale nikt nie zwalnia rządu w tym momencie od podjęcia decyzji. Natomiast daje mu szansę wysłuchania opinii różnych środowisk, wysłuchania informacji wieloaspektowych, wyważenia różnych racji, aby mógł podjąć właściwe decyzje.

Dialog w dobrej wierze. I tak, według mnie i według wielu, dialog powinien wyglądać. Natomiast, jaki dialog nie powinien być? Dialog nie może być fasadą dla nikogo, dialog nie może być listkiem figowym propagandy. Nie może być tak, że rząd już dawno podjął swoje decyzje, a teraz po prostu potrzeba mu szerszej legitymacji. Nie byłby to dialog w dobrej wierze. To jest tak, gdy zwołuje się najróżniejsze gremia, udaje, że się ich słucha, ale tak naprawdę decyzja już dawno zapadła. Podsumowując, chcę podkreślić, że my jako strona społeczna możemy być doradcami, możemy być pomocnikami, ale na pewno nie – listkiem figowym i na pewno nie kwiatkiem do jakiegokolwiek kożucha, na pewno nie takim „usprawiedliwiczem” decyzji.

Jeśli chodzi o WKDS-y, to są one tematem samym w sobie. Należy wrócić do podejmowanych już przecież inicjatyw nowelizowania w tym zakresie ustawy o Trójstronnej Komisji.

Część spraw omawialiśmy jeszcze „dawno temu” z panem ministrem Dagmirem Długoszem z poprzedniego rządu. Dążyliśmy do nowelizacji ustawy, gdzie chcielibyśmy wstawić konkretne zadania dla WKDS-ów. Dzisiaj WKDS-y są takie, jacy są wojewodowie, jaki jest do nich stosunek wojewodów. Problemem jest to, że one nie mają żadnego umocowania.

To należy uporządkować, bo to jest ważna część dialogu. W pewnym sensie mamy za dużo dialogu na szczeblu centralnym. Według mnie, znaczna część dialogu branżowego może się spokojnie odbywać na terenie



Dialog społeczny potrzebuje pewnego znaczącego punktu odniesienia w postaci długofalowej wizji rozwoju Polski, na rzecz której będziemy gotowi ponosić koszty. Jeżeli udałoby się naszkicować coś takiego, to szansa na stworzenie paktu społecznego byłaby wyjątkowo duża. Natomiast gdy będziemy operowali tylko cząstkowymi celami, to efekt będzie bardzo skromny (E. Sznaka)

WKDS-ów. Przykładowo, tematów stoczniovców naprawdę nie trzeba obgadywać w Warszawie. Miejscem do rozmów powinien być Szczecin, Gdańsk. W Warszawie nie buduje się statków.

Media z dialogiem na bakier. Kolejna kwestia to sprawa mediów. Znowu powiem coś gorzkiego. My dla mediów nie jesteśmy atrakcyjni, ponieważ nie bijemy się, nie używamy brzydkich wyrazów, nie mordujemy się i nie robimy żadnych czynów kryminalnych. Proszę zauważyć, że wspólnie jako członkowie Trójstronnej Komisji zaprosiliśmy na spotkanie, które odbywało się w CPS „Dialog”, wszystkich przywódców parlamentarnych partii politycznych, opozycyjnych i koalicyjnych. Przyszli: Kaczyński, Lepper, Olejniczak, Pawlak i Giertych, wszyscy poza Tuskiem. Proszę mi powiedzieć, gdzie można zastać taki skład polityków siedzących przy jednym stole? Pewnie nigdzie poza Sejmem, gdzie być muszą, nie spotkali się oni w ten sposób. Jaki był odzew w mediach? Żaden, bo nie bili się. Podobne spotkanie partnerów społecznych odbyło się u prymasa Glempa i jaki był odzew? Też żaden.

Nie możemy i nie chcemy obrażać się na media, że nie chcą o nas pisać. Ale z drugiej strony mamy przecież media publiczne, które mają pewną misję do spełnienia, o czym mówi również ustawa o radiofonii. Jest art. 23 wskazujący, że te media mają obowiązek traktować w równy sposób zarówno partie polityczne, jak i organizacje pracodawców oraz organizacje związkowe.

Ale tak się nie dzieje. W telewizji przedstawiciele partii politycznych, także tych „największych” i pozaparlamentarnych goszczą nieporównanie częściej niż pracodawcy czy związkowcy, reprezentujący setki tysięcy, miliony członków lub zatrudnionych. Dlaczego tak się dzieje?

Podsumowując, chciałbym powiedzieć, że my mamy dużo dobrej woli, mamy szalone pokłady cierpliwości, ale nawet i nasza dobra wola i nasza cierpliwość wyczerpuje się. Jeżeli ze strony rządu nie wystąpi chęć rzetelnego, szybkiego, kompetentnego prowadzenia dialogu, a nie jego markowania, to rzeczywiście ja nie wiem, czy nie pójdziemy w kierunku tego, co powiedział kolega Gołąb – dialogu dwustronnego.

Andrzej Zybala

– Jedno słowo w związku z misją edukacyjną. Otóż CPS „Dialog” podejmuje tu ważne działania. W styczniu zaczynamy realizować projekt finansowany ze środków europejskich, który zakłada organizację szkoleń, cykl publikacji, uruchomimy profesjonalną stronę internetową poświęconą dialogowi. Zaprosiliśmy również szkoleniowców z krajów unijnych. Ponadto wspólnie z partnerami społecznymi przygotowujemy kolejny, większy projekt, którego celem jest również wsparcie mechanizmów dialogu, tym razem poprzez wzmocnienie zaplecza eksperckiego w organizacjach skupionych w Trójstronnej Komisji.

Edmund Sznaka, Forum Związków Zawodowych

– W kwestii stanu dialogu, nie będę powtarzał się. To, co mówili koledzy, nie tylko potwierdzam, ale mógłbym dołączyć sporą ilość materiału ilustrującego instrumentalne traktowanie partnerów społecznych, arogancję władzy i jej rozmaitych przedstawicieli itp. Przewrotnie mógłbym podsumować, że sytuację w polskim dialogu społecznym można było porównać do noszenia fraka. Otóż podobno frak zaczyna pasować dopiero w trzecim pokoleniu. A więc spokojnie, w dialogu społecznym mamy na razie niezbyt wielkie doświadczenia i być może rzeczywiście w trzecim pokoleniu zaczniemy funkcjonować właściwie, czyli zaczniemy po prostu korzystać z dobrodziejstw instrumentów, jakie zapewniają instytucje dialogu społecznego. Ale z drugiej strony nie możemy oczywiście czekać z założonymi rękami. Władza powinna się przestać zachowywać jak nowobogacki, który z jednej strony deklaruje, że są mu potrzebne dzieła sztuki, ale nic z nich nie rozumie i nie bardzo wie po co są. Tak dzisiejsza wła-

dza traktuje instytucję dialogu społecznego. Oficjalnie deklaruje uznanie dla niego, ale korzystać z niego nie potrafi i tak na dobrą sprawę nie dostrzega w nim wartości. Jest to irytujące. Należałoby zwrócić uwagę na edukację ludzi władzy. Problemem jest to, że jej przedstawiciele ciągle zmieniają się, a edukacja następuje powoli. Kolejne ekipy kształcą się dopiero po dojściu do władzy.

Po stronie partnerów społecznych zmiany są mniejsze, a więc ta edukacja już daje efekty i jest zauważalna. Ale, moim zdaniem, z korzyścią dla partnerów społecznych byłoby głębsze sięgnięcie do doświadczeń innych. Mam tu na myśli przede wszystkim partnerów europejskich, bo dorobek pod tym względem jest ogromny i należy się tego wszystkiego nie tylko bardzo szybko uczyć, nie tylko bardzo szybko przyswajając, ale bym powiedział, że należy uczynić znacznie więcej. Powinniśmy tymi sprawami żyć i starać się wykorzystywać te rozwiązania, analizować je pod kątem przydatności na polskim gruncie. Nie możemy bronić się tym, że polska sytuacja jest specyficzna, że my działamy w takich a nie innych warunkach. Nie. Powiedziałbym, że w ogromnym procencie rozwiązania z Unii Europejskiej są rozwiązaniami, które można zaadoptować u nas, a jeżeli nawet czegoś w tej chwili nie jesteśmy w stanie zrozumieć, jeśli coś budzi nasze obawy, sprzeciw, postarajmy się przede wszystkim to przeanalizować. Nie odrzucamy tego bowiem te kwestie, które dzisiaj są dla nas może niezbyt jasne, niezbyt klarowne, na kolejnym etapie pojawiają się jako coś zupełnie oczywistego.

Jako partnerzy społeczni, jesteśmy zgodni w ocenie poziomu dialogu społecznego w Polsce. Różnimy się może stopniem nerwowego reagowania na to wszystko co się dzieje. Natomiast będziemy już znacznie się różnili, kiedy przejdziemy do zdefiniowania przyczyn tego stanu. Będą też rozbieżności, kiedy będziemy mówili o tym, co należałoby zrobić, ażeby dialog zaczął poprawnie funkcjonować i żeby przynosił efekty.

Wizja polskiego modelu społeczno-ekonomicznego. Oczekiwania poszczególnych partnerów z racji zupełnie zrozumiałych są też różne. Moim zdaniem, odnośnie naszej umowy społecznej, musimy rozpocząć dyskusję chyba nie od analizy instytucji dialogu społecznego w Polsce, usprawniania ich działania, bo to wszystko przyjdzie z czasem, do tego dojdziemy. Spróbujmy od czegoś innego, to co ma w moim przekonaniu znaczenie chyba rozstrzygające. Myślę tutaj o punkcie docelowym, czyli o kwestii modelu społecz-

nego, do którego dążymy, który jesteśmy w stanie zaakceptować jako partnerzy społeczni. Jeżeli nie zaakceptujemy pewnej wizji docelowego modelu, to cała praca w dialogu może pójść na marne.

Pamiętam doskonale dyskusję w Europejskim Komitecie Ekonomiczno-Społecznym (EKES) na temat europejskiego modelu społecznego. Zdania były bardzo podzielone, padały pytania, a cóż to jest, padały rozmaite zarzuty, że to się nie sprawdziło, przywoływano przykłady przeinwestowania socjalnego w rozmaitych krajach. Tych uwag było bardzo wiele, często były to uwagi bardzo kąśliwe, ale w wyniku tej dyskusji pojawiały się opinie chwytające sens europejskiego modelu społecznego, który trwa mimo jego zmian, mimo rozmaitych przekształceń, przeobrażeń. Chciałbym spopularyzować tę opinię, która została sporządzona przez EKES przez sekcję SOC w czerwcu tego roku.

Wartość europejskiego dorobku. Mówię o sprawach europejskiego modelu społecznego dlatego, że jest to dla mnie jakby pewien punkt docelowy. Jeżeli zgodzilibyśmy się co do odległego, bardzo odległego celu, wówczas będziemy bardziej precyzyjni w naszych teraźniejszych dyskusjach. Będziemy mieli bowiem pewien punkt odniesienia dla naszych dążeń. Obecnie obawiam się, że gdy przejdziemy do dyskusji na temat paktu, to będziemy funkcjonowali jakby w obrębie różnych celów, które są odmienne dla poszczególnych partnerów. Dla pracodawców, przepraszam za uproszczenia, celem jest osiągnięcie spokoju na rynku pracy, wystarczająca liczba fachowców i niskie koszty pracy, co jest powtarzane do znudzenia. Z kolei z punktu widzenia pracobiorców, te cele będą kształtowały się zupełnie inaczej, będziemy wędrowali troszkę dalej. Nam nie chodzi tylko o sam dostatek miejsc pracy, a zwłaszcza gdy są tandetne za najniższą płacę krajową, ale o miejsca pracy, które satysfakcjonowałyby ludzi, które nie wiążą się z vegetacją. Te marne miejsca pracy nie powstrzymają wyjazdu polskich fachowców, to nie powstrzyma tego procesu, że młodzi Polacy nie widzą miejsca dla siebie w swoim kraju. Trzeba stworzyć wizję, która będzie wizją realną, którą zgodzą się realizować i zgodzą się dla tej wizji po prostu ponieść pewne koszty. Jeżeli udałoby się naszkicować coś takiego, co zyskałoby przyzwolenie, akceptację wszystkich stron, to szansa na stworzenie paktu, stworzenie czegoś ważnego, byłaby wyjątkowo duża. W przypadku gdy będziemy operowali tymi celami w sposób cząstkowy, że my załatwimy ileś tam miejsc pracy itd., efekt będzie bardzo skromny.

Powiem jeszcze o jednej rzeczy, a mianowicie boję się w naszych pracach o to, żeby nie dokonywać tzw. wyważania otwartych drzwi. Niezależnie przecież od naszej krytyki stanu dialogu, to jednak istnieje jakiś dorobek, który jest też opisany w literaturze. Są analizy, które warto wykorzystać. Wszyscy zetknęliśmy się pewnie z ekspertyzą Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych z marca 2006 r., która ukazała się po zapowiedzi paktu społecznego „Gospodarka – Praca – Rodzina – Dialog”. Natomiast dziwię się, że do tej kwestii jakoś nie wróciliśmy, nie rozpoczęliśmy o tym mówić, bo mógłby to być bardzo dobry punktu wyjścia, po prostu ułatwilibyśmy sobie w jakiś sposób sytuację, bo nawet zakładając bardzo krytyczne w niektórych momentach nasze odniesienia do tej ekspertyzy, to tak czy inaczej jest to materiał uporządkowany, nad którym warto zastanowić się.

Kwestia wiarygodności. I ostatnie zdanie, to kwestia rzeczywiście nowej jakości, nowego impulsu, który też jest dla mnie zauważalny, a płynący z CPS „Dialog”, i chwała ludziom, którzy się za tym kryją. Doceniamy próbę zareagowania na olbrzymie potrzeby eksperckie – mówię teraz o stronie związkowej – na nasze zapotrzebowanie na rzeczywiste analizy, na chęć konfrontacji własnych ocen i poglądów. Stworzenie możliwości do takich działań w ramach projektu unijnego animowanego w CPS „Dialog” jest już wielkim plusem. Wydaje mi się, że jest to początek dobrej drogi do tego, żeby mówić o sprawach związanych z dialogiem w sposób rzetelny, w sposób, który może przynosić efekty. Rozwój dialogu rzeczywiście wymaga wielu dyskusji na poziomie eksperckim, gdzie z danymi i z oczywistymi faktami się po prostu nie dyskutuje. Nie próbuje się dyskutować niejasności na rzecz tylko jednej strony.

W dialogu ważne jest, aby odejść od swego rodzaju prawniczej konfrontacji, że oto nasza ekipa w wyniku negocjacji wygrała coś w tym dialogu, udowodniła swoje racje. Nie chciałbym tu wypominać zapewnień niegdyś składanych, a dotyczących choćby efektów wprowadzenia CIT na poziomie 19%. Mówiono o tym, jak to wspaniale będzie wyglądał rynek pracy, kiedy nastąpi zmniejszenie podatku od firm. Miało zmniejszyć się bezrobocie itd. Tego typu błędne tezy będą skutkowały zwiększoną ostrożnością. Po stronie drugiej będzie rodziła się podejrzliwość co do rzetelności stosowanych argumentów.

Michał Drozdek, pełnomocnik ministra gospodarki ds. dialogu społecznego

– Zgadzam się, że dialog społeczny prowadzony przez stronę rządową wymaga większej dojrzałości. Pan Zbigniew Żurek z BCC mówił, że bronienie dorobku dzisiejszego rządu w zakresie dialogu byłoby bronieniem złej sprawy. Ale mimo wszystko chcę powiedzieć parę słów - nie w złej wierze – o etapie, na którym jest rząd. Otóż jeśli chcemy zawrzeć w Polsce umowę programową, umowę partnerów społecznych z rządem, to powinniśmy uwzględnić to, że taka umowa ma wprowadzić nową jakość do myślenia i do realiów kraju. Tymczasem mówiąc szczerze, wciąż zmagamy się ze spadkiem tego, co nazywamy III Rzeczypospolitą, czyli spadkiem braku podmiotowości polskiego państwa, czy nawet brakiem jego istotnych funkcji w ważnych obszarach.

Aby umowa społeczna, przynajmniej w sektorze społeczno-gospodarczym, mogła wnieść tę oczekiwaną nową jakość do myślenia, to musi znaleźć się wreszcie realny partner po stronie państwa, który rozumie interesy kraju oraz potrafi je werbalizować i przede wszystkim realizować. Osiągnięcie takiego stanu leży również w interesie partnerów społecznych. Po co mają męczyć się nad zawarciem umowy, skoro nie mają przekonania, że strona rządowa będzie miała warunki umożliwiające dochowanie powziętych zobowiązań.

Silne państwo – dobry partner do dialogu. Musimy mieć rząd reprezentujący państwo umięjące odróżniać bieżące i perspektywiczne interesy kraju. Otóż wysiłek, który podjął rząd Jarosława Kaczyńskiego przez pierwszy rok swojego rządzenia, koncentrował się na przejęciu kontroli nad państwem, na spowodowaniu tego, aby to państwo mogło być partnerem, czyli aby mogło być najpierw podmiotem, z którym można rzeczowo rozmawiać. Oczywiście nie ma sensu umowa programowa, jeżeli nie wiadomo, czy za 2 tygodnie jakaś konstelacja w Sejmie nie obali rządu. Ale jeśli rzeczywiście ten gabinet miałby przed sobą 3 lata rządzenia – tak jak Jarosław Kaczyński ostatnio powiedział – to po tym roku przepychanek zapowiada się dobra perspektywa do prowadzenia skutecznego dialogu. Tworzy to rzeczywiście szansę na zrealizowanie wizji relacji społeczno-gospodarczych, która zdynamizowałaby rozwój, i która dawałaby też dobrą perspektywiczną nadzieję na załatwienie istotnych spraw zarówno związkowcom jak i pracodawcom.

Powtórzę jeszcze, że warunkiem, aby umowa społeczna miała pełny sens, jest istnienie państwa jako trwa-

łego podmiotu. Ono nie może być czymś, co jest tylko popychane różnymi grammi interesów, sił i jest bezwładną strukturą. Państwo musi być świadome swoich celów i mieć wizję rozwoju i pokoju społecznego, wtedy może być gwarantem rzeczywistej umowy społecznej. Dlatego prosba do partnerów społecznych, aby jeszcze uzbroidli się w cierpliwość. Jeżeli rząd J. Kaczyńskiego będzie po kilku kolejnych miesiącach w dalszym ciągu w takiej sytuacji, że nie będzie miał konkretnej wizji do zaproponowania, to wtedy rzeczywiście będą podstawy do obrażania się. Wówczas sam będę sugerował, aby partnerzy społeczni skoncentrowali się bardziej na dialogu dwustronnym, czyli bez udziału rządu.

Chcę też jeszcze mocno podkreślić, że całkowicie zgadzam się z panem doktorem Szynaką, iż olbrzymie doświadczenie Zachodu może nas inspirować i ułatwić nam drogę do usprawniania dialogu. Możemy przyspieszyć wprowadzanie dobrych rozwiązań, nie musimy sami wszystkiego powtarzać i ćwiczyć wszystkich wariantów tam przerabianych. Ale trzeba też pamiętać, że Zachód ma zupełnie inne bariery niż my. Nie wszystkie sprawy społeczne wynikają z takiego czy innego układu relacji społeczno-gospodarczych, z takich czy innych podatków, układów zbiorowych. Otóż nasze bariery rozwojowe często wynikają ze strukturalnych pozostałości PRL-u. Tam, gdzie był komunizm, kraje nie tylko nie rozwijały się, ale często cofały się. Te złe struktury nie zniknęły jeszcze, bo to wymaga czasu. Podobnie jest z postkolonializmem. Jego struktury trwają całymi latami.

A zatem potrzebujemy precyzyjnego diagnozowania barier rozwojowych, które stoją na drodze do zdynamizowania rozwoju gospodarczego i społecznego, które blokują kanały awansu dla kompetentnych ludzi. To są rzeczy, którymi umowa powinna się zająć. Taka umowa nie może w żaden sposób powstawać ani bez rządu, ani z rządem, który jest zajęty przepychankami i kształtowaniem większości, która mu pozwala rządzić. Mam nadzieję, że koalicja rządowa jest już trwała, że w tej chwili po stronie rządu jest stabilny partner, który może choćby w perspektywie tych 3 lat programować. I w ten sposób, mam nadzieję, że w ciągu krótkiego czasu rząd będzie potrafił przedstawić dojrzałą koncepcję tego, o czym pan Szynaka mówił, czyli perspektywiczny model społeczno-gospodarczy oraz koncepcję przewyciężenia barier.

Poza tym, chciałem zwrócić uwagę, że taka umowa społeczna powinna w pewien sposób dopuszczać do

negocjacji podmioty spoza grona tradycyjnych partnerów społecznych z Komisji Trójstronnej. Oczywiście Komisja Trójstronna niewątpliwie będzie głównym podmiotem zawierającym porozumienie społeczne. Jednakże w debacie nad umową powinno uczestniczyć szersze spektrum społeczne, zarówno organizacje obywatelskie, nieładnie z angielska nazywane pozarządowymi, jak i samorzady lokalne, jak i inne podmioty. Np. uważam, że z jakimś wsparciem moralnym mógłby wystąpić Kościół, choć jest rzeczą ryzykowną, bo tutaj zawsze możliwe jest pomówienie o wtrącanie się do spraw politycznych. Kościół z drugiej strony jednak jest po to, żeby także realizować pewną wizję społeczną i swoje nauczanie społeczne, a nam to nauczanie, w mojej ocenie, jest bardzo potrzebne.

Prof. dr Włodzimierz Pańków, Instytut Filozofii i Socjologii PAN

– Czasami zastanawiam się, czy warto jeszcze mówić, bo rozważanie spraw dialogu u nas, to jest jak rzucanie grochem o ścianę. Ale skoro jeszcze parę osób słucha, to warto spróbować. Najpierw chciałbym odnieść się do kwestii mediów. Gdy słucham ich przekazów, to mam wrażenie, że już nie istnieją reprezentanci pracowników. Tymczasem w Polsce 82% pracujących są to ludzie pracujący zarobkowo u innych. Mamy tylko 18% pracujących na własne konto. Tak to pokazuje Eurosondaż. A zatem taka duża reprezentacja Polaków w zasadzie nie ma swoich przedstawicieli. Liczę się z tym, że koledzy ze związków zawodowych mogą się obrazić, ale ostatnio Janusz Śniadek,

Rząd Jarosława Kaczyńskiego chce sprawić, aby państwo mogło być wreszcie realnym partnerem dla pracodawców i związków zawodowych. Dlatego dąży do uczynienia z niego stabilnego podmiotu, który nie jest popychany różnymi grammi interesów. Państwo musi być świadome swoich celów i mieć wizję rozwoju i pokoju społecznego. Wtedy może być gwarantem rzeczywistej umowy społecznej. (M. Drozdek)

szeF NSZZ „Solidarność” na zjeździe powiedział coś takiego: *Obecnie położenie polskich pracowników i związków zawodowych bardzo przypomina sytuację w okresie stanu wojennego*. Kształtując dialog trzeba brać pod uwagę powyższą sytuację.

Druga moja uwaga także dotyczy sytuacji pracowników. Otóż byłem niedawno na obronie pracy doktorskiej w Tuluzie poświęconej polskiemu modelowi socjalnemu. Autor napisał, że w wielu polskich przedsiębiorstwach utraciło sens pojęcie wzajemności w dzieleniu się ryzykiem. A to właśnie powinno charakteryzować stosunki pracy w normalnych warunkach. Tymczasowość obecnego statusu pracowników określa warunki ich wyzysku i skrajnego, ekstremalnego podporządkowania.

W roku 2006 mamy już ukształtowany pewien model naszej gospodarki, który formował się przez ostatnie kilkanaście lat, a może dłużej, co zostało już dobrze opisane w szeregu badań. Doszliśmy do tego, że dla wielu Polaków nasz model rynku przestał być atrakcyjny. Widzimy to po tym, że tak wielu młodych ludzi zwiewa stąd i to nie jest ich widzimię. W sumie może okazać się, że jedynym optymistycznym akcentem obecnie będzie to, że wreszcie ani dialog społeczny, ani związki zawodowe nie będą potrzebne. Zamiast nich wszystko wyregulują mechanizmy europejskiego rynku, który będzie wciągał Polaków do różnych krajów, gdzie jest zapotrzebowanie na siłę roboczą. Być może to dopiero zmusi naszych pracodawców, żeby dali tutaj ludziom warunki do życia i pracy. Pracodawcy, chcąc nie chcąc, w najbliższych 5 latach będą musieli – być może pod presją władzy, czego też oczekują od niej – dać ludziom tyle, żeby ich tutaj zatrzymać. My z Azją, Chinami, Indiami nie możemy konkurować pod względem zarobków. W Polsce nie da się przeszczepić chińskiego czy indyjskiego modelu. Niech Jan Winiecki nawet 100 razy powtarza, że trzeba obniżyć koszty pracy, to ich już więcej się nie obniży, bo nie jest to możliwe.

Ranga pracownika. Chcę też powiedzieć, że, niestety, nie wierzę w tzw. dialog autonomiczny. Tutaj postawiono słuszne pytanie, kto go będzie egzekwował. Mimo wszystko Polsce potrzebny jest dialog z udziałem silnego rządu, który wywrze presję na pracodawców do powściągnięcia egoizmu, który zresztą zaczyna w nich godzić. Musimy zrozumieć godność i rangę pracownika. Rok temu na moim seminarium jedna pani pracująca w Niemczech powiedziała, że pracodawca nie jest tak ważny, jak pracobiorca. Wszyscy na sali, gdzie było 60 pracowników, zaczęli się śmiać. Rok później już wszyscy



Partnerzy społeczni odnieśliby korzyści z głębszego sięgnięcia po doświadczenia partnerów europejskich. Ich dorobek jest ogromny i należy nie tylko bardzo szybko uczyć się tego wszystkiego oraz analizować ich rozwiązania pod kątem przydatności na polskim gruncie, ale należy uczynić znacznie więcej: powinniśmy tymi sprawami żyć. (E. Sznaka)

zaczynają myśleć, że pracownik to też jest ktoś ważny i nie dlatego, że związki zawodowe wzmocniły się, czy dlatego, że dialog społeczny wspaniale rozwija się i coś tam załatwia. Po prostu wreszcie nadszedł okres działania europejskiego rynku, który pozwala pracownikowi na powiedzenie: „Nie zapłacicie, cześć, idziemy, zamykamy interes”.

Tyle optymistycznego podsumowania tego dialogu. Kończąc powiem, że smutno mi było na wspomnianej wyżej obronie pracy doktorskiej. Tam 6 specjalistów francuskich pochyliło się nad Polską i mówiło, gdzie ta Polska zaszła. I to, co się dzieje u nas, nie ma nic wspólnego z Europą. Może trochę z Ameryką Północną, ale częściowo też z Południową. W zasadzie jakiś dziwny model wyłonił się, który trudno im tam zakwalifikować.

Polska osiągnie szybki i stabilny rozwój tylko wówczas, gdy postawi na innowacyjność gospodarki i na rozwój kapitału społecznego. W dialogu partnerzy społeczni powinni kompletować praktyczne narzędzia osiągnięcia tych niezwykle trudnych celów – pisze Jacek Sroka

Raz jeszcze w sprawie priorytetów w umowie społecznej

Partnerzy społeczni, chcąc z sukcesem zbliżyć się do sformułowania umowy społecznej, powinni skoncentrować się nad dwoma wymiarami, które mocno zazębiają się. Z jednej strony ważnym aspektem ich starań powinno być to wszystko, co sprzyja rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego, a z drugiej strony to, co tworzy sprzyjające otoczenie dla inkubowania innowacyjnych przedsięwzięć ekonomicznych (transfer wiedzy, przedsiębiorczość czy systemy publicznego wsparcia).

Tak naprawdę powyższe dwa układy odniesienia nie są dwoma odseparowanymi od siebie układami przestrzennymi, lecz swoistym awersem i rewersem tego samego środowiska. Rzecz w tym jednak, że taką przestrzeń rozwoju nie sposób wykreować w sposób „odgórny”. Powstaje ona w sposób jak gdyby samorzutny. Piszę „jak gdyby”, bowiem przykłady zaczerpnięte choćby z Irlandii czy Słowenii pokazują, że nawet przy niesprzyjających warunkach wyjściowych można dojść do efektu synergii, czyli do sytuacji dostrojenia się do siebie poszczególnych oddolnych aktywności i działań. Te działania mogą na przykład przypominać dobrze wytrenowaną grę zespołową realizowaną przez autonomicznych graczy szeroko rozumianego partnerstwa społecznego i obywatelskiego. Niemcy tę grę nazywają akcją koncertacyjną (*Konzertierte Aktion*).

Jak wiadomo, celem zapowiadanego paktu „Gospodarka – Praca – Rodzina – Dialog” jest „wzrost zamożności ogółu społeczeństwa oraz zmniejszenie sfery ubó-

stwa i wykluczenia społecznego poprzez szybki i długotrwały wzrost gospodarczy”. Ponadto przyjęto priorytety: 1) wzrost nakładów inwestycyjnych, mierzony wzrostem udziału inwestycji w PKB, 2) wzrost udziału produkcji i usług o wysokiej wartości dodanej w PKB, świadczący o innowacyjności i modernizacji gospodarki, 3) ograniczenie sfery ubóstwa i wykluczenia społecznego poprzez aktywną politykę społeczną, 4) wzmocnienie rodziny poprzez rozwój społeczno-ekonomiczny, 5) rozwój społeczeństwa obywatelskiego poprzez wspieranie inicjatyw obywatelskich.

Powyższe sformułowanie celu paktu oraz jego priorytetów pozwalają na domyślanie się, że partnerzy społeczni opowiadają się za dość oczywistą tezą mówiącą o tym, iż Polska w realiach dzisiejszego świata może liczyć na szybki, a zarazem stabilny i długotrwały rozwój tylko wówczas, gdy postawi się na dwa równoległe procesy: wzrost innowacyjności gospodarki oraz rozwój kapitału społecznego. W dialogu partnerzy społeczni powinni kompletować praktyczne narzędzia osiągnięcia tych niezwykle trudnych celów.

Inwestycje muszą pójść w górę. Sukces tych starań będzie zależał od realizacji wielu czynników. Istotną kwestią wydaje się choćby zwiększenie niesłuchanie niskiego poziomu inwestycji w kraju. W 2005 roku odnotowaliśmy wprawdzie wzrost wielkości inwestycji w relacji do PKB, ale wciąż wyniosły one zaledwie 18,3%. Jak wskazuje raport IPiSS¹, wciąż są one znacząco niższe od poziomu inwestycji w Czechach (27,3%), na Słowacji (25,4%), na Węgrzech (25,3%) czy na Łotwie (28,8%) oraz Estonii (31,0%). Z drugiej jednak strony należy pamiętać, że w 2002 r. inwestycje u nas wynosiły zaledwie 13,8%. W niedalekiej przyszłości można liczyć na to, że część wzrostu inwestycji mogłaby pochodzić z wyższej

absorpcji środków unijnych (ponad 90% udostępnionych środków, wobec wykorzystania ich w 25 procentach do tej pory). Wydaje się, że sporym osiągnięciem byłoby uzyskanie, np. w roku 2013, poziomu inwestycji, jaki dziś notuje się na Słowacji czy Węgrzech. W tym względzie pozytywnym bodźcem może być częściowa liberalizacja rynku usług w Unii Europejskiej, co ma nastąpić w 2012 roku, a także ewentualne wejście Polski do strefy euro. Gdyby jeszcze założyć przeprowadzenie reformy polityki podatkowej, wzorowanej np. na niektórych rozwiązaniach słowackich, wówczas można by mówić wręcz o szansach na skok rozwojowy. Przyniosłoby on z pewnością wyraźny spadek bezrobocia. To z kolei pozwoliłoby na wzmocnienie polskich rodzin, co jest celem paktu.

Działania i zaniechania. O tym, czy scenariusz ten jest realny, najprawdopodobniej przekonamy się w ciągu najbliższych dwóch lat. Na razie jednak rząd prowadzi raczej niespójną politykę wobec tych, którzy są zarówno (w rozmaitej skali i w zróżnicowanym zakresie) potencjalnymi inwestorami, jak i innowatorami. Do takiego wniosku można dojść, biorąc pod uwagę działania i zaniechania państwa choćby w ciągu ostatnich 24 miesięcy. Mikro, mali oraz średni przedsiębiorcy, bo o nich mowa, z jednej strony otrzymali od państwa ulgę w opłaceniu składek ZUS, z drugiej zaś wciąż nie mają prawa do urlopu wychowawczego i zasiłku opiekuńczego.

Od stycznia 2007 roku potencjalnie krzywdząca może okazać również, przynajmniej dla części „prawdziwych” samozatrudniających się mikroprzedsiębiorców, zmiana w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych. Może ich ona pozbawić możliwości opłacania podatku liniowego i nałożyć na nich obowiązek płacenia wyższych składek ZUS.

Wskazuję na te utrudnienia dla niektórych firm, ale też nie krytykuję przesłanek czy zasad, którymi kieruje się rząd. Wydają się one w miarę czytelne i w większości chwalebne. Jednak chcę zwrócić uwagę, że potencjalni innowacyjni przedsiębiorcy mogą znaleźć się w sytuacji „dziecka wylanego z kąpielą”. Tymczasem można by zaryzykować twierdzenie, iż pogarszające się warunki funkcjonowania małych firm stanowią jedną z głównych przyczyn pogłębiającej się niechęci młodego pokolenia do prowadzenia własnej działalności gospodarczej, a niekiedy również do wiązania swej zawodowej przyszłości z pozostawaniem w kraju.

W podobny sposób można starać się również tłumaczyć przyczyny obserwowanego kurczenia się sektora MŚP w prowincjach uznawanych za regiony ekonomicznie dynamiczne i innowacyjne (np. na Dolnym Śląsku).

Coraz drastyczniejsze stają się przy tym wewnątrzregionalne różnice rozwojowe. Wojewódzkie metropolie rozwijają się dość szybko, a obszary peryferyjne pozostają daleko w tyle z olbrzymią skalą zaniedbania. Na niektórych terenach, położonych np. w pasie sudeckim, w zasadzie trudno mówić o jakiegokolwiek innowacyjności i rozwoju. Ich struktura gospodarcza przywodzi na myśl formacje znane z przełomu XIX i XX wieku.

Na tych „głębokich prowincjach” ze świecą szukać inwestorów. Iluzoryczne wydają się tam także szanse na prowadzenie „aktywnej polityki społecznej” z uwagi na dostępne środki. Jest wreszcie rzeczą dość oczywistą, że podobne warunki nie sprzyjają rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego. Trudno przecież o oddolne inicjatywy w warunkach takiej mizerni materialnej, bo jej skala blokuje aktywność i dewastuje społeczne zaufanie. Wydaje się, że stosunkowo najbardziej realne szanse odmiany tego stanu rzeczy stwarzałyby rozwój i wzrastająca rola lokalnych metropolii. To z nich z czasem powinny zacząć „promieniować” rozmaite inicjatywy społeczne i gospodarcze. A terenowe instytucje dialogu społecznego z WKDS-ami na czele mogłyby być podmiotami inicjującymi oraz wspierającymi działania prorozwojowe.

Transfer wiedzy, innowacji i produktywności. Podkreślając znaczenie innowacyjności, o czym mówi pakt, trudno nie zwrócić uwagi na kwestię sterowania transferem wiedzy. Celowo używam pojęcia „sterowania”, gdyż uważam za niemożliwe już utrzymywanie przez rząd władczej kontroli nad transferem wiedzy². Otóż rodzima nauka cierpi na chroniczne niedofinansowanie. Wydatki na naukę w Polsce znajdują się na poziomie znacznie odbiegającym od zalecanego przez UE (3% PKB). W latach 2003–2005 oscyływały one wokół 0,5–0,6% PKB. Oznacza to, że Polska realizuje obecnie stagnacyjny wariant finansowania sfery badawczo-rozwojowej. Jeden z takich modeli zarysowało Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w marcu 2004 r. w „Strategii zwiększenia nakładów na działalność badawczo-rozwojową (B+R) w celu osiągnięcia założeń Strategii Lizbońskiej”.

Z kolei realizacja wariantu rozwojowego wymagałaby finansowania R&D w wysokości 0,60% PKB z budżetu państwa oraz 0,90% PKB z pozabudżetowych źródeł. Warto przy tym podkreślić, że nakłady ponoszone przez budżet w roku bieżącym (0,40%) minęły się również z założeniami Narodowego Planu Rozwoju, który przewidywał budżetowe finansowanie nauki na poziomie rozwojowym, a więc 0,60% PKB.

Pomimo iż rodzime wydatki na naukę są żenująco niskie, to jednak radzi sobie ona nadspodziewanie dobrze.

Problem jednak tkwi w tym, że we współczesnej nauce polskiej kapitalizuje się aktywność pokolenia, które pomimo przeciwności zdecydowało się dla niej pracować mniej więcej 30 lat temu. Młodsze generacje są w niej natomiast zdecydowanie słabiej reprezentowane m.in., dlatego że ich przedstawiciele nie mieli już tej cierpliwości, która charakteryzowała ich starszych kolegów.

Zasoby intelektualne. W niedalekiej przyszłości coraz bardziej problematyczny może okazać się proces przekształcania zasobów stanowiących dobro wspólne (dorobek intelektualny społeczeństwa) w zasoby będące intelektualną własnością (patenty, prawa autorskie itp.), co może rodzić pewne napięcia. Prawdopodobieństwo ich wystąpienia będzie maleć wówczas, gdy – jak w nieeuropejskich krajach OECD – transfer wiedzy w coraz większym zakresie dokonywał się będzie z niepublicznych (np. korporacyjnych) jednostek badawczo-rozwojowych do sektora przedsiębiorstw. Zagadnienia te mogą natomiast rodzić więcej nieporozumień wówczas, gdy wiedza kreowana będzie nadal głównie w publicznych ośrodkach akademickich, skupiających się na badaniach podstawowych i niezbyt dbających o wdrożenia, którymi ewentualnie zajmą się co sprytniejsi naukowcy-przedsiębiorcy powołujący niekiedy do życia firmy typu *start-up*.

W przedsięwzięciach tego typu nie tylko nie należy upatrywać niczego zdrożnego, ale nawet powinniśmy sobie życzyć, aby powstawało ich zdecydowanie więcej, gdyż polska nauka, a za nią gospodarka cierpią na brak inicjatyw wdrożeniowych. Problemy mogą się natomiast pojawiać na etapie podejmowania działań na rzecz opatentowania określonego innowacyjnego wdrożenia. Niechęć środowisk naukowych oraz skomplikowane procedury często odstręcają (zwykle młodych) badaczy-przedsiębiorców, którzy niejednokrotnie wybierają prostszą, w ich ocenie, drogę, oferując swą inwencję silnym, międzynarodowym podmiotom gospodarczym. Nierzadko przychodzi im też realizować swe oferty za granicą. Zatem do transferu polskiej wiedzy oraz związanego z nim wzrostu produktywności dochodzi, tyle że nie w kraju...

Wyjściem z sytuacji może być m.in. wspieranie zdrowych powiązań pomiędzy nauką a silnymi, rodzimymi podmiotami gospodarczymi. Szansę taką stwarza idea budowania platform technologicznych. W Polsce działa ich współcześnie 25, a jednym z głównych ich zadań ma być ustanowienie efektywnego partnerstwa publiczno-prywatnego dla implementacji strategii wdrożeń technologicznych. Oczekuje się przy tym, że platformy odegrają istotną rolę w mobilizacji myśli badawczej o wdrożeniowej orientacji, a także mobilizacji środków

finansowych na poziomie krajowym oraz europejskim. Poziom tych platform jest zróżnicowany. Niewątpliwie jednak przykłady funkcjonowania niektórych z nich, jak choćby podkarpackiej „Doliny Lotniczej” (Polskiej Platformy Technologicznej Lotnictwa), dowodzą, że mogą one stawać się niebagatelnymi ośrodkami szerszej zakrojonych działań prorozwojowych, nawet w regionach uznawanych za uboższe i zacofane.

Działania na rzecz promocji tego typu przedsięwzięć powinny być uwzględniane jako jeden z istotnych elementów kontekstu paktu. Mogą one bowiem przyczynić się do zahamowania zjawiska odpływu młodych, uzdolnionych i wykształconych ludzi.

Emigracja – ubóstwo – rodzina. Partnerzy społeczni powinni także pochylić się nad najważniejszymi zagadnieniami w zakresie problematyki ubóstwa, wykluczenia i polityki rodzinnej, a zwłaszcza nad – emigracją zarobkową.

Polska jest krajem, z którego się emigruje. Pokazują to dane zawarte w Krajowym Programie „Zabezpieczenie społeczne i integracja społeczna na lata 2006–2008” przygotowanym przez MPiPS. Uwzględnione tam scenariusze migracyjne zakładają nawet narastanie fali emigracji – z 28 tys. w 2004 roku do 50 tys. w 2005 roku. Zacznie ona opadać dopiero po roku 2015, a mniej więcej od roku 2021 przyrówna się do Polski ma zacząć dominować nad jej odpływem. Niestety, najprawdopodobniej realizujemy bardziej negatywny scenariusz od tego, który kreśli się w ministerialnym Krajowym Programie. Zarówno doniesienia niezależnych ośrodków badawczych, jak i informacje prasowe, a także odczucia społeczne sugerują, że Polaków wyjeżdża z kraju więcej. Coraz częściej mówi się, że emigracja zarobkowa sięgnęła już liczby około 1 miliona osób.

Przyczyny emigracji Polaków stają się jasne, gdy spojrzymy na wskaźnik ubóstwa. W 2003 roku wynosił 17% i był na poziomie średniej w krajach unijnej Piętnastki. Ale parytet siły nabywczej osób ubogich w Polsce był niemal trzykrotnie niższy od średniej w UE-15. Oznacza to,

Partnerzy społeczni powinni także pochylić się nad najważniejszymi zagadnieniami w zakresie problematyki ubóstwa, wykluczenia społecznego i polityki rodzinnej.

że w Polsce osoby ubogie osiągają zdecydowanie niższy standard życia niż średnio w Europie.

W Polsce inaczej wygląda ubóstwo w obrębie poszczególnych grup społeczno-ekonomicznych. Najbardziej zagrożone ubóstwem były dzieci i młodzież w wieku do 15 lat – 23% z nich znajdowało się poniżej granicy dostatku. Wśród osób starszych (65 lat i więcej) częściej biedy doświadczały kobiety (7%) niż mężczyźni (4%), ale obie te grupy zdecydowanie rzadziej były dotknięte relatywnym ubóstwem niż inni Europejczycy w tym wieku. Emeryci i renciści są także w stosunkowo najlepszej sytuacji wśród osób i rodzin utrzymujących się ze źródeł niezarobkowych. W ubóstwie znalazło się tylko 7% spośród nich. Zdecydowanie rzadziej byli zagrożeni ubóstwem pracownicy, aniżeli osoby pracujące na własny rachunek. Wartości wskaźników ubóstwa wyniosły w obu przypadkach odpowiednio 8% i 21%, co wynika przede wszystkim z dużego udziału rolników w grupie pracujących na własny rachunek.

Bezrobotni oraz członkowie rodzin wielodzietnych byli w najbardziej dramatycznej sytuacji. W 2003 roku ubóstwo dotknęło 38% bezrobotnych. W roku 2005 dotyczyło ono 10,4% rodzin z dwojgiem dzieci, 22% – z trojgiem oraz 43,5% mających czworo i więcej potomków³. Przy czym, w latach 2000–2005, aż 39% małżeństw mających troje i więcej dzieci trwale pozostawało w sferze ubóstwa⁴. Warto również zauważyć, że główną przyczyną ubóstwa rodzin był brak dochodów z pracy spowodowany biernością zawodową lub bezrobociem rodziców.

Krajowy Program uznaje, że zubożenie Polaków to wynik głównie trudności, jakich doświadczają oni na rynku pracy. W przypadku ludzi młodych przed skutkami bezrobocia w coraz mniejszym stopniu chroni ich zdobyte wykształcenie. Problemem jest nie tylko brak doświadczenia zawodowego, ale również niedostosowanie ich kwalifikacji zawodowych do zapotrzebowania na rynku pracy⁵. Problem ten jest barierą dla wzrostu zatrudnienia młodzieży, a także wzmaga w efekcie emigrację zarobkową. Konsekwencją jest także niedostosowanie kształcenia do potrzeb innowacyjnych przedsiębiorstw, których przedstawiciele coraz częściej wspominają o trudnościach związanych ze znalezieniem na rynku fachowców, zwłaszcza z dziedzin technicznych, którzy byliby wykształceni w sposób umożliwiający im profesjonalne, a zarazem twórcze i odpowiedzialne działanie w miejscu pracy. Problem ten jest tym istotniejszy, że małym innowacyjnym firmom zależy nie tylko na tradycyjnym zatrudnieniu lojalnego pracownika, ale często również na odnalezieniu oraz praktycznym przysposobieniu odpowiedzialnego partnera w prowadzonym biznesie.

„Pracujący ubodzy”. Poza powyższym wątkiem, uwadze partnerów społecznych nie powinien umknąć problem „pracujących ubogich”, czyli osób, które wprawdzie mają zatrudnienie, ale otrzymują niskie dochody i w konsekwencji zagrożone są ubóstwem i wykluczeniem społecznym⁶. Źródłem ich sytuacji są: słabe wykształcenie, niski poziom płacy minimalnej w Polsce oraz pobieranie wynagrodzeń poniżej połowy wynagrodzenia przeciętnego. W taki właśnie sposób wynagradzanych jest 17,4% ogółu zatrudnionych. Powyższy problem pogłębia zjawisko nieterminowego wypłacania wynagrodzeń lub ich niewypłacania w ogóle – w części lub w całości.

Wypada też zauważyć, że przynajmniej część pracujących ubogich zawdzięcza swoje fatalne położenie, temu, iż inwestorzy zagraniczni dostawali błędne informacje o kosztach pracy. Otóż informowano ich, że są one bardzo niskie, co wytworzyło całą mitologię wokół niskich kosztów pracy. Za symptomatyczny można uznać przykład fabryki LG Philips, którą wybudowano niedawno pod Wrocławiem. Okazało się, że firma ma poważne kłopoty z zatrudnieniem fachowców różnych dziedzin. Powodem nie jest to, że ich na rynku brakuje, ale głównie mizerne oferty wynagrodzeń. Koncern najwyraźniej inwestował z nadzieją zatrudniania inżynierów za miesięczne stawki znacznie niższe od tygodniowych stawek w Europie Zachodniej.

Mit niskich kosztów pracy należy niezwłocznie porzucić, gdyż zaczął on działać w sposób kontrproduktywny na polską gospodarkę. Mity jednak, jak wiadomo, trudno wykorzeniać, a zwłaszcza gdy nie posiada się wystarczająco atrakcyjnej i dość „niecodziennej” propozycji alternatywnej. Ale warto spróbować wyprzeć mit, używając retorykę – podbudowaną merytorycznie – podkreślającą fakt posiadania przez Polskę innowacyjnych zasobów pracy w naszych regionach. Mam na myśli przede wszystkim osoby zdolne, stosunkowo dobrze wykształcone, młode, ponadprzeciętnie kreatywne. Wierzę, że gotowe są one w sposób rzetelny pracować w zamian za przyzwoite warunki zatrudnienia i wynagrodzenia.

Funkcje publiczne do naprawy. Kolejny wątek, nie mniej złożony i ważny od poruszonych wcześniej, stanowi problematyka relacji pomiędzy aktywną polityką społeczną, społeczeństwem obywatelskim oraz tzw. ekonomią społeczną.

W wielu opracowaniach, także rządowych⁷, wskazuje się na ograniczoną skuteczność funkcjonowania publicznych służb społecznych oraz brak ich koordynacji instytucjonalnej w wymiarze pionowym i poziomym w takich obszarach, jak: rynek pracy, pomoc społeczna

czy wsparcie niepełnosprawnych. Tę sytuację można odmienić, zwiększając zatrudnienie w służbach społecznych, a także ujednoczeniem kształcenia oraz podniesieniem standardów kwalifikacyjnych pracowników społecznych. Pocieszające mogą być zapowiedzi rządu, iż niebawem zajmie się m.in. utworzeniem zintegrowanego systemu kształcenia pracowników społecznych. Gdyby partnerzy społeczni, a więc strony paktu, odnieśli się do tej kwestii, to istotnie wzmocniłyby te intencje. Ponadto specjalnym monitoringiem powinni objąć rządową zapowiedź skoordynowania działań instytucji rynku pracy i pomocy społecznej. Zadanie jawi się jako ważne również z uwagi na fakt, że regulacja o instytucjach rynku pracy zawiera istotne rozstrzygnięcia dotyczące instytucji partycypacyjnych w postaci rad zatrudnienia, które jak dotąd raczej nie spełniły pokładanych w nich nadziei.

Trudno zresztą mieć pewność, czy powyższe instytucje kiedykolwiek będą w stanie spełnić wspomniane nadzieje. Optymizmem nie napawają bowiem wyniki badań obrazujące stan społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Szczególnie niepokojące są wskaźniki dotyczące dwóch najważniejszych kryteriów: uogólnionego zaufania społecznego oraz liczby organizacji trzeciego sektora. W przypadku obu wskaźników Polska zajmuje ostatnie miejsce w badaniach European Social Survey⁸. Warto jednak zarazem dostrzec, że dla ponad 30% badanych ważnym celem jest wzrost możliwości wpływania na decyzje władz.

Niełatwe jest praktykowanie aktywności obywatelskiej w warunkach braku zaufania i niskich motywacji do „bezinteresownego” działania, a są to przecież warunki, które często towarzyszą funkcjonowaniu instytucji dialogu społecznego i obywatelskiego. Pozostaje mieć nadzieję, że coraz większy bagaż doświadczeń, które poszczególni aktorzy wynoszą z dialogu, przyczyni się do wzmocnienia sieci spajających funkcjonowanie wspólnot obywatelskich i będzie prowadzić do pomnażania kapitału społecznego.

Ekonomia społeczna. Chcąc ożywić działalność społeczną, warto odwołać się do rozwiązań z kręgu tzw. ekonomii społecznej, o których ostatnio coraz głośniej. Dzięki sektorowi tej ekonomii powstaje możliwość integracji społecznej osób wykluczonych z rynku pracy. Upatruje się w nich również element zwiększania udziału obywateli w kreowaniu lokalnej polityki społecznej. Za szczególnie cenne należy uznać przedsięwzięcia, które wspierają zatrudnienie lub aktywizację osób bezrobotnych i niepełnosprawnych, za pośrednictwem choćby centrów integracji społecznej, spółdzielni społecznych,

zakładów aktywności zawodowej, warsztatów terapii zajęciowej. Ważną rolę odgrywają w tych działaniach organizacje pozarządowe.

Warto pamiętać, że MPiPS zapowiedziało powołanie ciała konsultacyjnego w postaci stałej platformy współpracy władz publicznych i sektora obywatelskiego na rzecz rozwoju ekonomii społecznej. Ma ona stanowić kontynuację i przedłużenie działalności podobnych instytucji funkcjonujących w ramach inicjatywy wspólnotowej EQUAL. Rząd zapowiadał również budowę systemu doradztwa i informacji, promocji oraz edukacji, a także określenia zasad dostępu do kapitału i pomocy publicznej dla podmiotów ekonomii społecznej. Takie były zapisy i zapowiedzi zawarte w dokumencie sformułowanym we wrześniu 2006 roku przez niezależną Stałą Konferencję Ekonomii Społecznej „Podstawowe postulaty Stałej Konferencji Ekonomii Społecznej dotyczące miejsca ekonomii społecznej w programach operacyjnych na lata 2007–2013”.

Partnerzy społeczni powinni być żywotnie zainteresowani realizacją wspomnianych zapowiedzi w zakresie ekonomii społecznej, zwłaszcza jeśli pamiętają priorytet trzeci oraz piąty umowy społecznej (tj. aktywna polityka społeczna oraz wspieranie inicjatyw obywatelskich). Byłoby jeszcze lepiej, gdyby wsparli trzeci sektor, zadając sobie trud monitorowania implementacji Programu Operacyjnego Społeczeństwo Obywatelskie, który ma służyć realizacji odpowiednich założeń Narodowego Planu Rozwoju w latach 2007–2013. W tym celu nie od rzeczy byłaby współpraca z radami pożytku publicznego funkcjonującymi na różnych piętrach rodzimej odmiany demokracji deliberacyjnej.

¹ Kabaj M., *Założenia umowy społecznej w zakresie tworzenia miejsc pracy i ograniczenia bezrobocia*, (w:) J. Wrątny (red.), *Umowa społeczna, ekspertyza* IPiSS, Warszawa.

² Zob.: Jessop, B., 2000, *The State and the Contradictions of the Knowledge-Driven Economy*, (w:) J.R. Bryson, P.W. Daniels, N.D. Henry, J. Pollard (eds), *Knowledge, Space, Economy*, Routledge, London.

³ Balcerzak-Paradowska B., 2006, *Założenia umowy społecznej w zakresie polityki rodzinnej*, (w:) J. Wrątny (red.), *Umowa społeczna, ekspertyza* IPiSS, Warszawa, s. 62.

⁴ Czapiński J., Panek T., op. cit., s. 246.

⁵ Por. Kabaj M., *Założenia umowy społecznej w zakresie tworzenia miejsc pracy i ograniczenia bezrobocia*, (w:) J. Wrątny (red.), *Umowa społeczna, ekspertyza* IPiSS, Warszawa, ss. 41, 42.

⁶ Zob. Frieske K.W., 2006, *Dwa oblicza rynku pracy*, „Dialog”. Pismo dialogu społecznego, nr 11.

⁷ Zob np.: Krajowy Program Zabezpieczenie społeczne i integracja społeczna na lata 2006–2008.

⁸ Zob. Czapiński J., Panek T., op. cit., ss. 204–212.

10-lecie śmierci Andrzeja Bączkowskiego, człowieka, który nadawał dynamikę dialogowi społecznemu na początku lat 90. Zmarł nagle 7 listopada 1996 r. w wieku zaledwie 41 lat. Ale pozostało to, co stworzył czy współtworzył: Pakt o przedsiębiorstwie państwowym (jedyna umowa społeczna podpisana w Polsce po 1989 r.), czy „Trójstronna” – pisze Irena Dryll

Andrzej Bączkowski: Człowiek dialogu i porozumienia

Andrzej Bączkowski, Bączuś, jak mówili o nim przyjaciele, był człowiekiem dialogu społecznego i pozostaje jego symbolem. To jego starania przyczyniły się do zainicjowania w Polsce dialogu trzech partnerów: rządu, związków zawodowych i pracodawców. Z Trójstronnej Komisji uczynił ważną instytucję życia publicznego, a z negocjacji – sztukę.

Z jego inicjatywy i według jego projektu utworzono Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” w Warszawie. – *Był budowniczym polskiej trójstronnej komisji dialogu: pracodawcy – rząd – związkowcy, bardzo skutecznie działał we wszystkich konfliktach – mówił o nim Jacek Kuroń.*

Nie ma go wśród nas od dziesięciu lat, zmarł nagle 7 listopada 1996 r. w wieku zaledwie 41 lat. Ale to, co stworzył czy współtworzył: Pakt o przedsiębiorstwie państwowym (jedyna umowa społeczna podpisana w Polsce po 1989 r.), „Trójstronna”, negocjacyjny system kształtowania wynagrodzeń, znowelizowany Kodeks pracy, nowe zasady reformy emerytalnej, to wszystko wciąż funkcjonuje w społecznym krwioobieg i w mniej lub bardziej zmienionej formie służy ludziom.

Urodził się 8 października 1955 r. w Łukowie, w Siedleckiem. Ukończył studia prawnicze na UMCS w Lublinie, gdzie od 1978 do 1988 r. był asystentem w Zakładzie Prawa Pracy na Wydziale Prawa i Administracji, zajmował się w teorii problematyką, którą później uprawiał w praktyce. Uzyskał też, w 1989 r., uprawnienia radcy prawnego. Od 1980 r. aktywnie działał w „Solidarności”, współuczestniczył w organizowaniu związku



Andrzej Bączkowski: z jego inicjatywy powstało Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”

w UMCS, został ekspertem prawnym i doradcą Zarządu „S” Regionu Środkowo-Wschodniego w Lublinie.

Po wprowadzeniu stanu wojennego, jako członek komitetu strajkowego, uczestniczył w strajku w Wytwórni Sprzętu Komunikacyjnego w Świdniku. Strajk został spacyfikowany, jemu udało się uciec. Wszedł w skład Regionalnego Komitetu Strajkowego, był głównym organizatorem kolportażu wydawnictw podziemnych.

Internowany (od 1 maja do 15 października 1982 r.) siedział w Zakładzie Karnym w Lublinie i w obozie w Kwidzynie. Tu za udział internowanych w akcji protestacyjnej został wraz z kolegami brutalnie pobity przez funkcjonariuszy więziennych. – *Robili nam „ścieżkę zdrowia” na korytarzu. Wyciągali po kolei z celi i kazali biec pod pałami. Rozbijali butelki z pastą Buwi, trzeba było biec po paście i rozbitym szkłem. A wieczorem poniżające rewizje osobiste.* Wtedy zaczęli głodówkę, Bączkowski głodował dziesięć dni.

Dlatego najboleśniej przeżywał strajki głodowe, które miały miejsce, gdy on był rządowym negocjatorem. Wówczas, gdy nie są brutalnie i przemocą łamane prawa człowieka, ta forma jest niedopuszczalna – uważał. Negocjacje i porozumienia zawierane z pistoletem głodowym przy skroni, najczęściej są niewykonalne i chore, szybko przeradzają się w kolejny konflikt. Robił wszystko, aby nie dochodziło do tak dramatycznej eskalacji protestów.

Po zwolnieniu z internowania wrócił do swojego Zakładu Prawa Pracy na UMCS, uważanego za „rozsadnik opozycji”. Pomagał ludziom wyrzuconym z pracy – pisał pozwody do sądu i najczęściej udawało mu się ludzi wybronić. Razem z prof. Tadeuszem Zielińskim, późniejszym rzecznikiem praw obywatelskich i Lechem Kaczyńskim, późniejszym szefem NIK i prezydentem Polski, opracowywał materiały dotyczące prawa pracy i praw pracowniczych. Raporty w tej sprawie otrzymywał Lech Wałęsa. Przed obradami Okrągłego Stołu przygotowywał materiały dla stolika związkowego – wspomina Stanisław Węglarz, w latach 90. szef „S” Regionu Środkowo-Wschodniego.

Od wiosny 1989 r. był współtwórcą legalnych struktur NSZZ „S”: utworzył i prowadził biuro prawne „S”, a potem biuro konsultacyjno-negocjacyjne, które rozwiązywało problemy pracownicze i prowadziło negocjacje z pracodawcami. Zanim przyznano związkowi lokal, dyskusje i prace organizacyjne toczyły się u Bączkowskich.

Mówi Grażyna Bączkowska: – *Mieszkałiśmy wtedy w 26 metrach kwadratowych kawalerce, łazienka razem z WC. Tam zrobiłam gabinet męża: przenosiłam telefon, tam ich zamykałam, bo nasz kilkumiesięczny synek musiał spać, a telefony się urywały. Gniazdko było tak umieszczone, aby rozmawiając można było sobie przysiąść na tym urządzeniu.*

Opracowania prawne lubelskiego biura, którego Wałęsa – podobno – zazdrościł Węglarzowi, były tak

dobrze, że często stawały się oficjalnym stanowiskiem całego związku. I zapewne prawnicze talenty przesądziły o tym, że ówczesny minister pracy Michał Boni ściągnął Bączkowskiego – rekomendowanego przez Węglarza do pracy w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej, najpierw na stanowisko dyrektora generalnego. **W lipcu 1991 r. A. Bączkowski został podsekretarzem stanu, a w pięć lat później, 7 lutego 1996 r. – ministrem pracy.** Pracował w sześciu kolejnych rządach różnych barw i zajmował się najtrudniejszymi sprawami. W różnych rządach zawsze robił to samo, uznano jego fachowość. – *Dzięki rozwiązywaniu przez niego konfliktów i negocjacom nasz związek parł do przodu* – ocenia Węglarz. Bączkowski zawiesił swoje członkostwo w „S”, uważał się odtąd za apolitycznego urzędnika państwowego, człowieka służby publicznej. Na krótko przed nominacją na szefa resortu pracy Klub 500 zrzeszający pracodawców i banki oraz redakcja „Nowego Życia Gospodarczego” przyznały mu tytuł najlepszego urzędnika państwowego 1995 r.

W rozmowie, jaką przed laty przeprowadziłam z nim, mówił, że nie można być działaczem związkowym w randze wiceministra, że traktuje równo wszystkich partnerów i żadnego nie wyróżnia. – *Byłbym złym urzędnikiem państwowym, gdybym po przejściu do ministerstwa nierówno traktował największe polskie organizacje związkowe. I nie zmieniając perspektywy ze związkowej na państwową, próbował np. realizować głównie postulaty NSZZ „S”.*

Pakt o przedsiębiorstwie państwowym. Sprawdzianem równego dystansu do wszystkich partnerów były trudne negocjacje nad Paktem o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania (Pakt o p. p.). Bączkowski miał wesprzeć Jacka Kuronia, który w połowie 1992 r. wystąpił z taką inicjatywą i traktował pakt jako próbę naprawy błędów popełnionych na starcie transformacji. Już wówczas ostro oceniał to, co się stało, mówiąc, że przez ostatnie trzy lata prowadzono politykę „nad ludźmi” i „poza ludźmi”. I to się teraz mści. Jej ilustracją był tzw. Plan Balcerowicza, przy jego wdrażaniu doszło – właśnie w tym okresie – do kumulacji oporu i konfliktów społecznych, nasilały się akcje protestacyjne i strajki, których organizatorem była także coraz częściej „S”. Związek wzywał do walki przeciwko własnemu rządowi, zarzucając mu, że zdradził „ideały Sierpnia 1980 roku”.

(...) *Balcerowicz nie zdołał, a nawet nie próbował osiągnąć zgody w podstawowych kwestiach ekonomicznych i społecznych z podstawowymi grupami pracowniczymi. Zamiast dialogu społecznego proponował arbitralnie przygotowane dekryty do natychmiastowego wykonania. Musiało to rodzić sprzeciw. Brak dialogu skutkowało dosyć powszechną utratą zaufania do polityków. Stopniowo gasła gotowość obywateli do współdziałania* – uważają niektórzy historycy, nawet ci usprawiedliwiający takie działania wyższą ekonomiczną koniecznością*.

Pakt o p. p. był reakcją na strategię transformacji odrzucającą dialog i negocjacje. Bączkowski uważał, że ówczesne strajki i protesty świadczą o nasilaniu się zasadniczego sporu o kierunek polskich reform gospodarczych i społecznych. Mówił wówczas, że głębokość procesu transformacji ustroju gospodarczego narusza boleśnie dotychczasowy status grup społeczno-zawodowych, trudno więc w takiej sytuacji oczekiwać życzliwej neutralności związków zawodowych. – *Podstawową kwestią jest jednak to, w jakich formach, z kim i o czym będzie prowadzony w Polsce dialog społeczny.* Deklarował, że złożona przez rząd oferta paktu jest propozycją wynegocjowania ze związkami i organizacjami pracodawców rozwiązań dotyczących podstawowych problemów przedsiębiorstw i kraju. Zapewniały one pełne włączenie załóg w proces wyboru własnej drogi przekształceń własnościowych przedsiębiorstw i współdecydowanie o ich losie.

Projekty regulacji prawnych dotyczyły ponadto kształtowania wysokości wynagrodzeń, negocjacyjnego ustalania warunków pracy, gwarancji roszeń pracowniczych.

Pakt miał wielu przeciwników, zwłaszcza wśród liberałów, którzy uważali, że to koniec reform gospodarczych, znajdą się one bowiem w rękach związkowców i czeka nas „związkokracja”. Negocjacje były trudne także z czysto organizacyjnych względów: nie udało się posadzić wszystkich związkowców przy wspólnym stole. Negocjowało pakt 9 central związkowych, ale „S” w poczuciu swojej misji jako głównego gwaranta odnowy kraju, dystansowała się od pozostałych i zażądała osobnej sali. Premier Suchocka, otwierając negocjacje, wygłosiła więc dwa identyczne przemówienia, a ministrowie – z Bączkowskim, który przewodniczył stronie rządowej, oraz z pracodawcami biegali od jednego do drugiego zespołu negocjacyjnego.

Bączkowski z nieodłącznym papierosem w ustach wykazał maksimum profesjonalizmu i świętej cierpliwości, tłumacząc tę samą kwestię na różne sposoby w różnych gremiach – najpierw partnerom społecznym, potem dziennikarzom, jeszcze potem posłom itd.

Po 130 godzinach wyczerpujących, także nocnych rozmów, pakt podpisano 22 lutego 1993 r. najpierw z „S”, a po godzinie z pozostałymi związkami. – *Zawarliśmy wiele kompromisów z korzyścią dla uprawnień pracowniczych, co nie znaczy, że nie było ustępstw na rzecz pracodawców* – podsumował. – *Największym efektem paktu będzie powołanie Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych* – przewidywał Bączkowski. I miał rację.

Pakt wynegocjowany został, gdy funkcję ministra pełnił Jacek Kuroń. – *Choć mówiliśmy „pakt Kuroń”, tak naprawdę wynegocjował go Bączkowski* – powiedziała mediom po jego śmierci Ewa Lewicka, wówczas pracowniczka mazowieckiej „Solidarności”: – *Jacek to wymyślił, a Andrzej realizował razem z nim* – wspomina Grażyna Bączkowska.

Pakt był z jednej strony próbą instytucjonalizacji konfliktów społecznych i wbudowania mechanizmu dialogu i negocjacji w procesy gospodarcze, z drugiej tarczą ochronną dla przyspieszonej prywatyzacji, o której już wówczas niektórzy mówili „złodziejska”. Tylko w ciągu półrocza 1993 r. miała ona objąć ponad sześć tysięcy przedsiębiorstw – nie licząc PGR-ów. W zamian za darmowe akcje i możliwość ich dodatkowego zakupu po preferencyjnych cenach oraz wprowadzenie pracowniczego leasingu, a także za udział pracowników w radach nadzorczych – rząd zyskał szanse na społeczne przyzwolenie dla tej ogromnie trudnej operacji. Jak zostały one wykorzystane, to problem sam w sobie, do odrębnej publikacji.

Pakt o przedsiębiorstwie państwowym był i jest odczytywany bardzo różnie – uważa prof. Juliusz Gardawski z SGH w Warszawie. Z politologicznego punktu widzenia można go interpretować jako formę kooptacji środowisk pracowniczych, chęć zdobycia ich lojalności. Z punktu widzenia transformacji ekonomicznej – jako narzędzie ułatwiające prowadzenie procesu prywatyzacji, zwiększające zakres społecznego poparcia dla zmian własnościowych. Polityka społeczna dostrzeże w nim zespół

* Chwalba Andrzej, III Rzeczpospolita, Raport specjalny, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2005 r.

norm prawnych porządkujących społeczny ustrój przedsiębiorstwa, zwiększający rolę „czynnika ludzkiego” w funkcjonowaniu firm.

„TRÓJSTRONNA”. Rangę paktu niewątpliwie podnosi zapis o powołaniu Trójstronnej Komisji. W myśl „paktowych założeń” miała ona oceniać kierunki i realizację polityki gospodarczej i społecznej, śledzić kształtowanie się zasadniczych proporcji makroekonomicznych. Jak wyjaśnił Bączkowski, „Trójstronna” będzie proponować proporcje podziału środków na konsumpcję i akumulację, a także proporcje podziału wewnątrz struktury konsumpcji, czyli na świadczenia społeczne, płace, dochody rolników itp. Obowiązywałaby zasada, że tempo wzrostu konsumpcji ma stanowić połowę tempa wzrostu PKB. Komisja z różnych względów niezbyt często wykorzystywała w praktyce ten cenny zapis.

„Trójstronna” rodziła się przez blisko rok od podpisania paktu, a jej powstanie A. Bączkowski uważał za efekt żmudnej i pełnej pokory wobec rzeczywistości pracy grupy osób oraz za swoje największe osiągnięcie. Powołano ją 15 lutego 1994 r. uchwałą Rady Ministrów, a dzięki zastosowaniu „kryterium historycznego” – jak to określa prof. Gardawski, jej członkami stali się wszyscy sygnatariusze Paktu o p. p. Przewodniczącym został A. Bączkowski. I choć Komisja przez następne siedem lat nie miała umocowania ustawowego (ustawę o TK uchwalono dopiero w lipcu 2001 r.) liczono się z jej opiniami i stanowiskiem w danej sprawie. A jej głos, zwłaszcza za życia Bączkowskiego, dzięki jego osobowości i negocjacyjnym talentom, był słyszany. Także w Sejmie.

W Sejmie. W trzy miesiące po powstaniu „Trójstronnej” na posiedzeniu Sejmu (13 maja 1994 r.) podczas debaty nad informacją rządu o sytuacji strajkowej, Bączkowski informował Wysoką Izbę (...) o podejmowanych działaniach, które zmierzają do budowy w Polsce podwalin nowoczesnego systemu dialogu społecznego. Powiedział, że Komisja to dziecko Paktu o p. p. i praktycznie najważniejsza, podstawowa instytucja przewidziana w tym pakcie do systemowego rozwiązywania sporów tak, by nie przeradzały się one natychmiast w konflikty społeczne – których efektem są strajki.

W jego sejmowej wypowiedzi znalazła się bardzo ważna informacja: w szczytowym okresie rozwoju konfliktów „Trójstronna” przejęła problemy i postulaty ogólnokrajowej „S” oraz zgłaszane przez OPZZ i uczyniła z nich – podkreślił – katalog swoich prac na najbliż-

sze tygodnie i miesiące. – *Już za kilka dni – deklarował – w poniedziałek i wtorek będziemy negocjować w sprawie tempa wzrostu cen nośników energii, zasad kształtowania środków na wynagrodzenia w sferze budżetowej, a przede wszystkim będziemy uzgadniać swoje stanowisko w przedmiocie zmian dokonanych w ustawie prywatyzacyjnej (co wzbudziło protesty – przyp. ID) oraz o zapewnieniu bezpieczeństwa socjalnego osób o najniższych dochodach. Sądząc z doświadczeń innych krajów o gospodarce rynkowej, w których działają podobne instytucje, praca w Trójstronnej Komisji może – także jako mechanizm stałego dialogu – dać rządowi szansę na uzyskanie szerszego przyzwolenia społecznego dla prowadzonych i planowanych reform.*

Komisja Trójstronna i zasada trójstronności sprawdziła się nie tylko w rozładowywaniu konfliktów – liczba strajków i protestów po pewnym czasie zmalała, ale przede wszystkim przy konstruowaniu dwóch ustaw: o negocjacyjnym systemie kształtowania przeciętnych wynagrodzeń w podmiotach gospodarczych i w sferze budżetowej, obie weszły w życie 1 stycznia 1995 r. W pierwszym roku ich funkcjonowania wzrost płac w zasadzie nie przekroczył ustalonych w Komisji wskaźników.

Filozofia konsensusu. Wszelkie wiążące ustalenia w „Trójstronnej” – przypomnę – muszą zapaść jednogłośnie, nie jest więc możliwe wypracowanie stanowiska Komisji w drodze innej niż konsensus. Fakt, iż udało się ustalić w TK, właśnie w drodze konsensusu wskaźniki poziomu (przyrostu) płac zarówno dla przedsiębiorstw, jak i w sferze budżetowej, A. Bączkowski, z którym wówczas rozmawiałam, uważał za duży sukces. Podobnego zdania było wielu ekonomistów. – *Było to dowód na to – mówił – że w polskiej rzeczywistości możliwe jest negocjacyjne – z udziałem rządu i partnerów społecznych – kształtowanie poziomu płac, a nie – jak uprzednio – jednostronne wyznaczanie tego poziomu przez władzę państwową.* Na ówczesnym etapie transformacji, w połowie lat 90. negocjacyjny system kształtowania wynagrodzeń – w skali całej gospodarki – okazał się przydatny. Choć niektóre firmy wskaźnik przekroczyły, „Trójstronna” i partnerzy społeczni pod wodzą Bączkowskiego lepiej niż znieawidzony „popiwek” utrzymali płace w cuglach.

Jednak zanim się dogadali, zanim zapanował duch konsensusu, przepychanki, często bardzo ostre, trwały godzinami. Tak np. w sierpniu 1995 r. Trójstronna Komisja przez 13 godzin negocjowała trzecią podwyż-

kędla budżetówki. Najpierw na propozycję rządu nie godzili się wszyscy związkowcy, potem „S” ustąpiła, wycofało się OPZZ. W końcu, około północy, doszło do podpisania porozumienia. Jak wyglądały takie typowe negocjacje?

Grażyna Bączkowska wspomina: – *Kiedyś, pamiętam to do dziś, wpadłam do ministerstwa, do jego sekretariatu, miałam jakąś bardzo pilną rzecz do załatwienia w banku, potrzebna mi była obecność męża. Pani Monika, jego sekretarka powiedziała, że męża nie ma – prowadzi negocjacje płacowe. – Jest mi tak potrzebny, choć na 10 minut – mówię. – To niech pani sama zobaczy – sekretarka uchyla drzwi, patrzę na salę obrad.*

Na sali było ze sto osób, okna otwarte, gorąco. I tak jak w ulu: jeden to, drugi to, emocje pod sufit, różne słowa, bardziej i mniej cenzuralne. Za stołem prezydiatnym siedzi mój Andrzejek, głowę ma podpartą, taki zmartwiony. Myślę, Boże, oni mi go tam rozjadą po prostu. Tylu ludzi, sala nabita, a ten biedny Andrzej całkiem wypompowany i jakiś bezradny. Co to będzie? On siedział i słuchał, a w tym ulu wrzało i wrzało. – Boże, to się nie skończy? Ileż to oni będą gadać jeden przez drugiego – pytam sekretarki.

I w pewnym momencie patrzę, wstał Andrzej i zaczął mówić. Jak zaczął to to bzzz, trwało. Ale po krótkiej chwili, cichusienko, muchę można było usłyszeć.

– No, myślę sobie, Bączuś, ależ ty jesteś facet! Wielkie chłopy, dobrze zbudowane, niektórzy brzuchaci, a on przy nich taki drobniutki, chudzina. I oni go słuchają, jak dzieci w klasie, Niesamowite! Pomyślałam, ty głupia, przychodzisz z jakąś domową sprawą, głowę zawracasz. Poszłam do banku, poprosiłam, czy mąż mógłby przyjść tuż przed zamknięciem, panie poszły mi na rękę i udało się załatwić sprawę. On też wrócił zadowolony, jest porozumienie – powiedział. Ale dziś już nie pamiętam czego dotyczyło.

W czasie gdy przewodniczył Trójstronnej Komisji, wszystkie negocjacje toczone na tym forum zakończyły się porozumieniem – odnotowano w jego oficjalnym życiorysie.

Aby utrzymać ideę paktowania i negocjacji, nie dopuścić do zerwania rokowań – a taka groźba wisiała w powietrzu, Bączkowski gotów był „gadać” do upadłego. – *Trzeba rozmawiać zanim spór przerodzi się w strajk, głodówkę, czy zadymę pod urzędem Rady Ministrów – powtarzał. – Jak się szanuje mechanizmy demokracji, trzeba rozmawiać nawet z przeciwnikiem politycznym, nawet z nielubianym rządem.* Na moje pytanie sprzed dziesięciu lat: – Jednak w pewnych sytuacjach dialog bywa zagrożony, przedstawiciele jednej ze stron albo np.

opuszczają salę obrad, albo nie chcą sięść do stołu. Co wówczas pan robi? – odpowiedział:

– Z pewnością nie stawiam naszego związkowego czy pracowniczego partnera pod ścianą, gdyż nie doprowadziliby to ani do negocjacji, ani do uzgodnienia stanowisk. Oczywiście, każda oferta negocjacyjna, z jaką występuje rząd, jest ofertą, która w założeniu może podlegać modyfikacjom. Tego wymaga socjotechnika i poważne traktowanie naszych partnerów. Wiąże się z tym konieczność pewnej elastyczności po stronie rządowej, ale i każdej z pozostałych stron: związkowej i pracodawców. Staram się tylko, i to jest ważne, by pilnować granic zdrowego rozsądku, by to, co narodzi się w wyniku uzgodnień, nie stanowiło chorego kompromisu (...). Jednak jeśli nawet do uzgodnień nie dochodzi, to najczęściej w toku dyskusji dochodzi do zbliżenia stanowisk. I jest to już na tyle istotna wartość, że oplaca się usiąść przy stole i porozmawiać i pokłócić się i coś wyjaśnić. Rozchodzimy się bliżej sobie.

Wierzył, że profesjonalna służba dialogu społecznego, publiczna, a nie rządowa, ale finansowana z budżetu, którą chciał stworzyć na szczeblu centralnym i regionalnym, cywilizowałaby spory zbiorowe, stanowiła barierę w przerażaniu się ich w konflikty społeczne. Zajmowałaby się ona doradztwem, mediacją i arbitrażem.

Grażyna Bączkowska mówi: – *Andrzej bardzo się denerwował i irytował tym, że za prowadzenie dialogu i negocjacji w różnych branżowych resortach biorą się ludzie, którzy w ogóle nie znają się na tym. Na tyle zadufani w sobie, że nawet nie zadzwonią przedtem, nie skonsultują się, nie poradzą. A przecież w ministerstwie były różne kompetentne zespoły i kompetentne w danej sprawie osoby, eksperci. Uważał, że zły, niefachowy, nieprzygotowany negocjator kompromituje i czyni śmieszną ideę dialogu. Dzisiaj wszyscy mówią o dialogu, ale wówczas idea ta dopiero pączkowała, jego i innych wysiłki to były pierwsze jaskółki. Nie było świadomości, że dialog to skuteczna metoda rozwiązywania sporów, dochodzenia do porozumień, że trzeba ze sobą rozmawiać bez względu na to, czy jest się człowiekiem prawicy, lewicy czy środka, czarnym czy czerwonym.*

Kiedy objął funkcję ministra, powinien porzucić „Trójstronną”. Dzięki partnerom społecznym pozostał jednak jej przewodniczącym. Złożyli wniosek o zmianę treści aktów powołujących Komisję, gdyż zgodnie z nimi mógł jej przewodniczyć wyłącznie wice, a nie minister. Partnerzy, związki i pracodawcy, choć się z nim spierali, uznali widocznie, że lepszego przewodniczącego mieć nie

będą. On sam uważał, że przewodniczący powinien być osobą spolegliwą, nie wyróżniającą żadnego z partnerów, poszukującą za wszelką cenę konsensusu, a więc zgody, porozumienia, przyzwolenia.

Kodeks pracy, reforma i „wypalenie”. Poszukiwał konsensusu podczas trudnych negocjacji dotyczących Kodeksu pracy – nowelizacja weszła w życie 2 czerwca 1996 r. Właśnie ministrowi Bączkowskiemu, bo już objął tę funkcję, przypisywano przeforsowanie w Kodeksie zmian korzystnych dla świata pracy. Był wiceprzewodniczącym Komisji ds. Reformy Prawa Pracy i prezentował zdecydowane poglądy. Uważał np. że w gospodarce rynkowej stosunki pracy charakteryzują się dużą ekonomizacją. Robił więc wszystko, aby nowelizacja Kodeksu wzmocniła jego funkcje ochronne wobec pracowników. Przekonywał, że jest to zgodne ze standardami obowiązującymi w UE. Uważał też, że pracodawca końca XX wieku, powołując zakład pracy i zatrudniając pracowników, musi spełniać elementarne obowiązki związane z procesem pracy (np. opracowując choćby regulamin pracy, co też budziło sprzeciw). Praca ludzka nie może być traktowana jako towar. Wielu, zwłaszcza pracodawców, ale i nawiedzonych liberałów, miało mu za złe takie poglądy.

W ostatnim okresie życia, jako minister i pełnomocnik rządu ds. reformy zabezpieczenia społecznego (powołany 8 sierpnia 1996 r., na trzy miesiące przed śmiercią), przedstawiał i negocjował w różnych gremiach koncepcję reformy emerytalnej. Był to pakiet rozwiązań uwzględniających propozycje wielorakich środowisk, ale nazywany „pakietem Bączkowskiego”. Łączył gwarancje państwa z zachętami do własnej zapobiegliwości i odkładania na starość. Także w tym wypadku wielu „miało mu za złe”. Jedni, zwłaszcza eksperci powiązani z liberalnym kierunkiem myślenia o ubezpieczeniach, przyjmowali pakiet z aplauzem, inni z dezaprobatą, którą boleśnie odczuwał.

Kto miał za złe? Przez cały okres publicznej służby, podczas której, jak powiedział w Sejmie po jego śmierci wicemarszałek Aleksander Małachowski: – (...) *dobrze zasłużył się Ojczyźnie*, wielu w różnych sprawach „miało mu za złe”. Wciąż odpierał ataki kolegów z „S”, niektórzy uznali bowiem, że pozostając w lewicowym rządzie „zdradził”, a kolejne ekipy i z lewa i z prawa traktowały go instrumentalnie, jego rękami kupowały pokój społeczny, przypisując mu rolę przysłowiowego zderzaka. On sam mówił, że być może jest tym zderzakiem, ale godzi się na to, bo *konflikty i protesty nie służą krajowi*. Uważał, że dziedziny, którymi się zajmował: reforma ustroju

pracy, nowe określenie pozycji i roli związków zawodowych oraz organizacji pracodawców w trójstronnym dialogu oraz budowanie infrastruktury i modelu polskiego dialogu społecznego mają – a przynajmniej powinny mieć – wymiar „ponad podziałami”.

Jedni mieli mu za złe, że za słabo, inni, że za mocno broni pracowników, robotników, emerytów, bezrobotnych i bezradnych. W jego wizji polityki społecznej naszych czasów – z niskim bezrobociem, nowym kodeksem zbiorowych stosunków pracy, reformą emerytur i rent, rozwiązywaniem konfliktów i sporów drogą dialogu i negocjacji, wszystkie te grupy miały mieć prawo do godnego życia. Jego własne, pracowite, aż do granic rozsądku, przecięła śmierć. Umarł w biegu, z rozpostartymi skrzydłami.

W jednym z ostatnich wywiadów powiedział, że czuje się zmęczony i „wypalony” psychicznie: (...) – *Nie potrafię pracować na pół gwizdka, zawsze pracuję „na full”. A kilkuletnie funkcjonowanie w ministerstwie określonym przez naszych kierowców jako „ministerstwo pracy i rozpaczy”, to zbyt wiele, jak na przeciętnego człowieka*. Pomylił się co do jednego – był człowiekiem nieprzeciętnym, pod wieloma względami, także odpowiedzialności. Dostrzegł to jego szef, Kuroń: – *Muszę powiedzieć, że człowieka tak niesłuchanie odpowiedzialnego za to co robi, to ja w życiu nie spotkałem*.

– *Czego pan pragnie dla syna?* – padło pytanie we wspomnianym wyżej wywiadzie. – *Chciałbym, żeby miał satysfakcję z uczestniczenia w czymś ważnym dla kraju*.

Grażyna Bączkowska mówi: – *Pani dyrektorka powiedziała o Mateuszu (17 lat, II klasa liceum): – Nawet pani nie wie, jakiego ma syna. Myślałam, że coś przeszkrobał. Ale nie, chodziło o to, że bardzo angażuje się w pracę społeczną i z powodzeniem działa w samorządzie szkolnym*.

Mateusz pytany przez matkę o szkolną sprawę odpowiedział: – *Uważam, że jest ważne, aby ten głos uczniów był słuchany*.

Niedaleko pada jabłko od jabłoni

Źródła: Przy pisaniu tego materiału korzystałam m.in. z wypowiedzi zamieszczonych po śmierci ministra Andrzeja Bączkowskiego w „Rzeczpospolitej” i „Gazecie Wyborczej” z 8 listopada 1996 r., oraz wcześniejszych artykułów i wywiadów z ministrem. W tym: z artykułu „Negocjator” Jolanty Korali („GW”, 8 marca 1996 r.) i wywiadów: „Nie stawiamy nikogo pod ścianą” („Prawo i Życie”), G. Wróblewska, nr 36, 1992 r.; „Sztuka konsensusu” („Nowe Życie Gospodarcze”, I. Dryll, 7 stycznia 1996 r.); „Jak najdalej od polityki” („Przegląd Tygodniowy”, A. Kwiatkowski, 14 lutego 1996 r.); „Mają mi za złe” (Ewa Boniecka, „Sukces”, listopad 1996 r.).

Pod koniec 2006 roku Niemcy obchodzili 30-lecie funkcjonowania swojego najnowszego systemu uczestnictwa pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Opiera się on na zasadzie: „współzarządzanie oznacza także współodpowiedzialność” – pisze Monika Gładoch

Współzarządzanie i współodpowiedzialność

Niemiecka koncepcja współdecydowania pracowników (*Mitbestimmung*)

Mitbestimmung, czyli współdecydowanie, wyraża niemiecką koncepcję uczestnictwa pracowników w zarządzaniu. Jednocześnie uznaje się ją za społeczno-ekonomiczny fundament państwa i jego społecznej gospodarki rynkowej¹. W jej ramach reprezentacja pracowników wraz z pracodawcą czuje się współodpowiedzialna za losy przedsiębiorstwa.

Koncepcja współdecydowania zrodzona została z chęci osiągnięcia następujących celów: zrównoważenia wpływu kapitału i pracy, demokracji w gospodarce, postępu społecznego oraz kontroli władztwa gospodarczego. Chodzi o system, w którym będą uwzględniane interesy zarówno właścicieli, jak i pracowników. Istnienie w Niemczech demokratycznych form współzarządzania polega na tym, że pracownicy wybierają swoich przedstawicieli do rad zakładowych oraz do organów spółek – rad nadzorczych, a także zarządu, w którym dyrektor do spraw pracowniczych pochodzi z ich wyboru. Demokratyczne wybory nie oznaczają jednak chęci przenoszenia na grunt przedsiębiorstwa rozwiązań parlamentarnych, lecz raczej o to, aby konflikty rozwiązywać w formie dialogu, a nie walki czy przymusu. Uwzględnianie interesów pracowników przy podejmowaniu decyzji w przedsiębiorstwie, współzarządzanie ma sprzyjać polepszaniu warunków ich pracy i życia.

Przedstawiciele pracowników zasiadający w radach zakładowych muszą, podobnie jak pracodawcy, brać pod uwagę rozwój przedsiębiorstwa w dalszej perspektywie. Myśl tę najpełniej wyraża wypowiedź Oskara von Nell-Breuninga, niemieckiego filozofa, orędownika urzeczywistnienia koncepcji *Mitbestimmung*. Jego

zdaniem, od pracowników należy wymagać wyższego poczucia odpowiedzialności i rozsądku, tak aby mogli podporządkować swoje chwilowe interesy interesom dalekowzrocznym przedsiębiorstwa. Jednocześnie O. von Nell-Breuning zauważał, że przedsiębiorca, który klasyfikuje siebie jako zwolennika maksymalnego zysku, sam siebie znieważa. Materialny zysk jest wprawdzie koniecznym, ale niewystarczającym świadectwem, jakiego gospodarka i społeczeństwo oczekują od przedsiębiorcy². Zwolennikiem tych poglądów był również kanclerz Niemiec Konrad Adenauer. W jego opinii, robotnicy powinni partycypować, na zasadach słuszności, w zyskach, a także w kierowaniu przedsiębiorstwem i ponosić z tego tytułu odpowiedzialność. Kapitał i duch przedsiębiorczości nie mogą istnieć bez pracy, praca zaś nie może istnieć bez kapitału, jak też twórczej inicjatywy przedsiębiorcy³.

Powyższe względy sprawiają, że ustawodawstwo dotyczące współdecydowania jest tak konstruowane, aby osiągnąć cel w postaci owocnej współpracy między dwiema stronami, a także aby wyważyć ich wzajemne interesy. Z tych powodów *Mitbestimmung* postrzega się jako najważniejszy sposób osiągania stabilizacji pomiędzy porządkiem gospodarczym a społecznym⁴.

Rada zakładowa – partnerem dla pracodawcy. Niemiecki system współdecydowania na szczeblu zakładowym reguluje przede wszystkim ustawa o ustroju zakładu z 1972 r. W dużej mierze opiera się ona na przedwojennych regulacjach. Ustawa dotyczy zakładów, które z reguły zatrudniają przynajmniej 5 pracowników. Wszyscy pełnoletni pracownicy wybierają radę zakładową na czteroletnią kadencję. Zasadniczym wyrazem zasady współdecydowania jest to, że rada staje się partnerem pracodawcy, który w wielu kwestiach musi zasięgnąć co najmniej jej opinii, a niekiedy uzyskać zgodę rady. W myśl paragrafu 2 (ust. 1) obie strony są zobowiązane

do „współpracy w duchu pełnego zaufania”. To oznacza, że od rady zakładowej wymaga się postawy konstruktywnej, a nie konfliktowej. Tym samym powinna cechować się dbałością o dobro pracowników oraz o dobro zakładu pracy. Nie ma prawa inicjowania lub popierania sporów zbiorowych z pracodawcą. Nie może prowadzić działalności politycznej, z wyjątkiem aktywności bezpośrednio dotyczącej zakładu lub jego pracowników. Ponadto obowiązana jest do „zaniechania wszelkiej aktywności, która mogłaby zakłócić proces pracy lub zakładowy spokój”⁵.

Funkcjonowanie rad zakładowych opiera się na założeniu, że prawo prowadzenia zakładu należy wyłącznie do pracodawcy. Rada nie może jednostronnie wkraczać w kierowanie zakładem. Nie posiada bowiem żadnych uprawnień wykonawczych. Może natomiast starać się wpływać na kształtowanie woli pracodawcy. Zasada ta obowiązuje w zakresie wszystkich kompetencji rady, nawet wówczas gdyby jej interesy były zagrożone. Nieprzestrzeganie tej zasady może sprawić, że pracodawca będzie miał prawo rozwiązać radę lub zawiesić w urzędowaniu poszczególnych jej członków.

Rada demokratycznie wybierana przez pracowników posiada uprawnienia do współdziałania bądź współdecydowania w sprawach socjalnych, personalnych i gospodarczych. Kompetencje rady mają zróżnicowany charakter, od prawa do informacji i konsultacji, poprzez prawo sprzeciwu i konieczność uzyskania zgody rady, czyli właściwe współdecydowanie. Jedynie w ostatnim przypadku, polegającym na braku porozumienia między stronami, spór rozstrzyga komisja rozjemcza (*Einigungsstelle*), wydając wiążące strony orzeczenie.

Wspólna polityka kadrowa i szkoleniowa. W zakresie spraw socjalnych rada posiada głos współdecydujący, gdy chodzi o: sprawy organizacji i porządku pracy, włącznie z odpowiedzialnością porządkową pracowników, ustalenie rozkładów czasu pracy, zarządzanie pracą w godzinach nadliczbowych, termin, miejsce i sposób wypłaty wynagrodzenia za pracę, zasady udzielania urlopów wypoczynkowych, sprawy poprawy warunków bezpieczeństwa i higieny pracy, funkcjonowanie tzw. urządzeń socjalnych (stołówek, domów wypoczynkowych), sprawy mieszkań zakładowych, systemów płacowych i in.

Bardzo ważny obszar uprawnień rady dotyczy spraw osobowych⁶. Rady współdecydują o ogólnej polityce kadrowej, uczestnicząc m.in. w sporządzaniu tzw. planu socjalnego (*Sozialplan*). Stanowią one swego rodzaju programy restrukturyzacyjne, które zawierają gwarancje

wynagrodzeń w przypadku transferu przedsiębiorstwa lub jego części, przewidują odprawy dla zwalnianych pracowników, świadczenia urlopowe, nagrody i in. Rady ustalają z pracodawcą procedurę przyjęć do pracy oraz dokonywania ocen pracowników. W zasadniczy sposób wpływają także na politykę szkoleń, na sposób ich prowadzenia, wybór szkoleniowców oraz typują osoby podlegające szkoleniu. Rady wpływają na indywidualne decyzje kadrowe, na przykład poprzez decydowanie w sprawie przeszerogowania danego pracownika, zastępcze wykonywanie innej pracy itp. Ponadto pracodawca ma obowiązek konsultacji z radą w sprawie rozwiązywania umów warunków pracę oraz wypowiedzenia warunków pracy i płacy.

Współdziałanie rady z pracodawcą w sprawach gospodarczych. W sferze gospodarczej rada posiada głównie kompetencje opiniotwórczo-doradcze. Ma prawo zająć stanowisko w razie reorganizacji, wprowadzenia nowych technologii, restrukturyzacji, przejęcia przedsiębiorstwa lub jego części przez nowego pracodawcę, likwidacji zakładu, a także innych decyzji gospodarczych, które mogą niekorzystnie wpływać na dalsze zatrudnienie pracowników. Organem pomocniczym rady w sprawach gospodarczych jest komisja gospodarcza (*Wirtschaftsausschuß*), która występuje jednak tylko w przedsiębiorstwach zatrudniających więcej niż 100 pracowników. Do jej zadań należy omawianie spraw gospodarczych z zarządem spółki, a następnie informowanie rady zakładowej o wynikach tych rozmów. Komisja nie posiada żadnych uprawnień rozstrzygających, lecz jest organem rady zakładowej, która w każdym czasie może powołać i odwołać jej członków.

Porozumienia zakładowe. Ważnym obszarem współdecydowania rady zakładowej z pracodawcą jest prawo zawierania porozumień zakładowych (*Betriebsvereinbarung*), które nie mogą jednak wkraczać w zakres przedmiotowy układów zbiorowych pracy. Dlatego przedmiotem porozumienia zakładowego nie mogą być wynagrodzenia za pracę oraz pozostałe warunki zatrudnienia, które zostały już uregulowane w układzie zbiorowym albo są w nim zazwyczaj regulowane. Jedynym wyjątkiem jest wprowadzenie do układu zbiorowego tzw. klauzul otwarcia (*Öffnungsklauseln*). Strony układu zbiorowego nie mogą jednak bez ograniczenia cedować swoich uprawnień na partnerów zakładowych. Na stronach układu spoczywa bowiem obowiązek uregulowania stosunków pracy przynajmniej w podstawowym zakresie⁷. Pod tym warunkiem rada zakładowa może zawierać z pracodawcą

porozumienia zakładowe, przy pomocy których reguluje nawiązanie i rozwiązanie stosunku pracy, treść stosunku pracy oraz inne sprawy określone w ustawie o ustroju przedsiębiorstw.

Porozumienia obowiązują tylko na terenie zakładu (ewentualnie zakładów), przedsiębiorstwa lub koncernu, dla których zostały zawarte. Normy porozumienia zakładowego obejmują zasadniczo wszystkich pracowników zakładu, niezależnie od ich przynależności związkowej. Wiążą także pracowników, którzy nawiązali stosunek pracy już po dacie zawarcia porozumienia. Obszar obowiązywania porozumienia może być ograniczony do określonych grup pracowników lub do poszczególnych oddziałów zakładu⁸.

Związki zawodowe. Dla niemieckiego ustawodawstwa charakterystyczna jest pozycja związków zawodowych, które funkcjonują na szczeblu branżowym. Natomiast do poszczególnych zakładów pracy delegują swoich przedstawicieli, zwanych mężami zaufania (*Vertrauensleute*). Ich zadaniem jest agitowanie na rzecz związku⁹. Związki zawodowe, zgodnie z brzmieniem paragrafu 2 ustawy o układach zbiorowych pracy (*Tarifvertragsgesetz*) z 25 sierpnia 1969 r. jako jedyne przedstawicielstwo pracowników posiadają prawo negocjowania układów zbiorowych pracy. Poprzez prawo zamieszczania w nich tzw. klauzul otwartych (*Öffnungsklauseln*) decydują także o zakresie porozumień zawieranych przez radę zakładową. Jak wskazano powyżej, w niemieckim ustroju pracy istnieje związkowy monopol strajkowy. Warto przy tym podkreślić, że spór zbiorowy może być prowadzony wyłącznie w celu zawarcia nowego układu zbiorowego.

Związki zawodowe nie należą do systemu *Mitbestimmung*, jednakże posiadają wiele instytucjonalnych możliwości wpływania na działalność rad zakładowych.

Funkcjonowanie rad zakładowych w Niemczech zakłada, że prawo prowadzenia zakładu należy wyłącznie do pracodawcy. Rada nie posiada bowiem żadnych uprawnień wykonawczych. Może natomiast starać się wpływać na kształtowanie woli pracodawcy.

W pierwszym rzędzie udzielają radom fachowej pomocy prawnej (np. wysyłają eksperta na potrzeby rokowań z pracodawcą, delegują fachowego pełnomocnika w razie sporu sądowego z pracodawcą), a także przeprowadzają szkolenia dla członków rad zakładowych. Związki zawodowe posiadają prawo wysyłania swoich delegatów na posiedzenia rady lub ogólne zebranie załogi, mogą też zaskarżyć niezgodny z prawem wybór rady zakładowej, jak też zażądać przed sądem pracy odwołania rady lub poszczególnych jej członków z powodu ciężkiego naruszenia obowiązków związanych z pełnioną funkcją.

Związki zawodowe uzyskują najszerzy wpływ na działanie rad zakładowych, gdy ich członkowie zostają do nich wybrani. One także w istotny sposób wpływają na wybór przedstawicieli pracowników do organów spółek (to znaczy do rady nadzorczej i zarządu firmy). Istnieje specjalna procedura wyłaniania przedstawicieli załogi i reprezentantów związkowych (mówi o tym ustawa o współdecydowaniu pracowników w radach nadzorczych i zarządach przedsiębiorstw górnictwa oraz przemysłu żelaza i stali z 1951 r.). Przedstawiciele załogi wybierani są przez radę zakładową, przedstawiciele związkowi zaś przez naczelne organizacje związków zawodowych zrzeszające pracowników zatrudnionych w zakładach pracy, w liczbie proporcjonalnej do liczby członków.

Ponadto związki zawodowe sprawują swego rodzaju kontrolę nad dokonywanym przez radę zakładową wyborem odpowiednich kandydatów, którzy powinni dawać rękojmię odpowiedzialnego działania w interesie przedsiębiorstwa i gospodarki jako całości¹⁰.

Współzarządzanie na poziomie przedsiębiorstwa. Oznacza ono prawo delegowania przedstawicieli pracowników do organów spółek. Zgodnie z ustawą o współdecydowaniu pracowników w radach nadzorczych i zarządach przedsiębiorstw górnictwa oraz przemysłu żelaza i stali z 1951 r. (*Montanmitbestimmungsgesetz*) pracownicy mają prawo do wyłaniania połowy składu rady nadzorczej. Jest to zatem model parytetowy, w którym załoga i udziałowcy wybierają zwykle po 5 osób. Natomiast jedno miejsce w składzie rady pozostawia się dla członka neutralnego. Jego obecność umożliwić ma podejmowanie decyzji w sytuacji braku porozumienia między stronami¹¹.

Przedstawiciele pracowników wybierają także członka zarządu – dyrektora do spraw pracowniczych (*Arbeitsdirektor*), który ma wszelkie uprawnienia jak pozostali członkowie władz wykonawczych przedsiębiorstwa. Zarówno powołanie, jak i odwołanie tego dyrektora nie

może nastąpić przy sprzeciwie większości przedstawicieli pracowników w radzie. Dyrektor do spraw pracowniczych jest wybierany także na podstawie ustawy o współzarządzaniu pracowników z 1976 r. Żadna z ustaw wprost nie wskazuje zakresu jego kompetencji. Jednakże zarówno w uzasadnieniu do ustawy z 1951 r., a także w projekcie rządowym ustawy o współzarządzaniu pracowników z 1976 r. wyraźnie podkreślano, że w głównej mierze powinien on zajmować się sprawami zatrudnienia i sprawami socjalnymi¹². Wśród nich wymienia się na ogół: zatrudnianie, zwalnianie i urlopowanie pracowników; przydzielania nagród, organizację pracy; zarządzanie sprawami socjalnymi, szkolenia pracowników i podnoszenia ich kwalifikacji, ogólne zagadnienia zarządzania zasobami pracy, wpływ na politykę wynagradzania, zabezpieczenia na starość i opiekę socjalną, ochronę zdrowia itp.¹³. Niektórzy z autorów akcentują potrzebę troszczenia się przez dyrektora do spraw pracowniczych o przestrzeganie w zakładzie pracy norm ustawowych i układowych.

Ustawa o ustroju zakładu z 1952 r. (*Betriebsverfassungsgesetz*) obowiązuje w spółkach zatrudniających nie mniej niż 500 i nie więcej niż 2 000 pracowników. Pracownikom przyznano jedynie 1/3 mandatów w radzie nadzorczej i nie przewiduje się funkcjonowania dyrektora do spraw pracowniczych. Ponadto w przypadku spółek z ograniczoną odpowiedzialnością obowiązuje tzw. złagodzona forma współdecydowania. Ustawa ta, poprzez zagwarantowanie tzw. modelu mniejszościowego, najbliższa jest regulacjom prawnym, które obowiązują w innych krajach Europy Zachodniej.

Ustawa o współdecydowaniu (*Mitbestimmungsgesetz*) z 1976 r. opiera się na tzw. quasi-parytetowym modelu uczestnictwa. Ustawa w wielu punktach zawiera rozwiązania z koncepcji wyważonego i równoprawnego współzarządzania. Rada nadzorcza składa się wprawdzie z równej liczby przedstawicieli pracowników i akcjonariuszy, jednakże w razie impasu w głosowaniu decyduje przewodniczący, z reguły wyłaniany z grona akcjonariuszy, któremu przyznano dwa głosy. Ta ogólna regulacja dotycząca głosowania nie obowiązuje jednak w przypadku najważniejszego uprawnienia rady nadzorczej, tj. wyboru zarządu¹⁴. W modelu tym inną pozycję zajmuje także dyrektor do spraw pracowniczych. Zgodnie z brzmieniem paragrafu 33 ustawy nie potrzebuje on szczególnego zaufania przedstawicielstwa pracowniczego w radzie nadzorczej, ponieważ może być wybrany i odwołany zwykłą większością głosów członków rady¹⁵.

Powojenny powrót do idei współdecydowania. Niemiecka idea współdecydowania ma długą tradycję sięgającą

XIX wieku. Ustawodawstwo zostało rozwinięte w okresie Republiki Weimarskiej (lata 1919–1933). Po drugiej wojnie światowej trzeba było jednak odbudowywać tradycje w tym względzie, która została przerwana prawodawstwem z okresu narodowego socjalizmu¹⁶. Ważną rolę odegrały tu związki zawodowe. W 1946 r. jako pierwszy Hans Böckler, późniejszy przewodniczący Niemieckiego Stowarzyszenia Związków Zawodowych (*Deutsches Gewerkschaftsbund*), a wraz z nim także uczestnicy konferencji międzystrefowej niemieckich związków zawodowych, zażądali pełnej realizacji idei współdecydowania (*volle Mitbestimmung*) pracowników z pracodawcą we wszystkich gałęziach gospodarki, łącznie z zagwarantowaniem pracownikom prawa wyboru swoich przedstawicieli do organów spółek¹⁷.

10 kwietnia 1946 r. Aliancka Rada Kontrolna wydała ustawę o radach zakładowych (*Betriebsverfassungsgesetz*), która zezwalała na tworzenie rad zakładowych w celu reprezentowania interesów zawodowych, gospodarczych i socjalnych załóg. Powrócono do demokratycznych zasad powoływania przedstawicielstwa pracowników wypracowanych w okresie Republiki Weimarskiej (więcej na ten temat w ramce). Ustawa ustaliła jednak tylko ogólne ramy działalności rad zakładowych, a szczegóły jej funkcjonowania miały określać porozumienia z pracodawcami¹⁸. W wyniku udanych negocjacji, stowarzyszenie związków zawodowych strefy brytyjskiej uzyskało w 1947 r. prawo wprowadzenia procedur współdecydowania w przemyśle żelaznym i stalowym. W wielu spółkach, które podlegały zarządowi powierniczemu, utworzono rady nadzorcze, do których wybieranych było pięciu przedstawicieli pracowników i pięciu reprezentantów pracodawcy oraz jeden przedstawiciel zarządu powierniczego¹⁹.

Ponadto w spółkach powoływano dyrektorów, członków zarządu do spraw pracowniczych, których wybierali w głosowaniu członkowie związków zawodowych i rad zakładowych. W latach 1948–1950 w poszczególnych landach zachodnich tworzone ustawodawstwo pracy regulujące ustrój przedsiębiorstwa. Spośród nich najdalej idące uprawnienia do współdecydowania, w szczególności w sprawach gospodarczych, przewidywała heska ustawa o radach zakładowych (*hessische Betriebsräte Gesetz*) z 26 maja 1948 r. Zgodnie z brzmieniem ustawy dwóch członków rady zakładowej delegowano do rady nadzorczej.

Ówczesny kanclerz Konrad Adenauer zgodził się na ustępstwa w sprawie wprowadzenia nowych form partycypacji pracowniczej²⁰ w obawie przed strajkiem, którym grozili pracownicy przedsiębiorstw górniczych oraz prze-

Długa historia niemieckiego systemu współuczestnictwa pracowników w zarządzaniu firmami

Idea współdecydowania w Niemczech kształtowała się na przestrzeni wielu wieków. Jej początków można upatrywać w średniowiecznych porozumieniach zawieranych w obrębie cechów rzemieślniczych. Pierwsze projekty ustawodawcze, dotyczące dopuszczenia pracowników do udziału w decyzjach przedsiębiorstwa, powstawały w dziewiętnastym stuleciu. W okresie Wiosny Ludów zrodziła się koncepcja powołania stałego, pozazwiązkowego organu załogi, który reprezentowałby prawa i interesy pracowników w zakładzie pracy.

Na przełomie roku 1848/1849 grupa posłów narodowej komisji gospodarczej Konstytucyjnego Zgromadzenia Narodowego, obradująca w kościele św. Pawła we Frankfurcie nad Menem podjęła próbę stworzenia ustawowej regulacji partycypacji pracowniczej w zarządzaniu zakładem pracy. Posłowie postulowali powołanie komisji fabrycznych (*Fabrikaussschüsse*), rad fabrycznych (*Fabrikräte*) i polubownych sądów fabrycznych (*Fabrikschiedsgerichte*). Komisji fabrycznej przyznano uprawnienia w zakresie pośrednictwa w sporach pomiędzy pracodawcami i pracownikami, sporządzanie i czuwanie nad przestrzeganiem specjalnego regulaminu fabrycznego, zorganizowanie i administrowanie kasami chorobowo-zapomogowymi, nadzór nad „dziećmi fabrycznymi” zarówno w stosunkach obyczajowych w fabryce, jak też z uwzględnieniem obowiązku szkolnego, a ponadto reprezentowanie zakładu w radach fabrycznych. Na pracodawcy miał spoczywać obowiązek wzajemnego regulowania z komisją fabryczną m.in. wysokości zarobków i czasu pracy²⁵.

Wprawdzie projekt ten nie uzyskał akcentacji parlamentu, jednakże komisje fabryczne zaczęły działać w 1850 r. w Saksonii w niektórych przedsiębiorstwach na zasadach dobrowolności. Z inicjatywą ich powołania wychodzili sami pracodawcy, którzy w ten sposób starali się złagodzić konflikty wywołane trudnościami gospodarczymi. Na ten krok zdecydowało się wielu przemysłowców, m.in. H. Frese, L. Hutschenrenthera oraz najbardziej znany E. Abbe, który w swoim zakładzie Carl-Zeiss-Werken wprowadził szczególnie korzystne warunki umów o pra-

cę (m.in. 9-godzinny czas pracy, urlopy płatne, zakładowe kasy chorobowe, zakładową rentę na starość, minimalny okres wypowiedzenia umowy o pracę). Ponadto ustanowił komisję fabryczną, która nabyła jednakże wyłącznie uprawnienia doradcze, dotyczące zarządu nad instytucjami opieki społecznej, regulacji płac, zwolnienia pracowników i udziału w zyskach robotników i urzędników²⁶.

Równolegle rozwijały się inne formy współdziałania pracowników z pracodawcą. Pod wpływem nasilających się strajków górniczych w dolnoreńsko-westfalskim okręgu węglowym, w których wzięło udział 90 tysięcy górników, uchwalono ustawę o ochronie robotników (*Arbeiterschutzesetz*) z 1891 r. Przewidywano w niej wprowadzenie komisji robotniczych, jednak ich powołanie uzależnione było od uznania pracodawcy. W zakresie partycypacji pracowniczej większe znaczenie miały nowele do pruskiej ustawy górniczej (*Preußisches Berggesetz*) z 1885 r., kolejno z lat 1905 i 1906. Wprowadziły one obowiązek powołania komisji robotniczych w zakładach zatrudniających powyżej 100 pracowników.

Nowe formy uczestnictwa w zarządzaniu przedsiębiorstwem rozwinęły się w okresie I wojny światowej. W 1916 r. w Rzeszy wydano ustawę o ojczyźnianej służbie pomocniczej (*Gesetz über vaterländisches Hilfsdienst*), która nakładała obowiązek pracy na mężczyzn pomiędzy 17 a 60 rokiem życia, o ile nie zostali pociągnięci do służby wojennej. W zakładach służby pomocniczej, zatrudniających 50 robotników lub 50 urzędników, powołano obowiązkowe komisje robotników i urzędników. Zadaniem tych komisji było krzewienie zaufania do wspólnej pracy, umacnianie zgody pomiędzy załogą i pracodawcą, wysłuchiwanie propozycji i skarg pracowników, a także regulowanie warunków pracy i płacy na drodze porozumień z pracodawcą. Równocześnie komisje miały prawo zwołania komisji rozjemczej (*Schlichtungsausschuß*), ustanowionej dla załagodzenia sporów dotyczących warunków pracy i płacy. Składała się ona z pełnomocnika urzędu wojny i po trzech przedstawicieli pracodawców i pracowników. Orzeczenie komisji nie było jednak wiążące dla pracodawcy²⁷.

mysłu żelaza i stali, domagający się współdecydowania w spółkach. Eksperti strony rządowej i pracowniczej przyjęli tzw. dyrektywy (*Richtlinien*), których istotną treścią stała się „ustawa o współdecydowaniu pracowników w radach nadzorczych i zarządach przedsiębiorstw górnictwa oraz przemysłu żelaza i stali” (tzw. *Montanmitbestimmungsgesetz*) z 21 maja 1951 r.²¹. Ustawa wprowadziła w spółkach kapitałowych górnictwa oraz przemysłu wydobywczego żelaza i stali, które zatrudniają co najmniej 1 000 pracowników tzw. parytetowy model udziału przedstawicieli pracowników w organach zarządzających. Zawarte w ustawie regulacje uważa się za najwyższy poziom partycypacji, ponieważ poza zagwarantowaniem przedstawicielom pracowników tej samej liczby miejsc w radzie, co przedstawiciele akcjonariuszy, występuje także powoływanie przez pracowników dyrektor do spraw pracowniczych²².

W 1952 roku postawiono kolejny ważny krok na drodze do rozszerzenia udziału pracowników w organach spółek. Uchwalono wówczas ustawę o ustroju zakładu (*Betriebsverfassungsgesetz*), która uregulowała działanie rad zakładowych, to znaczy przedstawicielstwa pracowniczego na poziomie zakładowym oraz współzarządzania pracowników w organach przedsiębiorstwa (w tym ostatnim zakresie obowiązuje do dziś).

Ustawa nie zadowoliła związków zawodowych, które chciały jej nowelizacji, tak aby przyznać radzie szersze kompetencje oraz wprowadzić parytetowe współstanie także poza górnictwem i hutnictwem.

15 stycznia 1972 r. uchwalono kolejną ustawę o ustroju zakładu (*Betriebsverfassungsgesetz*). Była ona wynikiem strajków, a także nacisku związków zawodowych z połowy lat sześćdziesiątych, kiedy narastały konflikty społeczne. W 1969 r. w tzw. strajkach wrześniejących wzięło udział co najmniej 140 000 robotników i urzędników w 69 zakładach pracy. Wprawdzie strajki wybuchły na tle żądań płacowych, wzrostu intensywności pracy i niedostatecznych warunków pracy²³, ale jednocześnie związki dążyły także do wprowadzenia w całym kraju systemu parytetowej partycypacji. Nowa regulacja przyniosła istotną poprawę w zakresie współdecydowania rady zakładowej w sprawach socjalnych, osobowych i gospodarczych. Wzmocniła ona wprawdzie zakładowy poziom partycypacji, jednocześnie jednak umocniła regulację na poziomie przedsiębiorstwa, czyli tzw. model mniejszościowy reprezentacji pracowników w organach spółek.

4 maja 1976 r. przyjęto ustawę o współdecydowaniu (*Mitbestimmungsgesetz*), która obowiązuje we wszystkich spółkach kapitałowych zatrudniających więcej

niż 2 000 pracowników poza obszarem obowiązywania ustawy o współdecydowaniu w przemyśle górnym i stalowym. Ustawa zakłada tzw. quasi-parytetowy udział przedstawicieli pracowników w organach spółek²⁴. Ustawa wzbudzała wiele kontrowersji co do zgodności jej regulacji z Ustawą Zasadniczą. Zarzucano, że w istocie ustawa o współdecydowaniu w pewnym okresie czasu doprowadzi do parytetowej obsady organów przedsiębiorstwa, a wraz z obowiązywaniem ustawy o ustroju zakładu spowoduje przewagę strony pracowniczej i zagrozi prawu własności. W orzeczeniu z dnia 1 marca 1979 r. Federalny Sąd Konstytucyjny stwierdził konstytucyjność ustawy o współdecydowaniu.

Okres Republiki Weimarskiej (1919–1933). Koncepcja *Mitbestimmung* uległa szczególnemu rozwojowi w latach międzywojennych, a okres tak zwanej Republiki Weimarskiej uważany jest za początek „epoki zbiorowego prawa pracy” w Niemczech²⁸. Pracownicy, dzięki stałej reprezentacji w przedsiębiorstwach, zyskali możliwość szerszej kontroli przestrzegania norm prawa pracy, a także współdecydowania z pracodawcą. Prawo układowe, prawo o radach zakładowych i prawo rozjemcze stanowiły charakterystyczne zjawisko prawa pracy tego okresu, uregulowane w rozporządzeniu z 23 grudnia 1918 r. Jak pisali znani teoretycy prawa H. Hoeniger i E. Wehrle, tam gdzie powszechne współdecydowanie już nie wystarcza, tam musi powstać szczególna forma współdecydowania, czyli rada zakładowa²⁹. Zawarte w 1919 r. porozumienie pomiędzy pracodawcami i pracownikami środkowoniemieckiego obszaru węglowego urzeczywistniło ideę rad zakładowych, a wraz z nią realizowano koncepcję odwrotu od dotychczasowych rad grupowych. Podpisane miesiąc później w berlińskim przemyśle metalowym porozumienie zbiorowe przyznawało radom prawo sprzeciwu przy zwolnieniach

Dla niemieckiego ustawodawstwa charakterystyczna jest pozycja związków zawodowych, które funkcjonują na szczeblu branżowym. Natomiast do poszczególnych zakładów pracy delegują swoich przedstawicieli, zwanych mężami zaufania (Vertrauensleute).

pracowników, tym samym istotnie wpłynęło na rozszerzenie kompetencji przedstawicielstwa zakładowego.

Zasadnicze znaczenie miał przepis art.165 Konstytucji weimarskiej z 11 sierpnia 1919 r., który przewidywał stworzenie przedstawicielstw w postaci rad robotniczych zakładu, rad robotniczych okręgu i rad robotniczych Rzeszy. Trzeba jednakże wyjaśnić, że system niemiecki nie miał nic wspólnego z sowieckim systemem rad. Załoga zakładu – pod względem prawnym – posiadała tylko ograniczony udział w zarządzaniu zakładem. W tym celu wybierała ona organ reprezentujący jej interesy w stosunkach z pracodawcą.

Aby wypełnić postanowienia Konstytucji, 4 lutego 1920 r. wydano przełomową ustawę o radach zakładowych (*Betriebrätegesetz*). Miały one działać we wszystkich państwowych i prywatnych zakładach, spółkach i zarządach zatrudniających co najmniej 20 pracowników (w mniejszych zakładach, liczących co najmniej 5 pracowników, powoływano przewodniczącego – *Betriebsobmann*). Kompetencje rady zakładowej były raczej niewielkie, odmiennie od rad gospodarczych Rzeszy (*Reichswirtschaftsräte*) działających na poziomie ponadzakładowym. Miały prawo do współdecydowania jedynie przy redagowaniu regulaminu pracy i przepisów służbowych oraz porozumień zakładowych, które dotyczyły warunków pracy i ogólnych zatrudnienia. Natomiast w sprawach gospodarczych rady miały prawo żądania przedłożenia i wyjaśnienia bilansu zakładowego oraz rachunku zysku i strat. Rady były silne w oferowaniu ochrony przed zwolnieniem.

Równolegle wprowadzono formy uczestnictwa pracowników w organach spółek. W 1922 r. wydano rozporządzenie o delegowaniu członków rady zakładowej do rady nadzorczej. Było to tzw. współzarządzanie wyższego szczebla, nazwane współdecydowaniem na poziomie przedsiębiorstwa. Pracownicy zyskiwali prawo rzeczywistego wpływania na sprawy gospodarcze spółki. Mieli prawo delegowania swoich 1–2 reprezentantów do rad nadzorczych. Związani byli obowiązkiem zachowania tajemnicy co do udzielonych im poufnych informacji. Mieli te same ustawowe kompetencje, co pozostali członkowie rady.

W 1927 r. po raz pierwszy powołano także instytucję dyrektora do spraw pracowniczych (*Arbeitsdirektor*), który sprawował swój urząd w akcyjnej spółce węglowej (*Preußische Bergwerks- und Hütten AG*). Posiadał on uprawnienia członka zarządu odpowiedzialnego za sprawy personalne i socjalne. Instytucja dyrektora do spraw pracowniczych w bardzo podobnym kształcie obowiązuje w Niemczech do dnia dzisiejszego.

¹ Por. J. Wratny, *Instytucja porozumienia zakładowego w prawie niemieckim*, „Polityka Społeczna” 1999, Nr 5–6, s. 23.

² *Streit um Mitbestimmung*, Europäische Verlagsanstalt, Frankfurt am Main 1968, s. 43 i 31.

³ W. Kozub-Ciembrowicz, *Konrad Adenauer: personalizm i tradycjonalizm*, Wrocław 2000, s. 28.

⁴ Por. m.in. *Mitbestimmung, Unternehmensmitbestimmung und Betriebsverfassung*, Bonn 2000, s. 6–8, K.H.Biedenkopf, *Mitbestimmung. Beiträge zur ordnungspolitischen Diskussion*, Köln, 1972, s. 134.

⁵ Por. W. Däubler, *Prawo pracy w Republice Federalnej Niemiec*, PiP 1992, z. 11, s. 53.

⁶ Por. J. Wratny, *Instytucja porozumienia zakładowego w prawie niemieckim*, s. 23.

⁷ Reguła wynikająca z art. 9 ust. 3 Konstytucji oraz art. 5 Konwencji MOP Nr 135.

⁸ BAG 1.2.57 AP Nr. 1 zu § 32 SchwbeschG.

⁹ Zob. M. Weiss, *Gewerkschaftliche Vertrauenslaute*, Otto Brenner Stiftung, Frankfurt am Main 1977.

¹⁰ Choć, jak pisze W. Däubler, prawo weta w stosunku do kandydatów wysuwanych przez radę zakładową jest w praktyce rzadko stosowane. *Das Arbeitsrecht*, s. 729.

¹¹ Por. J. Wratny, *Współdecydowanie na szczeblu organów przedsiębiorstwa w Republice Federalnej Niemiec a polska ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw*, PiZS 1994, Nr 7, s. 13.

¹² Por. szerzej J. Weck, *Der Arbeitsdirektor, seine Stellung und Funktion im Rahmen der Mitbestimmung*, Münster 1994, s. 24 i 26.

¹³ Por. *Co-determination in the Federal Republic of Germany*, Bonn 1998, s. 26.

¹⁴ Zob. bliżej, W. Zöllner, K.G.Loritz, *Ein Studienbuch*, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1998, s. 610.

¹⁵ Por. szerzej T.Raiser, *Mitbestimmungsgesetz. Kommentar*, Berlin-New York 1998, s. 513 i n.

¹⁶ W szczególności ustawa o organizacji pracy narodowej z 20.1.1934 r. (das Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit) i ustawa o organizacji pracy w administracji i zakładach publicznych z 23.3.1934 r. Szerzej na te temat patrz B. Rütters, *Die Betriebsverfassung im Nationalsozialismus*, „Arbeit und Recht” 1970, s. 97 i n.

¹⁷ Zob. H. Klinkhammer, D. Welslau, *Mitbestimmung in Deutschland und Europa. Eine Einführung für Praktiker*, Luchterhand 1998, s. 43.

¹⁸ Por. J. Meissner, *Mitbestimmung w Republice Federalnej Niemiec. Geneza, postulaty, rzeczywistość*, Katowice 1988, s. 47.

¹⁹ Był to tzw. system trzech ław (*Drei-Bänke-System*). Szerzej zob. M. Däubler, *Das Arbeitsrecht, Leitfaden für Arbeitnehmer*, Rowohlt, Hamburg 1998, s. 727.

²⁰ W referendum aż 95,87% zorganizowanych metalowców i 92,8% górników opowiedziało się za strajkiem, zob. M. Däubler, *Das Arbeitsrecht, Leitfaden für Arbeitnehmer*, s. 728.

²¹ Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie. Ostatnia nowela z 9 lipca 1998 r.

²² Por. B. Błaszczuk, *Partycypacja (z doświadczeń przedsiębiorstw kapitalistycznych)*, Przegląd Organizacji 1984, Nr 10, s. 34.

²³ J.Meissner, *Mitbestimmung w Republice Federalnej Niemiec*, s. 56.

²⁴ M. Däubler nazywa ten model „kompromisem w kompromisie”. Zob. *Das Arbeitsrecht, Leitfaden für Arbeitnehmer*, s. 746.

²⁵ G. Wiese, *Entwicklung des Rechts der Betriebs- und Unternehmensverfassung*, „Juristische Schulung” 1994, z. 2, s. 99 oraz Tentenberg, *Geschichte der industriellen Mitbestimmung in Deutschland*, 1961, s. 94 i n.

²⁶ Szerzej na ten temat Teutenberg, *Geschichte der industriellen Mitbestimmung in Deutschland*, s. 266 i n., a także F. Gamillscheg, *Kollektives Arbeitsrecht*, Ein Lehrbuch, Band I, München 1997, s. 91–92 i G. Wiese, *Entwicklung des Rechts der Betriebs- und Unternehmensverfassung*, s. 100.

²⁷ Zob. G. Wiese, *Entwicklung des Rechts der Betriebs- und Unternehmensverfassung*, s. 100–101.

²⁸ H. C. Nipperday, A. Hueck, *Grundriß des Arbeitsrechts*, s. 13 a także T. Ramm, *Das deutsche kollektive Arbeitsrecht zwischen den beiden Weltkriegen (w:) „Zeitschrift für Arbeitsrecht”* 1988, Nr 2, s. 157.

²⁹ *Arbeitsrecht. Sammlung der reichsgesetzlichen Vorschriften zur Arbeitssetzung*, Mannheim, Berlin, Leipzig 1924, s. 43.

Pracodawcy prywatni powinni popierać aktywną politykę społeczną, gdyż uzyskają w ten sposób subsydiowanych, czyli tanich pracowników. Strona pracownicza powinna domagać się, aby uwzględniono ich opinie przy decyzjach dotyczących kształtu aktywnej polityki społecznej i poziomu jej finansowania – pisze Ryszard Szarfenberg

Dialog wokół polityki społecznej

Od lat 80. kształtuje się nowe podejście do polityki społecznej. Uznaje się dość powszechnie, że wcześniejsza jej wersja silnie związana z ideą „państwa opiekuńczego” znalazła się w stanie kryzysu i wymaga mniej lub bardziej radykalnej reformy. Partnerzy społeczni chcący budować konsensus wokół problemów zabezpieczenia społecznego powinni wziąć pod uwagę to, co wynika z tej ewolucji.

Nowa wersja polityki społecznej nazywana jest często „aktywną polityką społeczną” (APS). W centrum stawia ideę *workfare state*, czyli – w jednym z tłumaczeń – „państwo wspierające pracę”. Angielskie sformułowanie jest neologizmem powstałym z połączenia słów *work* (praca) i *welfare* (w USA jest to synonim świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej). Problem z tłumaczeniem polega na tym, że w naszym języku trudno oddać widoczne w angielskim powiązanie polityki zatrudnienia i pomocy socjalnej. Tłumaczenie S. Golinowskiej „państwo wspierające pracę” sugeruje, że chodzi o publiczne wspieranie gospodarki w tworzeniu miejsc pracy, co nie do końca oddaje specyfikę podejścia *workfare*.

Może lepsze byłoby tłumaczenie „państwo skłaniające do pracy” i to nie wszystkich, ale głównie ubogich, którzy korzystają lub chcieliby skorzystać z pomocy społecznej. Oddaje ono paternalistyczny rys tego podejścia, widoczny w stosowanym instrumentarium, np. warunkiem otrzymania pomocy finansowej jest podjęcie pracy lub innej aktywności wskazanej przez państwo, która ma zwiększyć prawdopodobieństwo zatrudnienia. W ten sposób dyktuje się części obywateli, co mają robić z własnym życiem. Uzasadnieniem takiego paternalizmu jest ideologia pracy, która ma dawać samodzielność i niezależność ekonomiczną, a także integrację ze społeczeństwem.

Aktywna polityka społeczna – geneza, sens i instrumentarium. Pojawienie idei APS wydaje się być odpowiedzią m.in. na wzrost bezrobocia i bierności zawodowej. Niekiedy uznaje się, że przyczyną tych zjawisk jest przede wszystkim dotychczasowa polityka zabezpieczenia społecznego, utożsamiana głównie z wypłacaniem świadczeń pieniężnych w postaci m.in. zasiłków dla bezrobotnych, rent dla częściowo niezdolnych do pracy. Teoria ta mówi, że koszty świadczeń i reguły ich przyznawania powiększają problem bezrobocia i przyczyniają się do trwałego wykluczenia z rynku pracy.

Szczególnie podejrzane mogą się wydawać zasiłki dla bezrobotnych, gdyż zastępują one w części wynagrodzenie za pracę osobom do niej zdolnym, czego skutkiem ubocznym może być zniechęcenie do poszukiwania zatrudnienia i życie z zasiłku łączone z dorywczą lub stałą pracą na czarno. Przy dłuższych okresach bezrobocia zasiłki z Funduszu Pracy zastępowane są jednak przez zasiłki z pomocy społecznej, a rodziny ubogich bezrobotnych uprawnione są dodatkowo do zasiłków i dodatków rodzinnych. Potencjał dezaktywizujący jest tu jednak ograniczony czasem wypłaty (w Polsce 6, 12 lub 18 miesięcy w zależności od relacji lokalnej stopy bezrobocia do średniej w kraju), czego skutkiem było to, że jeszcze niedawno pobierało zasiłki 15% naszych bezrobotnych.

Przedmiotem podejrzeń stały się również renty dla osób niezdolnych do pracy. W orzecznictwie o inwalidztwie uwzględnia się częściową niezdolność do pracy w dotychczasowym zawodzie i w związku z tym przyznanie renty może zniechęcać do poszukiwania i podejmowania pracy przez osoby, które zachowały do niej zdolność. Potencjał dezaktywizacyjny rent może być większy niż zasiłków dla bezrobotnych i zasiłków z pomocy społecznej, gdyż są od nich wyższe i dłużej wypłacane, a warunkiem ich otrzymania jest demonstrowanie niezdolności do pracy.

Rzecznicy nowego podejścia głoszą ponadto, że chcąc walczyć z bezrobociem i biernością zawodową, należy zasadniczo ograniczyć prawa pracownicze, gdyż ich reali-

zacja przyczynia się do pogłębiania problemów na rynku pracy, np. ochrona przed zwolnieniami utrudnia przepływy z i do zatrudnienia, a regulacje płacowe powiększają koszty tworzenia miejsc pracy.

Przy takich założeniach polityka skłaniania do pracy może być uznawana za zerwanie z tradycją całej dotychczasowej polityki społecznej, która miała na celu wzmocnienie pozycji pracowników w stosunkach z zatrudniającymi i kierującymi ich pracą oraz ochronę poziomu życia w razie wystąpienia ryzyk socjalnych i ubóstwa. W najlepszym razie cele te stają się mniej istotne w porównaniu z maksymalizacją zatrudnienia w grupach uprawnionych do korzystania ze świadczeń pieniężnych.

Kto jest zatrudnialny i niezatrudnialny. Typowe reformy zalecane przez entuzjastów APS polegają więc na uelastycznianiu rynku pracy, na ograniczaniu dostępu do świadczeń pieniężnych i zmniejszaniu ich wysokości. Z drugiej strony proponowane są działania nastawione na poprawę „zatrudnialności” obywateli z grup ryzyka, a środkiem do tego jest edukacja, szkolenia, a w razie potrzeby – rehabilitacja, psycho- i socjoterapia. Dostęp do zatrudnienia zwiększa się przez tworzenie subsydiowanych miejsc pracy w sektorach *for-profit* i *non-profit* (gospodarka społeczna). Jeżeli już wykorzystuje się jakieś instrumenty wpływu na płace, to nie na płacę minimalną, ale na zwolnienia podatkowe i składkowe, dodatki aktywizacyjne, kredyty podatkowe, czasowe zachowanie uprawnień do pomocy po podjęciu zatrudnienia. Dla ułatwienia łączenia ról rodzinnych i zawodowych czyni się bardziej dostępną opiekę dla dzieci. Popularne stają się też hasła modernizacji zabezpieczenia społecznego, aby stało się ono bardziej proaktywne. Całość tych środków ma stworzyć system pozytywnych i negatywnych bodźców, które będą zniechęcały do życia ze świadczeń socjalnych i zachęcały do aktywności zawodowej i odzyskania samodzielności ekonomicznej.

Powyżej przedstawiłem tylko część uzasadnienia aktywnej polityki społecznej. Jest jednak wiele innych argumentów sprawiających, że cieszy się ona dużym poparciem polityków z prawej i lewej strony. Skłanianie odbiorców świadczeń do pracy przedstawia się jako zgodne z zasadą wzajemności. A tradycyjnym świadczeniom socjalnym zarzuca się to, że są formą dawania czegoś za nic, lub przyznawania praw bez żadnych obowiązków.

Warto jednak zauważyć, że świadczenia przyznawane w ramach ubezpieczeń społecznych spełniają test wzajemności. Warunkiem ich otrzymania jest przecież staż pracy oraz obowiązkowe opłacanie w tym czasie składki. W dodatku każdy pracujący płaci podatki od swojego

wynagrodzenia. Ubezpieczeni wnoszą w ten sposób wkład do wspólnego dobra. Sytuacja ma się nieco inaczej w przypadku klasycznej pomocy społecznej, gdyż nie wymaga ona uprzedniego okresu zatrudnienia, ani opłacania żadnych składek, wystarczającym powodem jest ubóstwo i trudna sytuacja życiowa oraz ewentualnie dzieci na utrzymaniu (zasiłki rodzinne, jeżeli nie są powszechne).

Pomoc społeczna tradycyjnie była przeznaczona dla osób niezdolnych do pracy i samodzielnego utrzymania, które nie mają też wsparcia ze strony rodziny (obowiązek alimentacji). Jedną z cech sytuacji tych ludzi jest to, że niczego w zamian za pomoc dać nie mogą. Gdy chodzi o kobiety z dziećmi, można przyjąć, że samo rodzenie i zajmowanie się dziećmi, jako ważne ze społecznego punktu widzenia, spełnia test wzajemności (pomijam antyfeministyczny wydzźwięk takiego myślenia).

Zasada wzajemności jako uzasadnienie dla APS lepiej pasuje do długotrwale bezrobotnych i zdolnych do pracy, niemających przy tym dzieci na utrzymaniu, którzy dotąd wcale lub niewiele pracowali (a więc ich przeszły wkład do dobra wspólnego był niewielki). Im jednak potrzebna jest nie tyle pomoc społeczna, co pomoc w znalezieniu legalnego zatrudnienia, do czego służy pośrednictwo pracy, szkolenia itp. Kierowanie długotrwale bezrobotnych bez innych problemów do pomocy społecznej wydaje się więc błędem, który z zasadą wzajemności nie ma wiele wspólnego.

Dodatkowy argument osłabiający wymowę zasady wzajemności w pomocy społecznej jest taki, że w ten sposób nierówno traktujemy obywateli. Dlaczego nie żąda się wzajemności w postaci pracy lub innych form aktywności od niepracujących, ale zdolnych do pracy osób bogatych, albo od tych, którzy nie korzystają z pomocy społecznej? Skupianie uwagi tylko na zachowaniach ubogich wiąże się z tradycyjną stygmatyzacją tych grup przez przedstawicieli „klas wyższych”, tzn. przypisywaniem im rozmaitych wad moralnych, np. lenistwa, niewdzięczności, nieodpowiedzialności, roszczeniowości itp.

Aktywna polityka społeczna po amerykańsku. Najbardziej wyraziste przejawy nowej polityki zatrudnienia i pomocy społecznej widoczne są w Stanach Zjednoczonych. Ich kulminacja nastąpiła w 1996 roku, gdy uchwalono ustawę o pojednaniu osobistej odpowiedzialności z szansami na pracę¹. Prezydent W. Clinton powiedział wówczas, że będzie popierał *centralne założenie reformy socjalnej...: każdy, kto tylko może musi pracować*². Praca nie powinna być jedną z dostępnych obywatelowi opcji do wyboru, ale sposobem na życie, który popiera państwo w swojej polityce.

Reformy zaadresowano głównie do rodzin korzystających z zasiłków wypłacanych w ramach jednego z programów pomocy społecznej dla rodzin (Aid to Families with Dependent Children, AFDC). Już w nazwie programu, który go zastąpił, podkreślono tymczasowość pomocy, jak i to, że jest ona skierowana tylko do rodzin w potrzebie (Temporary Assistance for Needy Families, TANF). W USA zalicza się tę politykę do działu świadczeń rodzinnych i nie obejmuje ona m.in. odbiorców emerytur i rent z ubezpieczenia społecznego.

Pomoc społeczna ma służyć przede wszystkim powrotowi na rynek pracy i usamodzielnieniu korzystających z zasiłków w ciągu względnie krótkiego czasu (do dwóch lat). Ustalono przy tym ostateczny limit czasowy w ciągłym udzielaniu pomocy finansowej na pięć lat. Warunki obowiązkowej aktywności, które określono w liczbie godzin na tydzień, poza zatrudnieniem niesubsydiowanym (również w niepełnym czasie pracy) lub subsydiowanym w sektorze prywatnym lub publicznym (dodatkowo wspieranym ze środków publicznych), obejmowały m.in. szkolenie zawodowe do 12 miesięcy, praktyki i staże na stanowiskach pracy, prace na rzecz społeczności lokalnej, opiekę nad dziećmi z podobnych rodzin, poszukiwanie pracy do 6 tygodni.

Ponadto uruchomiono też inne działania, m.in. zwiększono nakłady na usługi opieki nad dziećmi dla ubogich rodzin, umożliwiono też korzystanie ze świadczeń zdrowotnych do roku po podjęciu pracy i usamodzielnieniu. Nowy program w porównaniu z AFDC jest też o wiele bardziej zindywidualizowany w odniesieniu do diagnozy sytuacji klientów i ustalania indywidualnego planu ich aktywizacji oraz zdecentralizowany w tym sensie, że pozostawiono wiele swobody stanom w ustalaniu form pomocy i w korzystaniu z federalnych pieniędzy (*block grant*). W programie zawarto również pewne ogólne cele określone ilościowo, np. stany mają zapewnić, że co najmniej 50% pobierających świadczenia z TANF będzie aktywizowanych w odpowiednim wymiarze czasu.

Kolejka po kredyt ... podatkowy. Wśród wielu rozwiązań, które uzupełniały reformę, za najważniejsze należy uznać system kredytów podatkowych (Earned Income Tax Credit, EITC), którego celem jest podnoszenie dochodów najmniej zarabiających rodziców (a w pewnych okolicznościach również osób bez dzieci na utrzymaniu) poprzez system podatkowy. Jest to przynajmniej częściowa odpowiedź na problem nazywany pułapką ubóstwa, który ma polegać na tym, że wynagrodzenia za niskopłatną pracę po podatkach i składkach okazują się niższe niż to, co można uzyskać z pomocy społecznej i dorywczej pracy na czarno. Działanie EITC polega na tym, że wraz ze

wzrostem wynagrodzenia rośnie też kredyt podatkowy, którego wysokość porównana ze zobowiązaniami podatkowymi daje zmniejszenie wymiaru podatku lub świadczenie wypłacane przy rocznym rozliczaniu podatkowym. Wielkość kredytu rośnie do pierwszego progu, następnie nie zmienia się do kolejnego, od którego zaczyna się zmniejszać do zera. Klasyczny zasiłek o stałej wysokości zwolniony z podatku i składki wypłacany po spełnieniu kryterium dochodowego (dochód w gospodarstwie domowym niższy niż pewna kwota ustalona dla niego) uznaje się za rozwiązanie gorsze właśnie ze względu na pułapkę ubóstwa.

W niektórych stanach do workfare dodawano instrumenty, które miały na celu wpływanie na zachowania edukacyjne (*learnfare*), prokreacyjne i małżeńskie nastolatków, nastoletnich matek i samotnych bezrobotnych kobiet (*bridefare*). Wprowadzono więc możliwość zmniejszania lub nieprzyznawania zasiłków w przypadku porzucenia szkoły czy urodzenia dziecka poza związkiem małżeńskim, bodźcem pozytywnym były m.in. dodatki do zasiłków za zawarcie małżeństwa.

Niskiemu zasiłkowi podstawowemu mogą więc towarzyszyć rozwiązania polegające na tym, że za każde dobre zachowanie można dostać finansowe plusy, a za każde złe – finansowe minusy włącznie z odebraniem całej pomocy. Ubogich stawia się najpierw przed wyborem kilku opcji aktywizacyjnych, z których jedną muszą wybrać, jeżeli w ogóle chcą otrzymać pomoc, a następnie premiuje się ich za dobre zachowania i karze za złe. Łagodniejszą formą takiej polityki jest uznanie, że część pomocy należy się z tytułu ubóstwa i nie wymaga udziału w aktywizacji, natomiast reszta uzależniona jest od aktywności, czyli dobrych i złych zachowań. O łagodności świadczy też liczba opcji, jakie daje się do wyboru oraz możliwość wpływu na to ze strony samych zainteresowanych.

Reformy sprawiły, że liczba klientów AFDC-TANF spadła z 4,4 mln w 1996 roku do 1,9 mln we wrześniu 2005 r.³. Sama liczba zarejestrowanych świadczeniobiorców nie jest dobrym wskaźnikiem sukcesu, gdyż celem programu było skłanianie do pracy. Zwolennicy kontynuacji programu wskazują jednak na wiele innych jego pozytywnych skutków, ale naukowcy są bardziej sceptyczni w jego ocenach.

Europejska twarz polityki społecznej. W Europie sytuację ubogich postrzega się przez pryzmat barier, jakie mają oni w dostępie do środków umożliwiających uczestnictwo w społeczeństwie oraz w perspektywie problemów z realizacją praw pracowniczych i socjalnych.

W UE, a szczególnie w Radzie Europy, trudno przyjmuje się retoryka przekształcająca prawo do pracy w obowiązek pracy w zamian za zasiłki. Istnieje tu głębsza świadomość potrzeby zastosowania dodatkowych środków i instrumentów, aby realizować prawo do pracy dla wszystkich, a więc i dla tych, których zdolność do pracy i potencjalna wydajność są mniejsze niż u innych. Ponadto nie dopuszcza się tu do ograniczania realizacji prawa do godnego poziomu życia. Pierwszym z celów walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym stało się więc: *ułatwienie uczestnictwa w zatrudnieniu i dostępie do wszelkich zasobów, praw, dóbr i usług*⁴, czyli połączenie prawa do pracy z prawami socjalnymi.

W konsekwencji Unia Europejska opowiada się nie tylko za aktywną polityką rynku pracy nastawioną na ogólne zwiększenie zatrudnienia, ale również za aktywną polityką zabezpieczenia społecznego. Ma być ona nastawiona *mniej na utrzymanie poziomu dochodu, a bardziej na pomaganie słabszym (vulnerable) jednostkom w integracji z gospodarką i społeczeństwem*⁵. To podejście znalazło odzwierciedlenie w wydanym trzynastu lat temu dokumencie pt. „Zielona Księga. Europejska polityka społeczna”. Uznano tam, że nowe warunki takie, jak m.in. globalizacja i rewolucja technologiczna rodzą potrzebę kreowania *dynamicznego i sprawiedliwego procesu dostosowania społecznego*.

Całkiem niedawno (luty 2006 r.) Komisja Europejska wydała komunikat, w którym jest mowa o utrzymywaniu się dość dużej zbiorowości z niewielkimi perspektywami na pracę. Zakłada się tam, że przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym ma chronić ją polityka minimalnego dochodu gwarantowanego, czyli pomoc społeczna, ale równocześnie *musi ona wspierać integrację z rynkiem pracy tych, którzy są zdolni do pracy*. Realizacji prawa do pracy ubogich mają towarzyszyć gwarancje przyzwoitego poziomu życia dla tych, którzy są i pozostaną poza rynkiem pracy⁶.

Problemy z takim podejściem są co najmniej dwa. Pierwszy sprowadza się do tego, jak ograniczyć lub zlikwidować pomoc finansową dla zdolnych do pracy, a przy dodatkowej pomocy każdy może pracować (np. zatrudnienie niepełnosprawnych). Można przypuszczać, że gdy już zatrudnimy i zaktywizujemy wszystkich, to w ogóle zniknie potrzeba wypłacania komukolwiek pieniędzy tylko z tego powodu, że jest ubogi. Pozostaje zatem tylko kwestia, aby wszyscy wśród mniej i najmniej zdolnych do pracy znaleźli jednak zatrudnienie, a przynajmniej jakąś aktywność, która byłaby namiastką pracy, a więc zaspokajałaby potrzeby innych i była wynagradzana na poziomie pozwalającym uniknąć ubóstwa. Jeżeli

w gospodarce liczy się wydajność, to zatrudnianie wszystkich, nawet tych mniej i najmniej wydajnych może być uznane za cel pozagospodarczy, a nawet antygospodarczy. W UE zakłada się jednak, że cele społeczne i gospodarcze można osiągać jednocześnie, niemniej priorytet zwykle mają te drugie (pod tym hasłem przebiegała reforma Strategii Lizbońskiej w 2005 r.). W sukurs przychodzi też gospodarka społeczna, gdzie zatrudnienie traktuje się w kategoriach integracyjnych, a nie wydajnościowych.

Aktywna polityka społeczna po polsku – promocja zatrudnienia. Idea aktywnej polityki społecznej zyskiwała w Polsce na znaczeniu wraz z postępującą integracją z UE, a znajdowała wyraz w licznych ustawach i dokumentach rządowych oraz naukowych opracowaniach. Filozofia inicjatyw społecznych w UE zaczęła przenikać do polskich środowisk zajmujących się tworzeniem polityki społecznej i w ten sposób wpływała na kształt ustaw z zakresu polityki zatrudnienia i pomocy społecznej przyjmowanych w 2003 r. i w latach następnych.

Ale już co najmniej od połowy lat 90. realizowano u nas różne programy rynku pracy, kierowane również do „grup ryzyka”, czyli do osób *szczególnie zagrożonych długotrwałym bezrobociem oraz jego skutkami*⁷. W ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy znajdujemy nieco inaczej określone grupy ryzyka – są to *osoby będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy*. W ustawie określono dodatkowe instrumenty stosowane wobec tej kategorii, np. prawo do uzyskania oferty pracy lub aktywizacji w ciągu 6 miesięcy od rejestracji lub upływu okresu wypłacania zasiłku, zmniejszanie kosztów ich zatrudnienia, możliwość skierowania na 6 miesięcy do pracy niezwiązanej z wyuczonym zawodem w instytucjach użyteczności publicznej i kilku rodzajach organizacji pozarządowych, skierowania na staże, a także stypendia w przypadku podjęcia nauki.

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wprowadza możliwość skierowania do prac „społecznie użytecznych” osób, którym skończył się okres wypłacania zasiłku dla bezrobotnych, a korzystających ze świadczeń z pomocy społecznej. Prace te organizuje gmina, nie mogą one trwać dłużej niż 10 godzin w tygodniu, pracujący mogą zarobić przynajmniej 6 zł za godzinę⁸, co w sumie wychodzi co najmniej 240 zł miesięcznie. Pracujący mogą przy tym nadal otrzymywać zasiłki o charakterze pomocowym.

Jeżeli osoba skierowana do tego rodzaju pracy nie zgłosi się, nie podejmie jej, opuści ją lub będzie naruszała porządek i dyscyplinę, to organizator ma obowiązek zawiadomić o tym kierownika ośrodka pomocy społecz-

nej, a ten może odmówić przyznania zasiłków, uchylić decyzję w tej sprawie lub zawiesić ich wypłacanie. Mamy więc z jednej strony bodziec pozytywny w postaci 6 zł za godzinę, co odpowiada w dodatku hasłu „świadczenia za pracę”, oraz negatywny, czyli groźbę odebrania innych świadczeń pieniężnych (poza rodzinnymi). Zauważmy też, że wprowadzono tym samym pewne elementy koordynacji między polityką zatrudnienia a pomocą społeczną.

APS w Polsce jeszcze nie dotyczy osób niepełnosprawnych. System orzecznictwa o niezdolności dla celów rentowych, który podlega Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych jest odrębny od systemu orzecznictwa o niepełnosprawności dla celów ustawy o rehabilitacji. Sprawia to, że dyskusje o rentach jak dotąd były względnie odizolowane od dyskusji o aktywizacji osób niepełnosprawnych. Ponadto ze względu na zabezpieczenie rentowe nie wiąże się tych spraw z pomocą społeczną, a tu skupia się na razie główna uwaga reformatorów. Mimo ciągłych utyskiwań publicystów i ekspertów na system rentowy nie zrealizowano w tym zakresie żadnych poważniejszych reform, może poza przeniesieniem renty socjalnej z kompetencji administracji pomocy społecznej do ZUS. Jedną z ostatnich prób reformatorskich był tzw. Plan Hausnera, gdzie zaproponowano m.in. *Weryfikację niezdolności do pracy osób z orzeczoną niezdolnością do pracy na czas stały*, które miały mniej niż 55 lat przy przyjęciu zasady ogólnej o orzekaniu o niezdolności na maksimum 3–5 lat, co oznaczałoby prawdopodobnie koniec rent stałych⁹.

Zatrudnienie socjalne i pomoc społeczna. APS powiązane w Polsce przede wszystkim z zatrudnieniem socjalnym, ale za jej filar uznaje się też pomoc społeczną¹⁰. Przyjrzyjmy się więc bliżej rozwiązaniom w tym zakresie.

Zatrudnienie socjalne przeznaczono dla kilku kategorii osób, które wydają się być grupami większego ryzyka niż te, o których jest mowa w ustawie o promocji zatrudnienia. Bezdomni, uzależnieni, chorzy psychicznie, byli więźniowie, uchodźcy, długotrwale bezrobotni (co najmniej 24 miesiące), którzy muszą wykazać się udziałem w pewnych programach pomocy społecznej (np. indywidualny program wychodzenia z bezdomności, indywidualny program integracji w przypadku uchodźców) czy przebyłą terapią uzależnienia, co można uznać za formy aktywności. Nie mogą być przy tym uprawnione do głównych świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia i zaopatrzenia społecznego (w tym do zasiłków dla bezrobotnych i świadczeń przedemerytalnych). Nie obejmuje to zasiłków z pomocy społecznej, co znaczy, że są to działania, które dotyczą głównie jej klientów, co jest charakterystyczną cechą APS.

Zatrudnienie socjalne według ustawy polega na zapewnianiu *możliwości uczestnictwa w zajęciach prowadzonych przez centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej i zatrudnienia wspieranego*. Składają się na to zajęcia nazywane reintegracją społeczną i reintegracją zawodową. Ich celem jest „odbudowanie i podtrzymanie” w przypadku pierwszym – *umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu*, a w drugim – *zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy*. Uczestnicy zatrudnienia socjalnego realizują indywidualny program w ciągu 11 miesięcy (z możliwością wydłużenia o 6) i otrzymują świadczenie integracyjne w wysokości 80% zasiłku dla bezrobotnych. Następnie mogą uczestniczyć w zatrudnieniu wspieranym w Centrum Integracji Społecznej (może ono prowadzić działalność gospodarczą *non-profit*), poza nim, lub podjąć wspólną działalność w formie spółdzielni socjalnej, która może działać też w ramach Centrum. Wspieranie zatrudnienia polega m.in. na tym, że część wynagrodzenia jest refundowana w zmniejszającym się wymiarze przez 12 miesięcy, a centra integracji społecznej i spółdzielnie socjalne prowadzą uprzywilejowaną działalność gospodarczą *non-profit*¹¹.

Nie ułatwiono jednak łączenia świadczenia integracyjnego z pomocą społeczną w taki sposób, jak to zrobiono w przypadku świadczenia za prace społecznie użyteczne, tzn. wlicza się je do dochodu uwzględnianego przy decyzjach pomocowych, a więc podjęcie zajęć w centrum może wiązać się z utratą prawa do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (a także świadczeń rodzinnych), o ile zostaną przekroczone progi dochodowe.

Filozofia ustawy o pomocy społecznej¹² właściwie pokrywa się z ASP. Świadczenia i usługi pomocowe mają zapewnić realizację takich celów, jak *umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężania trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości*, a głównym zadaniem jest zapobieganie takim sytuacjom poprzez *podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem*.

Wśród nowych rozwiązań aktywizacyjnych jest kontrakt socjalny, czyli coś w rodzaju umowy między klientem a ośrodkiem pomocy społecznej. Wprowadzenie stosunków umownych do pomocy społecznej oznaczać może upodmiotowienie klienta, który ma tym samym pewien wpływ na warunki udzielanej pomocy. Jest to również kolejny instrument wpływania na jego zachowania. Siłę

kontraktu ma docelowo wzmocnić jego ściślejsze powiązanie z zasiłkiem okresowym, co ujęto w programie reformy służb społecznych tak: *Należy dokonać sprecyzowania zapisu, iż wsparcie dochodowe należne jest po zawarciu kontraktu socjalnego, zaś fakultatywnie 50% będzie miało charakter wsparcia aktywizacyjnego zależnego od wykonania zobowiązań osoby lub rodziny*¹³.

Wspomniany dokument jest manifestem aktywnej polityki społecznej w Polsce i może być źródłem kolejnych reform w tym kierunku. W jego części ogólnej odwoływano się głównie do hipotezy, że bezrobocie jest przyczyną ubóstwa, różnych inicjatyw Unii Europejskiej (m.in. Agenda Społeczna 2005–2010 i wspomniany wyżej komunikat KE dotyczący „aktywnego włączania” osób najdalej od rynku pracy) i Rady Europy (Europejska Karta Społeczna, rekomendacja RE w sprawie pracowników socjalnych), a także informacji o „instytucjach integracji społecznej” (ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie i regionalne ośrodki polityki społecznej).

Najciekawsza jest jednak długa lista „instrumentów aktywizacyjnych” podzielonych dodatkowo na kilka szerszych kategorii:

- 1) społeczno-zawodowe (roboty publiczne, prace społecznie użyteczne, zatrudnienie socjalne, zatrudnienie w spółdzielniach socjalnych i organizacjach pozarządowych, szkolenia i kursy),
- 2) edukacyjne (podjęcie nauki i uzupełnianie wykształcenia, zmiana wyuczonego zawodu, w tym edukacja dzieci),
- 3) zdrowotne (badania profilaktyczne i zawodowe, podjęcie terapii rodzinnej, programy korekcyjne w razie stosowanie przemocy w rodzinie, stacjonarna terapia odwykowa),
- 4) społeczne (uczestnictwo w ośrodkach dziennego wsparcia, świetlicach i klubach, udział w warsztatach terapii zajęciowej i środowiskowych domów samopomocy, wolontariat w instytucjach publicznych lub pozarządowych w ramach różnych projektów społecznych samorządu lub organizacji pozarządowych, udział w imprezach o charakterze kulturalnym, sportowym czy turystycznym realizowanych w ramach programów aktywizacji lokalnej na wzór metody Centrum Aktywności Lokalnej).

Przewidziano też „kontrakt aktywizacji lokalnej” skierowany do *grupy osób w ramach konkretnego środowiska lub członków danej społeczności z zastosowaniem instrumentów aktywizacyjnych wraz z działaniami o charakterze wspierającym* oraz elastycznym stosowaniem instrumentów rynku pracy. Wygląda więc na to, że

poprzez umowy mają być też aktywizowane całe społeczności lokalne.

Rekomendacje. Jakie wnioski można wyciągnąć z tego pobieżnego przeglądu nowych trendów w polityce zatrudnienia skierowanej do klientów pomocy społecznej? Strona rządowa powinna zdecydować się, czy chce kontynuować kierunek reform wyznaczony przez poprzednią ekipę. Pracodawcy publiczni, a w tym przypadku samorządy, powinny domagać się większych środków na realizację nowych zadań. Pracodawcy prywatni powinni popierać aktywne politykę społeczną, gdyż w ten sposób mogą zyskać kolejnych subsydiowanych, czyli tanich pracowników do prostych prac. Strona pracownicza, czyli przedstawiciele pracowników socjalnych, powinna domagać się, aby ich opinie na temat wdrażania nowych instrumentów zostały uwzględnione przy dalszych decyzjach o kształcie systemu i poziomie jego finansowania.

W ogólniejszej perspektywie, aktywne polityka społeczna powinna być uzupełniona reformami, które sprawią, że przedsiębiorczość, praca i inne formy pożytecznej aktywności będą dostępne dla każdego, a już w szczególności dla wszystkich tych, którzy zmuszeni są korzystać z pomocy społecznej. Przy czym nie powinno to się odbywać kosztem ograniczania praw socjalnych obywateli.

¹ Ustawa z 22 sierpnia 1996 r., oryginalna nazwa „Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act”, oznaczenie amerykańskie P.L. 104–193.

² Przemówienie W. Clintona do Narodowego Stowarzyszenia Gubernatorów z 16.07.1996 r., dostępne m.in. na stronie The American Presidency Project – www.presidency.ucsb.edu.

³ Dane za: Federal Register tom 71, nr 125 z 29.06.2006, s. 37454. Dokument dostępny na stronach The U.S. Government Printing Office – www.gpoaccess.gov.

⁴ Europejska Strategia Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem przyjęta w 2000 r. „Green Paper. European Social Policy. Options for the Union”, listopad 1993, Komisja Europejska, COM 93/551, s. 18.

⁶ Komunikat w sprawie konsultacji działań na rzecz aktywnej integracji (*inclusion*) ludzi najbardziej oddalonych od rynku pracy z dnia 08.02.2006, COM(2006)44.

⁷ Nieobowiązujące już rozporządzenie ministra pracy i polityki socjalnej z dnia 15 listopada 1995 r. w sprawie programów specjalnych przeciwdziałania bezrobociu (Dz.U. nr 134, poz. 661).

⁸ Artykuł 73a ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 (Dz.U. nr 99, poz. 1001).

⁹ „Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych”, październik 2003, Rada Ministrów, s. 40.

¹⁰ „Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL dla Polski”, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, kwiecień 2004, s. 27. Dokument dostępny, m.in. na stronach Portalu Funduszy Strukturalnych www.fundusze-strukturalne.gov.pl.

¹¹ Ustawa o zatrudnieniu socjalnym z dnia 13 czerwca 2003 r. (Dz.U. Nr 122, poz. 1143) i ustawa o spółdzielniach socjalnych z dnia 27 kwietnia 2006 r. (Dz.U. nr 94, poz. 651).

¹² Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. (Dz.U. nr 64, poz. 593).

¹³ „Założenia do reformy systemu integracji społecznej oraz służb społecznych (projekt)”, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, czerwiec 2006. Dokument dostępny na stronach Serwisu Ośrodków Pomocy Społecznej www.ops.pl.

Wprawdzie symbioza etyki i ekonomii przepadła definitywnie, ale dziś w epoce społeczeństwa postindustrialnego (konsumpcji) trzeba szukać drogi powrotu do etyki. Okazuje się, że na powrót to się opłaca i to nie tylko z powodów marketingowych – pisze Tomasz Biedrzycki

Meandry etyki i ekonomii

*Rozeszły się drogi etyki i ekonomii i może tylko zdumiewać łatwość, z jaką to się stało. U Arystotelesa ekonomia (z gr. oikonomia – zarządzanie) pozostaje częścią etyki i poza kryteriami użyteczności i zysku kieruje się przede wszystkim kryterium dobra i zła¹. Taka relacja pomiędzy etyką i ekonomią trwała przez całe średniowiecze aż do czasów, gdy pojawiała się zasada *business is business*.*

Adam Smith dał pod nią podwaliny. Egoizm jednostek uznał za motor gospodarki i sądził, że jedynie niewidzialna ręka rynku wystarczy do regulowania stosunków pomiędzy podmiotami gospodarczymi. Etyka nie jest tu potrzebna. Zasada *business is business* oznacza w praktyce, że działalność gospodarcza podlega jedynie rygorowi matematyki i chłodnej kalkulacji kosztów i przychodów, a tym samym jest poza obszarem zainteresowania etyki. W takiej mentalności przedsiębiorcę etyka interesuje jedynie w wymiarze życia prywatnego, a w decyzjach gospodarczych kieruje się on tylko kalkulacją. Podobnie ma funkcjonować przedsiębiorstwo, gdzie jedynym kryterium staje się zysk, a społeczne skutki czy metody stosowane wobec partnerów gospodarczych są drugoplanowe.

Powyższe myślenie jest myśleniem jedynie doraźnego zysku. Taką optykę zmienia już, choćby to, gdy firma zaczyna myśleć perspektywicznie o zyskach. Długofalowa strategia marketingu firmy pokazuje, że zachowania nieetyczne opłacają się coraz mniej, bo np. szkodzą marce produktu. Dlatego coraz więcej firm dziś powraca do kanonów etycznego postępowania, szczególnie na rynkach państw wysoko rozwiniętych. Tam firmy dbają o swój etyczny wizerunek, gdyż organizacje konsumencie piętnują często nieetyczne zachowania firm. Czasami wzywają nawet do bojkotu produktów firmy postępującej nieetycznie. Dlatego w tych państwach mówi się o potrze-

bie tzw. społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstwa, czyli o powrocie do stosowania norm etycznych w działaniu firmy². Polski kazus „Biedronki” byłby tam nie do pomyślenia. Ujawnienie wyzysku pracowników na taką skalę przyczyniłoby się do bojkotu sieci handlowej i w konsekwencji jej upadłości.

Siła etyki. A zatem wprawdzie symbioza etyki i ekonomii, jaka była w społeczeństwie tradycyjnym (rolniczym) w dobie społeczeństwa przemysłowego (produkcji), rozeszła się definitywnie. Ale dziś w epoce społeczeństwa postindustrialnego (konsumpcji) trzeba szukać drogi powrotu do etyki. Okazuje się, że etyka na powrót się opłaca i to nie tylko z powodów marketingowych. Jest wiele przesłanek na to wskazujących. Otóż człowiek, który nie ma nic, może łatwo zaryzykować wszystkim, co ma. Chcąc szybko dorobić się, łatwiej sięga po pozaprawne i nieetyczne rozwiązania. Zupełnie inaczej jest w przypadku ludzi posiadających pewien stabilny kapitał. Tacy bardziej cenią bezpieczeństwo i wolą nawet mniej zarobić, ale w sposób bezpieczny, nie narażając się na utratę tego, co już mają. „Dżungla” gospodarcza, gdzie można omijać płacenie podatków, zatrudniać na czarno, wyzyskiwać i łatwo zwalniać pracowników..., niekoniecznie jest atrakcyjna dla potężnych inwestorów, którzy bardziej cenią stabilność, markę, tradycję, kompetentnego pracownika, którego raczej niechętnie zastępuje się nowym, niedoświadczonym, czy wreszcie którego odpowiednio wynagradzają, bo oszczędzanie na pracowniku zmniejsza jego wydajność i nie zawsze oznacza zwiększanie zysku. Tylko pracownik, który czuje się odpowiednio doceniony, może identyfikować się z własną firmą i tym samym więcej i solidniej dla niej pracować.

Drugim ważnym powodem, dla którego w gospodarkach dojrzałych bardziej ceni się etykę, jest wspomniane wcześniej nasycenie rynku. W krajach, w których możliwości konsumpcyjne klientów są całkowicie wyczerpane, a oferta rynku jest bardzo duża, następuje walka o klienta. Co więcej, samego klienta, który dysponuje zasobniejszym portfelem, stać na promowanie zachowań etycz-

nych. Szkoda, że w Polsce nadużycia sieci „Biedronka” w żaden sposób nie zmniejszyły jej udziału w rynku. Niestety, dla wciąż jeszcze relatywnie biednego polskiego klienta bardziej liczy się możliwość zaoszczędzenia kilku groszy na maśle, niż promowanie etycznych firm. Stąd też afery wokół „Biedronki” zadziałała wręcz jak reklama.

Dojrzały rynek konsumencki sprawił, że wiele firm zaczęło traktować etykę jako skuteczną strategię marketingową. Skoro łatwiej wyprodukować niż sprzedać, a o każdego klienta trzeba walczyć, to trzeba wsłuchiwać się w to, na co klient jest czuły. Jeśli ceni się etyczne postępowanie, to właśnie z niego można uczynić strategię marketingową, by etycznym postępowaniem zyskać zaufanie klienta do swoich produktów. A jeśli swoją działalność komercyjną łączy się jeszcze z jakimś dobroczynnym celem, to sukces tym bardziej gwarantowany. Stąd też można zaobserwować mnogość fundacji dobroczynnych zakładanych przez firmy komercyjne.

Jednak to nie tylko czyste wyrachowanie sprawia, że w dojrzałych gospodarkach robi się dobry interes na etyce. Dziś po prostu zmienił się typ gospodarki i teraz ona potrzebuje wiele kapitału zaufania, który jest warunkiem prosperowania. W dobie globalizacji obserwujemy łączenie się firm i tworzenie wielkich kooperacji, by w ten sposób powiększyć kapitał i móc lepiej inwestować oraz zdobywać rynek. Kooperacja wymaga jednak wzajemnego zaufania. A nie da się bezpiecznie i skutecznie współpracować nie respektując norm etycznych. Stąd też sami przedsiębiorcy podejmujący współpracę są zainteresowani tym, by wszyscy postępowali etycznie.

I wreszcie ostatni czynnik, który znacząco wpływa na poszanowanie etyki w życiu gospodarczym – to rosnąca rola sektora usług. W społeczeństwie postindustrialnym nawet do 80% miejsc pracy to sektor usług. Usługi mają zazwyczaj charakter bezpośrednich kontaktów międzyosobowych, stąd też rosnące zapotrzebowanie na dobry, etyczny wizerunek firmy. Zupełnie inaczej wyglądało to w społeczeństwie przemysłowym, gdzie główny udział w rynku pracy miał przemysł ciężki, będący bardziej anonimowy, pozbawiany takich bezpośrednich, interpersonalnych relacji z klientem.

Wolny rynek podstawą zdrowej gospodarki. Pomimo fali krytyki, jaka została powyżej przypuszczona na liberalną zasadę wolnego rynku, za jej odejście od etyki, trudno dziś negować samą wartość wolnego rynku, a jego znaczenie docenia także społeczne nauczanie Kościoła. Upatruje ono w nim najlepszy z możliwych sposobów regulowania kwestii gospodarczej oraz harmonizowania podaży i popytu³.

Mimo to jednak z perspektywy historii trudno się zgodzić z przekonaniem Smitha, że „niewidzialna ręka” załatwia wszystkie istniejące problemy. Niewystarczalność zasady wolnego rynku w całości życia gospodarczego podkreśla nie tylko społeczna nauka Kościoła, ale czyni to również wielu ekonomistów. Encykliki społeczne wskazują na istnienie dóbr, które nie mają szans wygrać konkurencji na wolnym rynku, choć są potrzebne a wręcz fundamentalne dla dobrego funkcjonowania społeczności (np. dobra kultury). Encykliki wskazują również na istnienie ludzi, którzy nie potrafią odnaleźć się w regułach gry wolnego rynku i wymagają pomocy ze strony społeczeństwa⁴. Sama „niewidzialna ręka” nie jest w stanie zaspokoić takich potrzeb.

Ponadto mechanizm wolnego rynku rzeczywiście mógłby pełnić funkcję jedyne narzędzia regulacyjnego w sytuacji konkurencji doskonałej, ale ta niestety jest jedynie pojęciem teoretycznym. Rzeczywistość jest zwykle bardziej złożona. Nie wszyscy aktorzy wolnej ekonomii – wytwarzający, kupujący, jak i same wymieniane dobra – mają równy dostęp do rynku. Zawsze istnieją jakieś grupy interesów. Silniejsi aktorzy mogą okazać się skłonni do wykorzystywania swojej przewagi, aby deformować relacje na rynku. Ponadto popyt na dane dobro nie zawsze jest wprost proporcjonalny do jego wartości. Często dobra konsumpcyjne cieszące się dużym powodzeniem bazują na najniższych instynktach ludzkich, którym obce są wartości wyższe. Takie jedynie konsumpcyjne podejście redukuje człowieka do roli istoty oddającej się jedynie własnym przyjemnościom, własnej satysfakcji, szukającej jedynie zysku za wszelką cenę.

Człowiek, jako istota rozumna, nie może więc zadowolnić się samą regulacją „wolnej ręki” na rynku konsumpcyjnym. Jest potrzebne coś, co ją wspomůže. Tym czymś, a bardziej tym kimś, może być jedynie świadomie i etycznie działający człowiek. Także z ekonomicznego punktu widzenia „niewidzialna ręka rynku” jest niewystarczająca. Już na przełomie XVIII i XIX wieku Malthus, następca Smitha, zauważa, że nie wszystko przebiega w takiej harmonii, jak chciał sam Smith, gdyż istnieją rozmaite konflikty między grupami społecznymi: robotnikami i kapitalistami, pomiędzy właścicielami ziemskimi a kapitalistami, które same nie są w stanie się rozwiązać. Z biegiem czasu narosła cała kwestia robotnicza, wobec której zajmuje swoje stanowisko Karol Marks. Upatruje on źródeł konfliktów w niesprawiedliwym podziale zysków kapitalistów, którzy wykorzystują pracę robotników nie wypłacając im adekwatnej za nią należności. Wówczas sam wolny rynek nie wystarczy, by rozwiązać ten problem. Marks chciał go rozwiązać rewolucją i prze-

jęciem środków produkcji przez masy, które by same sprawiedliwie dzieliły zyski. Takie rozwiązanie, jak to proroczo przewidział już Leon XIII w 1891 roku, *byłoby lekarstwem gorszym od samej choroby*.

Wielu ekonomistów w inny sposób podeszło do problemu i w przywracaniu równowagi rynku zaproponowali rolę państwu. Keynes wypracowuje zasadę interwencjonizmu państwa, który to, poprzez zamówienia publiczne, ma uzupełnić niewystarczalność działania „niewidzialnej ręki rynku”. Choć dziś, w wyniku modelu gospodarki zaproponowanej przez Keynesa, zauważa się często przerost państwa w gospodarce, i szuka się sposobów jego redukcji, to nawet najwięksi dzisiejsi liberałowie nie wykluczają jego roli, a jedynie postulują ograniczenie jej do minimum⁵.

Rozejście się etyki z ekonomią mogłoby być zaakceptowane jedynie wówczas, gdyby mechanizm czysto rynkowy potrafił samodzielnie zaspokajać wszystkie potrzeby człowieka, łącznie z dobrami wyższymi i transcendentnymi, wyrażanymi przez religie. Musiałby też umieć uzdalniać człowieka do dokonywania takich wyborów, które odpowiadają wymogom i godności istoty rozumnej. Trudno jednak wyobrazić sobie takie realia. A zatem człowiek nie może polegać wyłącznie na jakimś automatyzmie, nawet automatyzmie wolnego rynku. Nie może tym samym czuć się zwolniony z konieczności dokonywania samodzielnych świadomych wyborów. Skoro musi wybierać, to powinien istnieć system wartości, według którego będzie wybierał, decydując, że to jest warte zaangażowania z jego strony, a tamto nie. Innymi słowy, również ekonomia potrzebuje etyki. Osobną kwestią są kryteria przyjmowanej etyki. Czy tym kryterium będzie jedynie zysk, czy jakieś inne cele. Chodzi tu o rodzaj przyjmowanej etyki. Sam fakt konieczności etyki jest jednak bezsporny.

Dobra użyteczne i godziwe. Etyka jest teorią czynu pod kątem jego moralnej powinności, czyli mówi nam, co należy czynić, a czego zaniechać⁶. Innymi słowy, dostarcza nam ona zbioru norm, którymi powinniśmy kierować się. Każda grupa społeczna tworzy swoje normy, czyli etykę. W tym sensie mówimy o etyce zawodowej lekarzy, nauczycieli czy etyce biznesu. Pozostaje jedynie problem kryteriów, według których będzie się ustalać powyższą hierarchię dóbr i określać: co etyczne, a co nim nie jest. Samo skodyfikowanie powszechnie uznawanych norm nie wystarczy. Trzeba odwołać się do jakiegoś obiektywnego pojęcia dobra, a nie tylko subiektywnie uznawanych zasad. Tego dotyczył właśnie spór, co ma być kryterium określającym to, co etyczne, czyli co decyduje,

że *to należy czynić, a tego unikać*. Arystoteles głosił, że dobro ma wyznaczać ludzkie postępowanie. W *Etyce Nikomachejskiej* pisał, że wszystko co człowiek robi, zdąża do jakiegoś dobra i ono ma być celem wszelkiego dążenia⁷. Ale są różne dobra, które układają się w pewną hierarchię. Najwyższym dobrem jest – Absolut, i tylko on może ostatecznie nasycić ludzkie pragnienie dobra. Natomiast za dobro uznawał również szczęście, ale uznawał je za dobro pośrednie. Do takiego dobra człowiek także dąży w swoich codziennych działaniach.

Pozostaje jednak problem, jak rozumieć szczęście i dobro, zwłaszcza w zakresie życia społecznego. Nawet złodziej kradnąc, uważa to za dobro dla siebie. Istnieją więc różne kryteria dobra. To, co złodziej uznaje za dobro, okradany zdecydowanie uznaje za zło. Arystoteles wskazuje na podstawowe znaczenie kategorii dobra godziwego (*honestum*). To takie dobro, które jest dobre nie przez swą użyteczność czy dostarczaną przyjemność, ale jest dobre ze swej natury – służy dobru człowieka jako człowieka. Arystoteles odróżniał jeszcze – oprócz dobra godziwego – dobro użyteczne (*bonum utile*) i przyjemne (*delectabile*).

Arystoteles uważał zatem, że etyczne postępowanie to takie, które tworzy dobro godziwe, czyli takie, które nie tylko przynosi przyjemność, zaspokaja interes, ale wyraża wartość człowieka jako człowieka. Postępowanie godziwe wyraża się w postępowaniu będącym wyrazem szacunku dla człowieka jako człowieka.

Niestety, narodziny nowożytnej ekonomii pominięły to kryterium. Najbardziej rozpowszechnionym kryterium dobra, które miało szczególne znaczenie dla ekonomii, stała się użyteczność (*bonum utile*) i tak zrodził się utylitaryzm, sięgający XVII wieku i myśli Hobbesa, który uznał, że człowiek z natury swej dba o własny interes i chce osiągnąć przyjemność⁸. Tak też korzyść, zysk i przyjemność stała się dla jego etyki kryterium działania. Jest to etyka egoistyczna i hedonistyczna. Szczęście zostało więc zredukowane jedynie do przyjemności i przydatności.

Interes własny i społeczny. Dla hedonistów pobudką do działania jest własny interes – egoizm. W XVIII wieku zasada utylitaryzmu opanowała umysły Anglików i chcąc pogodzić własny interes z interesem społeczeństwa, rozciągnięto ten indywidualistyczny hedonizm Hebbesa na dobro ogółu i szczęście ogółu jako kryterium dobra. Etykę określano jako sztukę kierowania czynnościami ludzkimi tak, by wytwarzały jak najwięcej szczęścia. Szczęście rozumiano natomiast jako zespół przyjemności, a przyjemności utożsamiano z korzyściami. Hobbes podkreślał, że każdy dąży do własnej korzyści. Utylitaryści XVIII wieku sami już dostrzegli słabość tej zasady etycznej

i dodawali, że każdy ponadto musi jednocześnie dążyć do korzyści ogółu (Hume)⁹.

Klasyczne zastosowanie zasady utilitaryzmu znajdujemy w ekonomii politycznej A. Smitha. Głosi ona, że każdy człowiek, kierując się egoistycznymi pobudkami, dąży do odniesienia maksymalnej korzyści i osiągnięcia największej przyjemności, a „niewidzialna ręka rynku” w tajemniczy sposób składa w całość te indywidualne dążenia jednostek tak, że automatycznie buduje się korzyść ogółu. Tę myśl podjął później, w drugiej połowie XIX wieku, J.S. Mill, mówiąc, że celem jednostek jest maksymalizacja korzyści i zadowolenia oraz minimalizacja kosztów i niezadowolenia, co znajduje swój wyraz także dziś w ekonomii, w zasadzie minimaksowej. Zasada ta głosi, że celem działania przedsiębiorstwa jest minimalizacja kosztów i maksymalizacja zysku. Choć utilitaryzm i hedonizm w etyce już dawno został poddany krytyce, to niestety w ekonomii, szczególnie w krajach „na dorobku”, zdaje się pozostawać jedyne obowiązującą normą. Z pewną nadzieją można patrzeć na działania przedsiębiorstw w państwach wysoko rozwiniętych, gdzie zasada minimaksowa zyskuje nową interpretację w świetle społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw.

Sztuka i siła personalizmu. Dzisiejsza globalna gospodarka powoli zaczyna kwestionować utilitaryzm jako jedyny system etyczny przydatny dla ekonomii. Dużą rolę do odegrania może tu mieć personalizm jako źródło kryteriów wyznaczających sposób działania przedsiębiorstw. Utilitaryzm wzmaga koncentrowanie się jedynie na własnych pragnieniach i dlatego w gruncie rzeczy jest z natury egoistyczny. Człowiek, żyjąc w społeczeństwie, musi liczyć się nie tylko z własnym dobrem, ale i z dobrem innych. Nie można być prawdziwie szczęśliwym, patrząc na nieszczęście innych, albo wyzyskując innych. Personalizm proponuje nowe kryterium powinności – afirmację osoby ludzkiej jako takiej i dla niej samej. Człowiek jest osobą i jako osoba jest obdarzony szczególną godnością. Personalizm podkreśla tę szczególną godność osoby ludzkiej i mówi, że człowiek nigdy nie może stać się środkiem do celu, ale zawsze jest celem samym w sobie¹⁰. Wszelkie ludzkie działanie ma służyć człowiekowi i jego dobru.

Personalistyczna wizja ekonomii. Tak rozumiany personalizm nadaje nowe znaczenie również funkcjonowaniu przedsiębiorstw. Celem firmy staje się nie maksymalizacja zysku, ale dobro człowieka i jego rozwój. Zysk w ujęciu personalistycznym staje się jedynie środkiem do celu i nabiera wartości dopiero wówczas, gdy służy rozwojowi

człowieka. Nie znaczy to oczywiście, że zysk nie ma znaczenia dla przedsiębiorstwa. Można uznać, że jeśli nie przynosi ono należytego zysku, to nie jest w stanie służyć dobru i rozwojowi człowieka.

W ujęciu personalistycznym zasada maksymalizowania zysku w ekonomii nie traci na znaczeniu. Obowiązuje nadal, jedynie następuje przesunięcie akcentu. Wypracowany zysk przestaje mieć dla ekonomii wartość ostateczną i absolutną. Tą wartością jest człowiek i jemu ma służyć wypracowany zysk.

W ujęciu personalistycznym przedsiębiorstwo przestaje być jedynie miejscem wytwarzania zysku, a pracownik przestaje być jedynie elementem wyposażenia, który ma przynosić dochód. Pracownik jest człowiekiem i jako taki nie może być środkiem do celu, ale musi być celem samym w sobie. To właśnie dobro każdego pracownika, a nie tylko właściciela przedsiębiorstwa, staje się celem dla działania firmy. Nauczanie społeczne Kościoła mówi, że przedsiębiorstwa mają być wspólnotą pracowniczą, w której wszyscy realizują się przez pracę. Jan Paweł II w encyklice *Centesimus annus* pisze: *Kościół uznaje pozytywną rolę zysku jako wskaźnika dobrego funkcjonowania przedsiębiorstwa: gdy przedsiębiorstwo wytwarza zysk, oznacza to, że czynniki produkcyjne zostały właściwie zastosowane a odpowiadające im potrzeby ludzkie – zaspokojone. Jednakże zysk nie jest jedynym wskaźnikiem dobrego funkcjonowania przedsiębiorstwa. Może się zdarzyć, że mimo poprawnego rachunku ekonomicznego, ludzie, którzy stanowią najcenniejszy majątek przedsiębiorstwa, są poniżani i obraża się ich godność. Jest to nie tylko moralnie niedopuszczalne, lecz na dłuższą metę musi też negatywnie odbić się na gospodarczej skuteczności przedsiębiorstwa. Celem zaś przedsiębiorstwa nie jest po prostu wytwarzanie zysku, ale samo jego istnienie jako wspólnoty ludzi, którzy na różny sposób zdążają do zaspokojenia swych podstawowych potrzeb i stanowią szczególną grupę służącą całemu społeczeństwu. Zysk nie jest jedynym regulatorem życia przedsiębiorstwa; obok niego należy brać pod uwagę czynniki ludzkie i moralne, które z perspektywy dłuższego czasu okazują się przynajmniej równie istotne dla życia przedsiębiorstwa*¹¹.

Powstaje pytanie: czy to, co etyczne, jest zawsze korzystne dla człowieka lub jego firmy? W sytuacji dnia codziennego spotykamy się często z licznymi dylematami wyborów pomiędzy tym, co etyczne a tym, co korzystne. Każdy przedsiębiorca staje codziennie wobec takich wyborów: jak zmniejszać koszty, jak podnieść wydajność, jak zwiększyć sprzedaż. W tej pogoni za zyskiem łatwo ulec złudzeniu, że w biznesie nie da się postępować uczciwie, gdyż ci, którzy postępują nieuczciwie stają się na rynku

bardziej konkurencyjni. Przedsiębiorca płaćący uczciwie podatki, nieopóźniający zapłaty należnej pracownikowi, uczciwie płaćący za pracę, siłą rzeczy musi być mniej konkurencyjny. Pewno długo jeszcze trzeba będzie czekać, aby etyczne zachowanie firmy było w Polsce premiowane przez rynek. Polacy są ciągle jeszcze ubogim społeczeństwem i podstawowym kryterium wyboru dla konsumenta jest cena. Najlepiej pokazuje to wspomniany kasus „Biedronki”. Nadzieją napawa jednak fakt, że nawet na polskim rynku coraz więcej nie tylko mówi się o etyce w biznesie, ale coraz więcej firm stara się ją stosować.

Niewątpliwie zachowanie etyczne nie stoi w sprzeczności z interesem firmy. Jest rzeczą oczywistą, że każda firma ma prawo podejmować działania w ramach istniejącego prawa, zmierzające do podnoszenia wydajności i zmniejszania wysokości płaconych podatków. Każdy prawodawca pozostawia w tym względzie wiele możliwości i niewykorzystywanie ich byłoby czystą naiwnością ze strony przedsiębiorcy, niemającą nic wspólnego z moralnością postępowania. Ponadto każdy przedsiębiorca musi uwzględniać realia rynku, na którym funkcjonuje, i stosować się również do istniejących na nim tzw. niepisanych norm i zwyczajów. Niezachowywanie jakiegoś zwyczaju powszechnie stosowanego przez wszystkich przedsiębiorców niewątpliwie mogłoby wykluczać danego przedsiębiorcę z gry rynkowej i uniemożliwiłoby jego działalność. Kryterium dopuszczalności wszelkich tego typu działań pozostaje zawsze dobro człowieka i wymogi dobra wspólnego. Żadne z podejmowanych działań nie może szkodzić dobru wspólnemu, ani niszczyć, bądź wyzyskiwać drugiego człowieka.

Personalizm ekonomii a dialog społeczny. Personalistyczna wizja ekonomii zdaje się być szczególnie użyteczna w dialogu społecznym. Dialog ze swej natury ma wymiar interpersonalny. Żeby rozmawiać, trzeba zauważyć siebie nawzajem jako osoby. Zauważyć siebie nawzajem, to dostrzec potrzeby interlokutora. Dialog w istocie swej jest bardziej słuchaniem niż mówieniem. Jeśli mówimy nie słuchając, to jedynie informujemy o naszych problemach, nie zauważając potrzeb innych. W dialogu trzeba nie komunikować, ale rozmawiać. Personalistyczna troska o człowieka może być wspólnym mianownikiem dialogu społecznego.

Poszczególnych partnerów dialogu, choć mają różne zadania, łączy wspólna troska o tego samego człowieka, żyjącego w społeczeństwie. Dzięki personalistycznemu podejściu w dialogu społecznym przedsiębiorcy będą dbać nie tylko o swoją korzyść, ale o to, co służy wszystkim, a więc także pracownikom i państwu. Związki zawodowe

będą dbały nie tylko o interes pracowników, ale również o to, aby gospodarka jako całość dobrze funkcjonowała, co z kolei służy wszystkim ludziom żyjącym w społeczeństwie. Państwo natomiast będzie w stanie wzbic się ponad partyjne interesy, by służyć obywatelom, a nie jedynie konsumować korzyści wynikające ze sprawowania władzy.

Konieczna jest jednak zdolność partnerów do myślenia w kategoriach jutra. Już samo długofalowe spojrzenie na problemy przyczynia się do podnoszenia standardów etycznych życia. Jeszcze więcej w tym względzie może uczynić personalizm podejścia. Poszanowanie godności każdego człowieka przez wszystkich jest najlepszym gwarantem bezpiecznego społeczeństwa. Dokonać się to jednak może, jak mawiał Prymas Tysiąclecia, jedynie poprzez odnowę moralną społeczeństwa. Troska o etykę jest więc nie tylko zadaniem przedsiębiorców, ale wszystkich, dlatego dziwić może, z jakimi oporami współczesne demokratyczne państwa wprowadzają normy etyczne do swoich zapisów prawnych.

¹ Arystoteles, *Etyka Nikomachejska*, przeł. D. Gromska, Warszawa 1982.

² Por. M. Rybak, *Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw*, w: M. Borowska, J. Gałkowski (red.), *Etyka w biznesie*, KUL, Lublin 2002, s. 59–108.

³ Jan Paweł II pisze: „Wróćmy teraz do początkowego pytania: czy można powiedzieć, że klęska komunizmu oznacza zwycięstwo kapitalizmu jako systemu społecznego i że ku niemu winny zmierzać kraje, które podejmują dzieło przebudowy gospodarczej i społecznej? Czy to jest model, który należy proponować krajom Trzeciego Świata, szukającym właściwej drogi rozwoju gospodarczego i politycznego? Odpowiedź jest oczywiście złożona. Jeśli mianem <<kapitalizmu>> określa się system ekonomiczny, który uznaje zasadniczą i pozytywną rolę przedsiębiorstwa, rynku, własności prywatnej i wynikającej z niej odpowiedzialności za środki produkcji, oraz wolnej ludzkiej inicjatywy w dziedzinie gospodarczej, na postawione wyżej pytanie należy z pewnością odpowiedzieć twierdząco, choć może trafniejsze byłoby tu wyrażenie <<ekonomia przedsiębiorczości>>, <<ekonomia rynku>> czy po prostu <<wolna ekonomia>>. Ale jeśli przez <<kapitalizm>> rozumie się system, w którym wolność gospodarcza nie jest ujęta w ramy systemu prawnego, wprzęgającego ją w służbę integralnej wolności ludzkiej i traktującego jako szczególny wymiar teże wolności, która ma przede wszystkim charakter etyczny i religijny, to wówczas odpowiedź jest zdecydowanie przecząca”. Jan Paweł II, *Encyklika Centesimus annus*, 42.

⁴ „Stanowi to nowe ograniczenie rynku: istnieją potrzeby zbiorowe i jakościowe, których nie da się zaspokoić za pośrednictwem jego mechanizmów. Istnieją ważne wymogi ludzkie, które wymykają się jego logice. Istnieją dobra, których ze względu na ich naturę nie można i nie należy sprzedawać i kupować. Niewątpliwie mechanizmy rynkowe niosą pewne korzyści: m.in. służą lepszemu wykorzystaniu zasobów, ułatwiają wymianę produktów, a zwłaszcza w centrum zainteresowania umieszczają wolę i upodobania osoby ludzkiej, umożliwiając jej w chwili zawierania kontraktu spotkanie z wolą i upodobaniami innej osoby. Wiąże się z nimi jednak niebezpieczeństwo przyjęcia wobec rynku postawy <<bałwochwalczej>>, niebiorącej pod uwagę istnienia dóbr, które ze swej natury nie mogą być zwykłymi towarami”. Tamże, 40.

⁵ T. Cozzi, S. Zamagni, *Elementi di economia politica*, Mulino, Bologna, 1995, s. 19–56.

⁶ A. Szostek, *Pogadanki z etyki*, Częstochowa 1998, s. 45.

⁷ Arystoteles, dz. cyt., s. 3.

⁸ Utylitaryzm sięga swymi korzeniami starożytności i wyrasta z hedonizmu Arystypa z Cyreny i Epikura. Więcej: Z. Zalewski, *Hedonizm*, w: *Encyklopedia Katolicka*, t. VI, KUL, Lublin 1993, s. 613–614.

⁹ W. Tatariewicz, *Historia filozofii*, PWN, Warszawa 1983, s. 122–126.

¹⁰ Por. J. Maritain, *Humanizm integralny. Zagadnienia doczesne i duchowe nowego świata chrześcijańskiego*, Londyn 1960; K. Wojtyła, *Osoba i czyn*, Kraków 1969.

¹¹ Jan Paweł II, *Centesimus annus*, 35.

Partnerstwo lokalne łączy zaangażowanie władz samorządowych, organizacji pozarządowych, instytucji publicznych, szkół, przedsiębiorców. Pozwala ono na budowanie zespołów lokalnego rozwoju, które efektywnie rozwiązują lokalne problemy i realizują potencjał oddolnych szans rozwojowych – pisze Antoni Sobolewski

Partnerstwo dla rozwoju

Od kilku lat narasta swoista moda na partnerstwo. Zaczęło się od projektu pod nazwą „Partnerstwo dla Samorządu” realizowanego z pomocą amerykańską w połowie lat 90. Następnie przyszła moda na różne odmiany partnerstwa, np. publiczno-prywatnego realizowanego głównie w zakresie inwestycji infrastrukturalnych, by w końcu dojść do tego – chyba najważniejszego – partnerstwa społecznego.

W każdej z tych odmian partnerstwa ważną rolę odgrywa samorząd lokalny. We współczesnym świecie pełni on coraz istotniejsze funkcje we wspieraniu rozwoju gospodarczego i społecznego. Aktywna administracja samorządowa może znacząco przyczynić się do rozwoju gospodarczego lub wręcz przeciwnie – skutecznie go hamować, blokując na przykład napływ nowych inwestycji czy efektywne funkcjonowanie lokalnych przedsiębiorców. Ponadto, jak mówił prof. Wiesław Theiss: *ostatnie dziesięciolecie to okres odradzania się i ponownego odkrywania znaczenia „małych ojczyzn”, to również okres dostrzegania „siły”, jaką dysponują jednostki i małe grupy społeczne skupione wokół niej, to także moment identyfikacji przez władze samorządowe konieczności i znaczenia zaangażowania środowiska lokalnego w życie gminy lub powiatu.*

Zwłaszcza administracja szczebla gminnego i powiatowego ma sporo do zdziałania w zakresie wspierania rozwoju gospodarczego. Wpływa bowiem w istotny sposób na jakość atmosfery wokół rozwoju przedsiębiorczości. Od szybkości i sprawności jej działania zależy, czy i kiedy powstaną nowe inwestycje. Decyduje bowiem o szybkości wydawania pozwoleń na budowę, czy też o planach zagospodarowania przestrzennego¹. Ponadto

administracja może podjąć efektywne działania promocyjne nastawione na pozyskanie inwestorów zewnętrznych. Na przykład niektóre gminy, powiaty, a nawet województwa samorządowe przygotowują specjalne oferty dla inwestorów, a także organizują biura obsługi inwestorów.

Wielu partnerów dla wspólnego rozwoju. Niemniej jednak szeroko rozumiany rozwój lokalny, zwłaszcza na poziomie powiatu, wymaga zaangażowania wielu partnerów. Administracja nie jest w stanie obecnie sama planować i wdrażać programów rozwoju, ponieważ one z natury wymagają wielostronnej kooperacji z uwagi na swój złożony charakter. Wymagają łączenia wiedzy i doświadczeń, które znajdują się w różnych grupach społecznych i instytucjach.

Partnerstwo stało się odpowiedzią na specyficzne wymagania stawiane przez charakter współczesnej gospodarki, a także zmiany zachodzące w „małych ojczyznach”. Stało się ono narzędziem do budowania potencjału, który pozwala na sprawne konkurowanie z innymi społecznościami lokalnymi w zakresie jakości życia mieszkańców, a także w dostępie do środków na rozwój oraz w dostępie do inwestycji. Partnerstwo angażuje władze samorządowe, lokalne organizacje pozarządowe, instytucje publiczne, szkoły, przedsiębiorców, mieszkańców. Pozwala ono na budowanie zespołów lokalnego rozwoju. Wspólnie podejmowane inicjatywy pozwalają lokalnym społecznościom rozwiązywać ich trudne problemy. Umożliwiają kształcenie i aktywizowanie lokalnych liderów, wspieranie samoorganizacji lokalnych społeczności, szybkie reagowanie na zmieniające się otoczenie, na łączenie posiadanych środków i zasobów, na tworzenie nowych inicjatyw gospodarczych i miejsc pracy.

Partnerstwo na mocy prawa. Partnerstwo ma swoje miejsce w systemie prawa w Polsce. Zostało uregulowane w sposób ustawowy wraz z przyjęciem Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy². W rozdziale 3 tej ustawy wśród instytucji rynku pracy w paragrafie 6.1. pod pozycją 6 wymienia się również instytucje

partnerstwa lokalnego. W rozumieniu ustawy instytucje partnerstwa lokalnego są instytucjami realizującymi inicjatywy partnerów rynku pracy, które tworzone są na rzecz realizacji zadań określonych ustawą i wspieranymi przez organy samorządu terytorialnego. Z kolei rozdział 8 dotyczący dialogu społecznego i partnerstwa na rynku pracy – art. 21 – stwierdza, iż: *Polityka rynku pracy realizowana przez władze publiczne opiera się na dialogu i współpracy z partnerami społecznymi, w szczególności w ramach:*

- 1) *działalności rad zatrudnienia;*
- 2) *partnerstwa lokalnego;*
- 3) *uzupełniania i rozszerzania oferty usług publicznych służb zatrudnienia przez partnerów społecznych i agencje zatrudnienia.*

Dla rozwoju partnerstwa bardzo ważny jest również rozdział 13 zatytułowany: „Wspieranie lokalnych i regionalnych rynków pracy”. Ustawodawca jasno określił, że to właśnie (art. 63.1.) starosta, samodzielnie lub we współpracy z innymi partnerami inicjuje i realizuje projekty lokalne w celu promocji zatrudnienia i aktywizacji bezrobotnych i poszukujących pracy. Projekty lokalne – podobnie jak i regionalne – mają powstawać zatem na zasadzie partnerstwa, które może liczyć na wsparcie finansowe (art. 63 pkt 4). Natomiast marszałek województwa (art. 65.1.), samodzielnie lub we współpracy z samorządami powiatowymi, inicjuje tworzenie programów regionalnych między innymi w celu utrzymania i tworzenia miejsc pracy, czy też w celu rozwijania zasobów ludzkich. Zgodnie z ustawą dysponenci Funduszu Pracy mogą przeznaczać z niego środki między innymi na pokrycie kosztów związanych z organizowaniem partnerstwa lokalnego, o którym mowa w art. 6 ust. 7. Dotyczy to kosztów organizacji spotkań i konferencji z udziałem przedstawicieli instytucji partnerstwa lokalnego oraz instytucji realizujących inicjatywy partnerów rynku pracy.

Partnerstwo szerokie i wąskie. Partnerstwo możemy rozumieć w szerokim sensie jako partnerstwo na rzecz rozwoju społeczności lokalnej – np. o zasięgu powiatowym czy gminnym, a także możemy je rozumieć w sensie wąskim jako wspólna realizacja konkretnego działania czy też projektu, co często bywa zresztą następstwem tego szerokiego partnerstwa.

Budowanie szerokiego partnerstwa na rzecz rozwoju społeczności lokalnej nie jest zadaniem łatwym, wymaga zwykle długotrwałej pracy. Owocuje ona jednak powstaniem zaufania partnerów do siebie, które jest podstawą do współdziałania lokalnych podmiotów. Tylko zaufanie może stworzyć grunt do tworzenia i realizowania wspól-

nych projektów rozwojowych na rzecz lokalnych społeczności. Znaczna ich część finansowana była do tej pory głównie w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich (Działania 1.5, 1.6, 1.1) oraz w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (Działania 2.1, 2.3, i 2.4). Ponadto partnerstwa realizowały projekty w ramach dwóch najważniejszych inicjatyw partnerskich – Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL oraz o IW Leader +. One same w sobie nie mogłyby istnieć bez partnerstwa realizujących je podmiotów. IW EQUAL jest programem Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), którego głównym celem, jako laboratorium polityki zatrudnienia, jest testowanie i promowanie nowych, innowacyjnych sposobów zwalczania wszelkich form dyskryminacji oraz nierówności na rynku pracy. Temu celowi podporządkowana jest cała konstrukcja EQUAL³. Natomiast beneficjentami pomocy IW Leader + są przede wszystkim Lokalne Grupy Działania, czyli związki partnerów publicznych i prywatnych wspólnie podejmujących działania innowacyjne związane z rozwojem obszaru wiejskiego⁴.

Krótką historią polskiego partnerstwa. Inicjatywy partnerskie, choć wprost nie były tak nazywane, istniały od początku odbudowy samorządu lokalnego w Polsce po 1990 roku. Idea partnerstwa zyskała na popularności wraz ze wzrostem potencjału lokalnych organizacji pozarządowych, a także w wyniku wzrostu samoświadomości samorządu lokalnego i jego agend – szczególnie powiatowych urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej (OPS i PCPR). Ważną sprawą było jednak zwiększenie ilości dostępnych pieniędzy pochodzących zarówno z funduszy przedakcesyjnych, jak i później strukturalnych.

Podstawową zaletą partnerstwa lokalnego jest to, że umożliwia ono łączenie zasobów, wiedzy, umiejętności, co prowadzi do możliwości efektywnego wspólnego działania. Partnerstwo stwarza szansę na uzyskanie przewagi konkurencyjnej dla danej społeczności lokalnej, na przygotowanie dogłębnej analizy jej potrzeb i zasobów rozwojowych.

Dużą rolę odegrały m.in. takie programy, jak PHARE SSG 2001 i 2002, czy też ostatnia edycja działań podejmowanych w ramach regionalnych ośrodków szkoleń z EFS. Istotne były również projekty realizowane m.in. przez wojewódzkie urzędy pracy np. „Lokalne partnerstwo na rzecz pracy” w ramach programu PHARE 2002 czy też kontynuacje tych działań ramach projektu „Regionalne partnerstwo na rzecz pracy” finansowanego w ramach Działania 1.1 SPO RZL.

Przełomowy okazał się chyba Polsko-Amerykański Program Partnerstwa Lokalnego realizowany w latach 2002–2004 przez Jadwigę Olszowską-Urban. Finansował go Departament Pracy USA oraz Amerykańska Agencja ds. Rozwoju Międzynarodowego pod patronatem Kancelarii Prezydenta RP. Program upowszechnił coś, co nazwano Modelem Partnerstwa Lokalnego w skali całego kraju. Model, dostosowany do polskich warunków, jest obecnie z powodzeniem wdrażany przez samorządy wojewódzkie, powiatowe i gminne, urzędy pracy, organizacje pozarządowe, związki zawodowe i pracodawców. Realizacja modelu przyczyniła się do zacieśnienia współpracy wielu środowisk lokalnych, wyzwalania inicjatyw oraz wdrażania projektów gospodarczych, które sprzyjać będą powstawaniu nowych miejsc pracy. Najważniejsze wydaje się to, że w każdym województwie powstały sieci lokalnych i regionalnych specjalistów od partnerstwa lokalnego. W wielu przypadkach stały się one później podstawą do zabiegania o środki z funduszy

Rozwój lokalny wymaga zaangażowania wielu partnerów. Administracja nie jest w stanie obecnie sama planować i wdrażać programów rozwoju, ponieważ one z natury wymagają wielostronnej kooperacji z uwagi na swój złożony charakter. Wymagają łączenia wiedzy i doświadczeń, które znajdują się w różnych grupach społecznych i instytucjach. Partnerstwo angażuje władze samorządowe, lokalne organizacje pozarządowe, instytucje publiczne, szkoły, przedsiębiorców, mieszkańców.

strukturalnych. Amerykański model partnerstwa opierał się na trzech komponentach⁵, takich jak:

- **Lokalne Ożywienie Gospodarcze** – w jego ramach odbył się cykl warsztatów aktywizujący mieszkańców i pomagający gminom oraz powiatom w opracowaniu i wdrażaniu projektów rozwojowych, które przyspieszają wzrost gospodarczy, wsparcie dla firm i tworzą nowe miejsca pracy;
- **Szybkie Reagowanie** – w jego ramach zakładane są zespoły przystosowania zawodowego oraz grupy wsparcia koleżeńskiego „Praca” na terenie restrukturyzowanych firm, w gminach, powiatach, osiedlach i przy parafiach;
- **Szybki Start** – program, który pozwala przedsiębiorstwom na podniesienie swojej konkurencyjności poprzez dostosowanie szkoleń do potrzeb konkretnego stanowiska pracy oraz wdrażanie strategii poprawiających wykorzystanie zasobów ludzkich.

Najważniejszy okazał się pierwszy komponent, który podzielony był na cztery typy spotkań o charakterze warsztatów: A, B, C i D. Warsztat A podejmował analizę lokalnych czynników gospodarczych. Chodziło o oszacowanie kwestii dostępu do kapitału, infrastruktury, zasobów pracy itp. Warsztat B podejmował analizę czterech zasad wywoływania ożywienia gospodarczego w społeczności lokalnej w zakresie: zatrzymania tracenia zasobów (ludzkich, finansowych i rzeczowych) wpływających poza obszar objęty analizą. Warsztaty mają też na celu wsparcie istniejących firm, zachęcanie do tworzenia nowych, rekrutowanie nowych kompatybilnych firm. Z kolei Warsztat C koncentrował się na tworzeniu propozycji projektów gospodarczych, które pobudzą lokalny rozwój gospodarczy poprzez: wsparcie istniejących firm, zachęcanie do tworzenia nowych firm, rekrutowanie z zewnątrz potrzebnych firm. Natomiast Warsztat D dokonywał oceny i wyboru propozycji projektów rozwojowych do wdrażania w społeczności lokalnej.

Działania zapoczątkowane w ramach tego programu są obecnie rozwijane m.in. w ramach wcześniej wspomnianych już projektów wojewódzkich urzędów pracy oraz projektu „**Partnerstwo i współpraca na rzecz budowy nowoczesnego rynku pracy**”, którego liderem jest Społeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania w Łodzi – (www.swspiz.pl), a jednym z partnerów Międzynarodowe Centrum Partnerstwa Partners Network. Projekt ten realizowany jest na obszarze czterech województw: podlaskiego, mazowieckiego, łódzkiego i dolnośląskiego, a opiera się na metodach wypracowanych podczas wdrażania Modelu Partnerstwa Lokalnego w Polsce.

Przykłady dobrych praktyk

Zachodniopomorska Platforma Informacyjna. Jest to projekt dobrze funkcjonujący dzięki właściwemu zdiagnozowaniu potrzeb instytucji rynku pracy przez dwie firmy wchodzące w skład Zachodniopomorskiej Regionalnej Sieci Partnerstwa Lokalnego: Pomorską Akademię Kształcenia Zawodowego Sp. z o.o. oraz Instytut Organizacji Przedsiębiorstw i Technik Informacyjnych. Uznały one, że trzeba uporać się z brakiem przepływu informacji i jej rozproszeniem, brakiem wiarygodnej informacji i banku informacji. Stąd projekt ten ma na celu zorganizowanie metody wymiany informacji między instytucjami rynku pracy województwa zachodniopomorskiego zaangażowanymi w obsługę i monitorowanie regionalnego rynku pracy. Projekt realizowany jest w ramach Działania 1.1 Sektorowego Programu Operacyjnego „Rozwój Zasobów Ludzkich” (więcej informacji – www.platformainformacji.pl).

IW Equal – Praca w Posagu. Jest to projekt wypracowany przez zespół partnerski pod nazwą: Partnerstwo na rzecz Rozwoju „Praca w posagu – model wychodzenia z rodzinnego bezrobocia na wsi”. Tworzy go Wojewódzki Urząd Pracy w Szczecinie (administrator projektu), Instytut Organizacji Przedsiębiorstw i Technik Informacyjnych InBIT, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Szczecinie, Pomorska Akademia Kształcenia Zawodowego w Szczecinie oraz Stowarzyszenie Rozwoju Regionalnego POMERANIA. Partnerstwo opracowuje i wdraża kompleksowy system powiązań powiatowej i gminnej pomocy instytucjonalnej dla rodzin zagrożonych dziedziczeniem bezrobocia połączony z systemem samopomocy obywatelskiej opartej na zaangażowaniu lokalnych społeczności, w tym odbiorców pomocy i potencjalnych pracodawców.

Partnerstwo w powiecie Łosice. W 2004 roku w ramach wdrażania amerykańskiego Modelu Partnerstwa Lokalnego w Łosicach (województwo mazowieckie) przeprowadzono Warsztaty Lokalnego Ożywienia Gospodarczego. Ich efektem było wypracowanie kilku projektów:

1. Łosickie Centrum Wspierania Przedsiębiorczości – Łosickie Stowarzyszenie Rozwoju – EQUUS. Przedsięwzięcie realizuje szereg ważnych zadań z zakresu lokalnego rozwoju.

2. Grzybek – Produkcja Podłoża Pod Pieczarki – W ramach projektu powstała spółdzielnia „Grzybek Łosicki” zrzeszająca lokalnych pieczarkarzy, którzy zbudowali chłodnię-przechowalnię. Sprzedaje ona lokalne produkty, znacznie obniżając koszty produkcji. Spółdzielnia tworzy nowe miejsca pracy.
3. Łosickie Centrum Informacji i Promocji Nadbużańskiej. Projekt został połączony z projektem nr 1. Jego liderzy zajmują się poszukiwaniem środków na prowadzenie promocji powiatu.
4. Nadbużańska Żywność. Jest to projekt polegający na integracji lokalnych producentów i zachęcaniu do organizacji przetwórstwa lokalnej żywności.

Partnerstwa dla Edukacji – Tarnów⁶. W listopadzie 2004 roku Urząd Miasta Tarnowa zainicjował przedsięwzięcie, w którym UNDP, agenda rozwojowa ONZ (United Nations Development Program) oraz PKN ORLEN rozpoczęły prace zmierzające do realizacji projektu pod nazwą „Partnerstwo dla Edukacji Miasta Tarnowa”. Jego celem jest budowa lokalnej strategii miasta w zakresie edukacji. Chodzi o wzmocnienie potencjału lokalnej społeczności oraz rozwój przedsiębiorczości, w tym szczególnie młodzieżowej. Ma to przyczynić się do zdecydowanej i długofalowej poprawy warunków życia mieszkańców oraz dynamicznego rozwoju miasta. W pracach projektowych aktywnie uczestniczą lokalni przedstawiciele administracji publicznej, biznesu i organizacji społecznych. Do uczestnictwa w projekcie zaproszeni zostali również eksperci spoza Tarnowa, a partnerem moderującym tworzenie partnerstwa i koordynującym przebieg całego projektu jest GRUPA TROP.

W efekcie działań partnerstwa Rada Miejska w Tarnowie przyjęła 23 czerwca 2005 r. dokument pod nazwą „Strategia rozwoju edukacji miasta Tarnowa”. Powstało także Stowarzyszenie EDU – TAR, które przejmie odpowiedzialność za realizację założeń strategii. Jego członkowie zajmować się będą wdrażaniem, realizacją oraz aktualizacją strategii rozwoju edukacji miasta, monitorowaniem jej wprowadzania oraz mobilizowaniem środków finansowych na projekty zmierzające do jej realizacji.

Wady i zalety partnerstwa. Partnerstwo, jak każda inna forma ludzkiego działania, ma wady i zalety. Wśród podstawowych zalet partnerstwa możemy wymienić łączenie zasobów, wiedzy, umiejętności, co prowadzi do możliwości wspólnego działania. Partnerstwo stwarza szansę na uzyskanie przewagi konkurencyjnej dla danej społeczności lokalnej, na przygotowanie dogłębnej analizy jej potrzeb i zasobów rozwojowych, na dobry wstęp do zwierania „małych partnerstw”, np. do realizacji konkretnych pomysłów. Ponadto partnerstwa umożliwiają odpolitycznienie procesu podejmowania

decyzji oraz włączenie dotychczas biernych lokalnych podmiotów. Stanowi też ono dobre forum generowania i realizacji odważnych pomysłów.

Natomiast najważniejszą wadą partnerstwa wydaje się być czasochłonność jego powstawania i długi okres, po którym pojawiają się pierwsze efekty. Wymaga ono też w miarę silnego lidera, zarówno instytucjonalnego jak i personalnego. Ponadto stwarza ryzyko powstania zamkniętej grupy partnerów, która nie dopuszcza innych. Groźby związane są także z małym zaangażowaniem niektórych sektorów, szczególnie przedstawicieli firm.

Etapy budowania partnerstwa. Najważniejsze wydaje się uczciwe powiedzenie sobie – partnerstwo buduje się latami. Niejako z natury jest to długotrwały proces, bo takie są wymagania stawiane przez pojawienie się wzajemnego zaufania i poznawania organizacji. Czasu wymaga także zrozumienie, że partnerzy nie muszą wyłącznie konkurować na poziomie lokalnym, lecz mogą także współpracować, aby realizować swoje interesy.

Budowanie partnerstwa na poziomie powiatowym zaczyna się od wykreowania lidera. Zgodnie z ustawami staje się nim zazwyczaj starosta, który z jednej strony jest gospodarzem powiatu, a z drugiej osobą odpowiedzialną za jego rozwój gospodarczy i zwalczanie bezrobocia. Od strony organizacyjnej wspieraniem budowania lokalnego zespołu zajmuje się głównie powiatowy urząd pracy, który zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy może współfinansować takie działania. Ale pojawiły się także – zgodnie z ustawą – również inne instytucje, które mogą stawać się istotną częścią partnerstwa lokalnego, np. Gminne Centra Informacji. One bardzo dobrze upowszechniają informacje na temat działań partnerskich, a także stają się często miejscem spotkań członków paktów partnerskich.

Kolejnym etapem jest zbudowanie zespołu inicjatywnego, który zajmie się organizowaniem kolejnych spotkań, pozyskiwaniem partnerów, a także zbudowaniem listy osób zaproszonych. W zależności od wybranej metodologii, zespół ten najpierw zajmie się dogłębną analizą zasobów powiatu, jego potrzeb i możliwości rozwojowych lub od razu przejdzie do budowania zespołu projektowego. Dopiero na podstawie tej analizy tworzy możliwe ścieżki rozwoju i wizję powiatu. Następnie zespół może przejść do generowania konkretnych pomysłów i ich urzeczywistniania. Należy jednak ponownie podkreślić, że efekty wspólnego działania pojawią się po stosunkowo długim czasie współpracy zaangażowanych osób i podmiotów. Aby przyspieszyć proces powstawania zdolności do działania zespołu, konieczna jest jego stabilizacja, która powinna zostać oparta o wcześniej wypracowaną deklarację partnerstwa konkretnych podmiotów. W pracach zespołu powinny też uczestniczyć osoby decyzyjne, tzn. kierownicy i dyrektorzy poszczególnych instytucji dysponujących konkretnymi zasobami, które umożliwiają działania. Jedynie w takiej sytuacji praca zespołu przynosi szybkie efekty, gdyż po pierwsze, mogą oni podejmować decyzje w zakresie zarówno udostępnienia zasobów, jak i przystępowania do określonych projektów, jak i są naj-

bardziej zainteresowani odniesieniem sukcesu zespołu partnerskiego.

Ponadto dla trwałości i efektywności paktów partnerskich ważna jest reprezentatywność wszystkich odłamów społeczności lokalnej, tzn. samorządu, przedsiębiorców, instytucji edukacji oraz organizacji pozarządowych. Bez ich udziału we właściwej skali niemożliwe jest przeprowadzenie całościowej analizy sytuacji powiatu i jego potencjału w konkretnych sferach mających wpływ na wykorzystanie szans rozwojowych. Bezowocne stają się także próby wygenerowania dobrych pomysłów na jego rozwój, a zarazem dobrych pomysłów na kolejne projekty finansowane z funduszy strukturalnych. Umiejętność łączenia doświadczeń w danej społeczności daje jej nie tylko przewagę konkurencyjną, ale i pozwala łatwiej przezwyciężać trudności w realizacji projektów czy też w planowaniu i wdrażaniu zasad rozwoju lokalnego – szczególnie w przypadku podejmowania trudnych decyzji, na przykład lokalnych reform w systemie szkolnictwa, służby zdrowia czy też rynku pracy. Dlatego tak ważne wydaje się budowanie partnerstwa lokalnego służącego przygotowaniu projektów na nowy okres programowania 2007–2013.

Co ciekawe, naszymi rozwiązaniami są zainteresowane również inne kraje. Od września 2006 r. na Ukrainie wdrażany jest projekt pod nazwą: „Partnerstwo lokalne dla rozwoju lokalnego rynku pracy”. Zyskał on dofinansowanie od rządu Polski i Kanady oraz z Programu Polsko-Kanadyjskiej Współpracy Rozwojowej.

¹ Dobrym przykładem są działania Tarnowa Podgórnego pod Poznaniem, które już w 1991 r. przystąpiło do kompleksowego sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego i studium urbanistyczno-architektonicznego.

² Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z dnia 1 maja 2004 r.) z późniejszymi zmianami

³ http://www.juhrc.org/equal/o_equal/.

⁴ <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/LEADER/>.

⁵ <http://www.partners.net.pl/>.

⁶ <http://www.undp.etap.pl/>.

W przedsiębiorstwach trwa zakładanie rad pracowniczych. Powstają pierwsze doświadczenia ze stosowaniem tego nowego w Polsce instrumentu dialogu społecznego. W jednych firmach dochodzi do powstania rad, w innych związkowcy i pracodawcy umawiają się, że będą prowadzili dialog w dotychczasowym dwustronnym układzie – pisze Irena Dryll

Rady pracownicze na starcie

Choć jeszcze niedawno niektórzy mówili, że rady pracownicze to pomysł z piekła rodem, to jednak powstają. Przesądza o tym ustawa o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji obowiązująca od 26 maja 2006 r., która wdraża do polskiego systemu prawnego unijną dyrektywę 2002/14/WE w tej sprawie.

– Partycypacja w formie informacji i konsultacji to uznany sposób dialogu społecznego na poziomie firm w Unii Europejskiej, o czym mówi nie tylko ta dyrektywa, ale wiele innych. Jest to już pewien standard cywilizacyjny i trzeba zachęcać pracowników do wykorzystywania go – uważa prof. Jerzy Wratny, autorytet w dziedzinie prawa pracy i dialogu społecznego.

Ustawa nakazuje tworzenie rad pracowników w firmach zatrudniających ponad 50 osób. Do 23 marca 2008 r. wymóg ten będzie dotyczył tylko tych firm, które zatrudniają powyżej 100 osób. Rady mają liczyć od 3 do 7 osób, a powołują je reprezentatywne organizacje związkowe lub tam, gdzie ich nie ma, sami pracownicy. Pracodawca jest zobowiązany do przekazywania radzie informacji o sytuacji ekonomicznej firmy oraz o kwestiach wymagających konsultacji, a dotyczących: • stanu, struktury i przewidywanych zmian zatrudnienia oraz działań mających na celu utrzymanie poziomu zatrudnienia, • działań, które mogą powodować istotne zmiany w organizacji pracy lub podstawach zatrudnienia.

Istnieją jednak możliwości, które pozwalają firmom uniknąć konieczności tworzenia rad. Aby z nich skorzystać, zarząd firmy musiał podpisać stosowne porozumienie z przedstawicielstwem pracowników (związkiem lub osobami reprezentującymi zatrudnionych) datowane jeszcze przed wejściem w życie ustawy, czyli do 24 maja br. W porozumieniu konieczne było zobowiązanie się do sto-

sowania mechanizmów informacji i konsultacji na warunkach nie mniej korzystnych od standardów zapisanych w ustawie (art. 24 ustawy). Firmy, które zawarły porozumienie, musiały poinformować o tym ministra pracy. W rejestrze resortu jest ponad cztery tysiące takich firm.

Tworzenie rad rozpoczęło się na przełomie czerwca i lipca 2006 r. Pojawiły się już pierwsze sporne kwestie i zaczątki konfliktów, a cały proces nabiera rozpędu. Do połowy grudnia powstało ponad 1500 rad pracowników, jednak masowy wysyp dopiero przed nami. Firm zobowiązanych do powołania rad jest kilkadziesiąt tysięcy (np. zatrudniających od 50 do 249 osób jest ponad 28 tysięcy).

Porozumienie, czyli mniejsze „zło”. Dlaczego w tak dużej liczbie firm pracodawcy i pracownicy zdecydowali się na porozumienie, a nie na rady? Można postawić pytanie: Co im to daje, skoro zakres informacji i konsultacji powinien być w obu wypadkach taki sam? Niektórzy złośliwi mówią, że daje im to pewność, że wszystko zostanie po staremu. Porozumienia „oswajają” niejako tę nową instytucję dialogu w firmach, wpisując ją w już istniejące procedury przekazywania informacji i zasięgania opinii. W wielu firmach były one wypracowywane latami, a opierają się na pozycji związków zawodowych.

Górnicy: nadzieja i konflikt. W kopalni Bełchatów powstanie rady pracowników stało się problemem nr 1 dla załogi. – *Tworzymy listę tematów, które powinny być przedmiotem stałych konsultacji z zarządem. Na razie jesteśmy w fazie organizacyjnej* – mówi Zdzisław Wach, nowo wybrany przewodniczący 6-osobowej rady. Członków rady desygnowały trzy reprezentatywne organizacje związkowe: Związek Zawodowy Górników Węgla Brunatnego, Związek Zawodowy Pracowników Ruchu Ciągłego i Wolny Związek Zawodowy „Sierpień 80”. Zdecydowali się na radę, choć były wątpliwości, gdyż, ich zdaniem, reprezentatywne związki powinny i bez

radę dostawać wszystkie dokumenty dotyczące sytuacji ekonomiczno-finansowej firmy. – *Związki mają ograniczony dostęp do informacji gospodarczych, rada ma dosyć szeroki – uważa Z. Wach. – Treść zaproponowanego przez nas porozumienia precyzuje szczegółowo, jakie dokumenty i jakie problemy zarząd powinien z nami konsultować.* Związkowcy zastanawiają się, czy nowy prezes zarządu kopalni Jacek Kaczorowski zgodzi się na te propozycje. Nadzieja w tym, że nie jest to prezes przywieziony w teczce. Na różnych stanowiskach przepracował w kopalni dwadzieścia parę lat. Jak to ujmuje Wach: – *na razie nie rokuje źle.*

Natomiast problem wystąpił w Kompanii Węglowej. Tam, siedmioosobowa rada tuż po ukonstytuowaniu się i podpisaniu porozumienia z zarządem o współpracy, trybie oraz zakresie przekazywania informacji i konsultowania stwierdziła, że podjął on ważne decyzje bez konsultacji, m.in. uchwałę o zmianie struktury organizacyjnej oraz powołaniu nowych stanowisk i osób, których dotąd nie było w schemacie organizacyjnym. O jednej z uchwał poinformowano radę, po jej podjęciu, a o innych – nie. Zarząd postanowił m.in. o tym, że zostaną zlikwidowane stanowiska dyrektorów kopalń i zastępców ds. ekonomicznych, natomiast mają powstać centra wydobywcze, w których znajdzie się po kilka kopalń.

Pracownicy uznali, że takie zmiany to cała rewolucja. – *Są to sprawy związane z zarządzaniem i strukturą zakładu, a z ustawy jednoznacznie wynika, że zarząd powinien to z nami skonsultować – mówi Jarosław Grzesik, szef rady.* W konsekwencji rada wystosowała odpowiednie pismo, w którym żąda uchylecia uchwał do czasu przeprowadzenia normalnej, obowiązującej procedury konsultacji wynikającej z ustawy i porozumienia. O zaistniałym fakcie zawiadomiono ministra gospodarki, głównego i okręgowego inspektora pracy. Informację o tym, co

Z wielu opinii i pierwszych praktycznych doświadczeń wynika, że w ustawie wprowadzającej radę pracownicze w przedsiębiorstwach nie brak mankamentów. Jednak dzięki niej kwestia partycypacji pracowniczej, pomijana przez cały okres transformacji, odżyła na nowo.

się stało, rada przekazała do całej struktury związkowej. Zamierza też, już w normalnym trybie, konsultować się z organizacjami związkowymi we wszystkich kilkunastu kopalniach należących do Kompanii.

W ustawie za łamanie prawa do informacji i konsultacji przewidziano sankcje prawne, włącznie z pozbawieniem wolności. Ale kto i jak ma szefów Kompanii ukarać: właściciel, Państwowa Inspekcja Pracy czy ktoś jeszcze inny? – *Trzeba kwestię odpowiedzialności dopracować – podkreśla przewodniczący.*

FSO: krajobraz po bitwie. Pół wieku temu, w FSO na Żeraniu w Warszawie rodził się pamiętny polski październik, a na jego fali wykryła się idea samorządu pracowniczego i ruch rad robotniczych. To tam powołano pierwszą radę. Samorządowy potencjał szybko jednak zduszono wtłaczając go w biurokratyczno-partyjne ramy. W zmienionej formie odrodził się w latach 80., a teraz po pięćdziesięciu latach od tej pierwszej, historycznej rady, 14 czerwca tego roku cztery reprezentatywne związki powołały siedmioosobową radę pracowników. Przewodniczącym został Marek Dyżakowski, od czterech kadencji lider zakładowego i okręgowego Związku Inżynierów i Techników, a także wiceprzewodniczący Forum Związków Zawodowych na Mazowszu i członek WKDS z ramienia Forum. – *Rady pracowników to coś nowego. Nie chcieliśmy, aby u nas była to instytucja tworzona przez mniej doświadczonych. Dlatego zdecydowaliśmy, że na początek wejdą do rady autorytety związkowe, liderzy poszczególnych organizacji – tłumaczy.* W FSO do związków należy ponad 70 proc. zatrudnionych z 2200 osób załogi.

Właścicielem FSO jest firma Ukravto, spółka zarządzająca finansami ukraińskiego AwtoZazu, który z kolei zarządza FSO, a jest powiązany z dawnym właścicielem. Układ właścicielski jest mocno skomplikowany, a przyszłość FSO, mimo optymistycznych sygnałów, wciąż nie do końca pewna.

Rada trzyma więc rękę na pulsie. Swoją działalność zaczęła od wystąpienia do unijnego komisarza ds. konkurencji Neelie Kroes w sprawie pozytywnego zaopiniowania wniosku dotyczącego pomocy publicznej dla FSO. Odpowiedź jest dość wymijająca, ale rada nie składa bronii. Równocześnie zabiega o podpisanie porozumienia o współpracy z zarządem firmy. Rada ma zastrzeżenia do niektórych posunięć zarządu. Nie została bowiem poinformowana o decyzji przekazania majątku do nowo utworzonej spółki. – *Ale zażądaliśmy opinii prawnej z zewnątrz i sprawa jest otwarta – mówi M. Dyżakowski.*

Początki są trudne, niemniej przewodniczący uważa, że dobrze, iż powstała rada, a nie porozumienie. – *Nie chcieliśmy mieszać działalności związkowej z samorządową, naszym zdaniem, lepiej, że zdecydowaliśmy się na osobną instytucję: rada będzie się zajmować konkretnymi gospodarczymi sprawami firmy, a w naszej sytuacji to konieczne. Nie umniejsza to roli związków, a przeciwnie – poszerza ich możliwości i wiedzę.* Przewodniczący rady przypomina, że doświadczenia krajów UE dowodzą, iż tam, gdzie są rady, łatwiej – wbrew pozorom – zarządzać firmą i podejmować strategiczne decyzje. Załoga wie o co chodzi. Jego zdaniem, w gospodarce rynkowej pracownik nie może być traktowany wyłącznie przedmiotowo, jak trybik w maszynie, bez prawa do poinformowania i wyrażania opinii.

W Zakładach Farmaceutycznych Polfa – Łódź SA

(spółka pracownicza) Krzysztof T. Borkowski, prezes zarządu, zaznacza, że nie jest przeciwnikiem rad, ale uważa, iż nie ma sensu tworzenie ich na siłę, bo są związki i od lat wypracowywane formy komunikowania. Byłoby to stwarzanie niepotrzebnej konkurencji, a także generowanie dodatkowych kosztów. – *Dla mnie rada w normalnie funkcjonującej firmie, z przyzwyczajeniami związkowymi to drugi twór, trochę sztuczny, nienaturalny, bo podlegający innym prawom.*

W Polsce stosunki: związki – zarząd obie strony oceniają jako prawie modelowe, a system informacji i konsultacji działa sprawnie. – *Każdemu życzyłbym (odpukać!) takiej współpracy, wręcz kooperacji. Wspólnie więc doszliśmy do wniosku, że w naszej sytuacji lepsze będzie bezterminowe porozumienie między zarządem a szefami obu związków.*

W porozumieniu zawartym w Polsce potwierdzono, że warunki i zakres informowania i konsultacji pozostaną nie gorsze, niż wymaga tego ustawa. Odpowiednią informację, w odpowiednim czasie wysłano do ministerstwa pracy i polityki społecznej. Pisząc powyższe słowa, zastanawiam się, czy aby nie są to tylko pozory. Czasami bywa bowiem tak, że niby „wszystko gra”, a podskórnie toczy się konflikt, ludzie są zastraszeni. Sądzę jednak, że tutaj tego nie ma. Branża farmaceutyczna ma silne związki zawodowe, duże uzwiązkowienie, działacze związkowi – także z łódzkiej Polfy – przechodzą szkolenia ekonomiczne, prawne, a działanie reguł gospodarki rynkowej obserwują w swojej spółce na co dzień. Wiedzą, że sytuacja firmy „przekłada się” na zarobki i dywidendę, jak za dużo pójdzie na wypłaty, to zabraknie na inwestycje i konkurencja ich zniszczy.

– *Gdybym chciał związkowców wprowadzić w błąd czy zastraszyć, to nie daliby się – mówi prezes. Ale nie leży to ani w jego charakterze, ani w stylu zarządzania, jest człowiekiem dialogu, był w młodych latach, jak mówi, związkowcem, a obecnie zasiada w Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego w Łodzi.*

Większość spraw będących przedmiotem informacji i konsultacji to sprawy rutynowe: sytuacja firmy, poziom płac, przewidywana dywidenda, inwestycje, zmiany na rynku farmaceutyków, sytuacja podatkowa itp. Dla omówienia tych kwestii spotyka się dwuosobowy zarząd i dwuosobowa strona związkowa i po godzinie połowa załogi już wie, o czym mówiono. Przekaz jest błyskawiczny. Natomiast forum konsultacji powiększa się, jeśli jednak chodzi o coś poważniejszego i nowego. Wówczas w spotkaniu uczestniczą, oprócz liderów związkowych, całe zarządy, kierownicy poszczególnych komórek. W sumie kilkanaście osób.

Niekiedy zarząd ma dylemat: powiedzieć czy nie i jak powiedzieć. W zeszłym roku np. pogorszyła się sytuacja ekonomiczna firmy. – *Zastanawiałem się, jak sprawę przekazać, żeby nie siać paniki, a zarazem nie przedstawić sytuacji niefrasobliwie. Jest też problem inwestora. – Co jakiś czas pojawia się kandydat, bo firma jest atrakcyjna, a z drugiej strony pracownicy zainwestowali kiedyś kolosalne pieniądze w firmę. Ma więc duży potencjał. O każdym poważniejszym kandydacie informujemy. Bo*

Istnieją prawne możliwości, które pozwalają firmom unikać konieczności tworzenia rad pracowniczych. Zarząd firmy mógł podpisać stosowne porozumienie z przedstawicielstwem pracowników (związkiem lub osobami reprezentującymi zatrudnionych) datowane jeszcze przed wejściem w życie ustawy, czyli do 24 maja br. W porozumieniu konieczne było zobowiązanie się do stosowania mechanizmów informacji i konsultacji na warunkach nie mniej korzystnych od standardów zapisanych w ustawie (art. 24 ustawy).

wystarczy, że czarna wołga stanie pod firmą, a już może pójść plotka, że ktoś z workiem pieniędzy przyjechał kupić Polfę.

Również w firmie Ariadna SA – Fabryka Nici od dawna istnieje zwyczaj konsultacji zarządu z załogą. Ma to formę comiesięcznych spotkań całej średniej kadry kierowniczej z dyrekcją, w których zawsze uczestniczyli związkowcy. – *Wprowadziłam taki zwyczaj wiele lat temu i to się sprawdza. Powstała więź między uczestnikami spotkań, między „górami” a „dołami”* – mówi Krystyna Dalke, wiceprezes dyrektor generalny. Dodaje, że z jej punktu widzenia ustawa o radach nie przyniosła niczego odkrywczego, ale była w pewnym sensie potwierdzeniem zasadności tego co robią w firmie od dawna. Krzysztof Suliński, lider związku branżowego, także uważa, że nie było sensu powoływać nowego ciała. – *Do tej pory nie mieliśmy problemu z dostępem do informacji, przekazujemy je przez swoje struktury, konsultujemy ważniejsze sprawy. Rada dublowałaby to, co już robimy. Tym bardziej, że zapisaliśmy w porozumieniu: należy nam się nie mniej niż w ustawie. Jeśli mówimy: konsultacja – to obok zwolnień, najtrudniejsze są rozmowy płacowe. Nie pamiętam jednak, żeby na początku ze strony związkowej było zdecydowane „nie”. Zawsze jest: no, tak, ale... I ze strony dyrekcji też jest: no, dobrze, ale... Te dwa „ale” się zderzają i znajdujemy jakieś pośrednie rozwiązanie. Nigdy nie było drastycznych sytuacji, jak np. spór zbiorowy, jakoś się dogadujemy. Trafiliśmy na ludzi, którzy chcą się porozumieć* – komentuje Suliński.

W firmie oba związki współdziałają, siedzą „przez ścianę” i na spotkanie z zarządem idą razem, z wcześniej

dogadany wspólnym stanowiskiem. Razem zabiegają o jakieś potrzebne dane, czy informacje itp. – *Ale jak ważna sprawa, idziemy z zarządami związków, u mnie cztery osoby, a u pana Krzysia 5 osób* – mówi Mariola Świder, przewodnicząca „Solidarności”.

„Kolebka” mówi jednym głosem. Podobny, dobry klimat panuje w Stoczni Gdańskiej SA. Nowy prezes solidarnościowej „Kolebki” Andrzej Jaworski informuje, że stocznia wybrała podpisanie porozumienia, a nie radę. – *U nas – przekonuje – jest chyba najlepiej funkcjonująca współpraca pomiędzy zarządem a pracownikami, w tym organizacjami związkowymi. Tym się szczycimy. I dodaje: – Mamy wypracowaną procedurę informacji i konsultacji, a co najważniejsze, wszystkie strony chcą tego samego. Prezes nie bez racji zauważa, że jeżeli jest wspólny kierunek i myślenie o przyszłości firmy, to nawet jak pojawią się różnice we wzajemnych kontaktach, idzie się naprzód.*

Wiceszef zakładowej „S” Karol Guzikiewicz uważa, że współpraca z prezesem układa się dobrze. – *Jaworski mówi tym samym językiem co „S”, mimo że nie jest członkiem związku.*

Lider związku branżowego, Waldemar Wilanowski, też jest zadowolony ze współpracy. – *Relacje są bardzo dobre, nie mam na przykład problemu, żeby się do niego dostać. Jak mam jakąś ważną sprawę, jeden telefon i – rozmawiamy.*

W Stoczni porozumienie nie jest tylko formalnym wypełnieniem unijnej dyrektywy. W obecnej, złożonej sytuacji zakładu może okazać się niezastąpionym narzędziem w decydowaniu o jej losach – przy udziale załogi.

W Elektrowni „Bełchatów” związki zawodowe opowiedziały się za zawarciem porozumienia z zarządem o nietworzeniu rady pracowniczej. – Dzięki ustawie i porozumieniu zyskujemy uprawnienia, takie jak rada, a osiągnąć można tyle samo – uznali związkowcy. – U nas to ciało zdecydowanie dublowałoby się – przekonuje Kazimierz Siudy, lider „Solidarności”.

W Elektrowni „Bełchatów” związki zawodowe także opowiedziały się za porozumieniem. – *Dzięki ustawie i porozumieniu zyskujemy uprawnienia, takie jak rada, a osiągnąć można tyle samo – uznali związkowcy. – U nas to ciało zdecydowanie dublowałoby się – przekonuje Kazimierz Siudy, lider „Solidarności”.* W praktyce zawarcie porozumienia niczego nie zmieniło. Wcześniej procedura informowania i konsultowania była podobna bądź ta sama. – *Jak coś ważnego się dzieje, dostajemy na piśmie, że jest temat taki i taki, a termin spotkania wtedy i wtedy. Nie ma stałych spotkań, bo po co? Podobną opinię wyraża Jerzy Szokalski, wiceprzewodniczący Związku Zawodowego Pracowników Ruchu Ciągłego: – Nie mamy zastrzeżeń co do przepływu informacji od zarządu, spotykamy się jak potrzeba na bieżąco.*

Jednak ostatnio mają o czym „gadać”, tyle że odbywa się to na szczeblu wyższym niż zakładowe porozumienie. Otóż Elektrownia należy do Grupy BOT (Bełchatów – Opole – Turów) powstałej dwa lata temu i grupującej w sumie pięć spółek. Na poziomie całej grupy istnieje Społeczna Rada Konsultacyjna, która składa się z 24 osób, liderów związków z poszczególnych spółek Grupy. Rada zbiera się co najmniej dwa razy w roku, ale ostatnio niemal co miesiąc. Związki obawiają się bowiem planowanych przez zarząd przekształceń. Posiedzenie z 21 sierpnia 2006 r. dotyczyło, jak to ujmuje K. Siudy: *zanegowania procesu wydzielenia z BOT spółek – córek (spółek parterowych). – Domagamy się zaprzestania nawet pracy nad tym tematem – mówi związkowiec. Chodzi o wszystkie jednostki BOT. Związkowcy mówią „nie”, ponieważ boją się utraty miejsc pracy: dzisiaj się wydzieli spółki, a jutro można je sprzedać.*

W odpowiedzi na zbiorowy protest, zarząd BOT wyjaśnił w specjalnym piśmie, że prace analityczne nie są jeszcze decyzją i zaprosił związkowców do współpracy nad tym tematem, np. wydzielenia z elektrowni spółki remontowej czy urządzeń automatyki. K. Siudy uważa jednak, że elektrownia jest już w dużym stopniu zrestrukturyzowana, zatrudnienie w ostatnich latach spadło z ok. 6 tys. do 4300 osób. Zdaniem związkowców, cała ta operacja to sztuka dla sztuki. Na razie jednak nie stawiają sprawy na ostrzu noża i nie nagłaśniają. – *Jesteśmy w fazie wczesnego etapu konfliktu. Negocjacje z zarządem trwają, sprawa nie jest jasna, nie wiadomo jak to ująć i podać, nie ma co na razie rozpowiadać – mówił w końcu sierpnia J. Szokalski. Związkowcy są bardzo odpowiedzialni, a włączenie ich – dzięki porozumieniu – w proces informacji i konsultacji tylko tę odpowiedzialność zwiększa.*

Do Trybunału. Z wielu opinii i pierwszych praktycznych doświadczeń wynika, że nie brak w ustawie mankamentów. Jednak dzięki niej kwestia partycypacji, pomijana przez cały okres transformacji, odżyła na nowo, a te rady, które już powstały, choć wybrane przez związki, wcale nie muszą być fasadowe. – *Wprowadźcie ich kompetencje częściowo nakładając się na to, co już przysługuje związkom, ale związki nie mają aż takich uprawnień, jakie zgodnie z dyrektywą i ustawą powinny przysługiwać radom – uważa prof. Wratny. Jego zdaniem, rady mają generalne kompetencje w zakresie domagania się informacji o sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstwa. Takie uprawnienia przysługują związkom tylko wyrywkowo, w konkretnych sytuacjach.*

Wypowiedzi naszych rozmówców korespondują z opinią profesora. Jeśli zaś chodzi o najbardziej kontrowersyjną kwestię – kto ma reprezentować pracowników w kontaktach z pracodawcą w uzwiązkowionych zakładach i czy ustawa nie dyskryminuje niezrzeszonych pracowników, warto przytoczyć stanowisko Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej przesłane do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w związku z wystąpieniem do rzecznika w tej sprawie Stowarzyszenia Działaczy Samorządu Pracowniczego: *Przyjęty w ustawie sposób powoływania rad pracowników – zdaniem Ministerstwa – nie narusza art. 32 ust. 2 Konstytucji RP. Przyznanie prawa wyboru członków rady pracowników reprezentatywnym organizacjom związkowym nie jest przejawem dyskryminacji pracowników. Należy bowiem mieć na uwadze, że związki zawodowe reprezentują zbiorowe prawa i interesy wszystkich pracowników, niezależnie od ich przynależności związkowej. Prawo do wyboru rady pracowników przyznane zostało organizacjom reprezentatywnym, tj. organizacjom posiadającym faktyczne poparcie pracowników wyrażające się w liczbie zrzeszonych członków oraz zaplecze finansowo-ekspertyczne umożliwiające efektywne działanie wybranej rady pracowników. Członkiem rady pracowników, tak wybranym przez organizacje związkowe, jak i przez pracowników, może zostać każdy pracownik posiadający bierne prawo wyborcze, bez względu na to, czy jest członkiem organizacji związkowej.*

Tryb wyboru, kontroli i odwoływania rady pracowników zaskarżyła natomiast do Trybunału Konstytucyjnego Konfederacja Pracodawców Polskich. Jej zdaniem, *ustawa o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji dyskryminuje niezrzeszonych pracowników i stosuje pośredni przymus wstępowania do reprezentatywnej organizacji związkowej.*

Związki zawodowe odnoszą korzyści z członkostwa ich działaczy w europejskich radach zakładowych. Dzięki temu poprawiają pozycję w macierzystych przedsiębiorstwach. Lokalny zarząd bardziej się liczy z ich propozycjami i postulatami, częściej konsultuje decyzje ważne dla załogi. Lepiej rozwija się dialog między zarządem a związkami – pisze Juliusz Gardawski

Potencjał europejskich rad zakładowych¹

Europejskie rady zakładowe dysponują olbrzymim potencjałem w zakresie współtworzenia harmonijnych stosunków pracy w wielonarodowych korporacjach (MNC). Niestety, na razie nie jest on do końca wykorzystany zarówno w Polsce, jak i w wielu innych krajach. Zwłaszcza związki zawodowe mogłyby w większym zakresie czerpać z niego korzyści dla wzmocnienia swojej pozycji.

Europejskie rady uważane są za instrument wzmocnienia dialogu pracodawców i pracowników w międzynarodowych przedsiębiorstwach. Analitycy wskazują na co najmniej trzy motywy, leżące u podstaw rad. Związki zawodowe chciały dzięki nim zbalansować siłę swojego oddziaływania w stosunku do siły środowisk kapitału. Obawiały się nadmiernej siły wpływu korporacji międzynarodowych w warunkach globalizacji, ponieważ zyskały one moc łatwego destabilizowania rynków pracy, nadwątlenia ładu ustanowionego przez układy zbiorowe. Wynika to z możliwości szybkiego przenoszenia produkcji do krajów o niższej cenie robocizny i o niższych standardach zatrudnienia niż tych, które są osiągnięte na Zachodzie.

Z kolei ze strony Unii Europejskiej ważnym motywem skłaniającym do rozwijania rad była chęć budowania instytucji dialogu społecznego na poziomie europejskim, który wzmocniłby integrację europejską, a także równowagę społeczną w skali Wspólnoty. Stąd rady określone zostały jako demokratyczny instrument konsolidacji europejskiego modelu społecznego. Uważa się, że dyrektywa UE dotycząca rad (94/45) pochodząca z 1994 roku jest „być może najważniejszą legislacją w zakresie zbiorowych stosunków pracy przyjętą na szczeblu europejskim”. Jest tak dlatego, że wnosi ona „model konstruktywnego dialogu między przedstawicielami pracowników a ponadnarodowymi przedsiębior-

stwami i model solidarności”. Wyrażana jest nadzieja, że rady umożliwią wzmocnienie dialogu społecznego i rozszerzenie go na całe społeczeństwa.

Ponadto Unia postrzega rady jako sposób na realizację agendy lizbońskiej i zawarty w niej dezyderat budowania równowagi między trzema filarami – społecznym, gospodarczym i ochrony środowiska. Jak pisze R. Hoffman, rady miały umożliwić przekroczenie ograniczeń stojących przed przyszłą międzynarodową solidarnością (Hoffman 2000). W tym kontekście pojawia się istotny dylemat, który Valeria Polignano, znana badaczka problematyki rad, charakteryzuje następująco: czy rady mają być platformą negocjowania zróżnicowanych interesów, reprezentowanych przez pracowników i ich oddziały w ramach danej wielonarodowej korporacji (MNC), czy raczej instytucją solidarnie reprezentującą pracowników z różnych krajów wobec kapitału, kierującego daną korporacją. Autorka podkreśla, że zgodnie z intencją Unii Europejskiej europejskie rady powinny przede wszystkim realizować drugi z wymienionych celów.

Instytucja międzynarodowej solidarności. Rady kształtowane są w bardzo zróżnicowanych warunkach i odmiennych otoczeniach instytucjonalnych poszczególnych państw. Wielu z nich nie udaje się korzystać z możliwości, które daje dyrektywa. Pokazują to najnowsze badania Jeremiego Waddingtona, przeprowadzone w ramach Europejskiego Instytutu Związków Zawodowych (ETUI)². Potwierdzają to również eksperci „Solidarności”. Według Waddingtona, rady, zgodnie z zapisami dyrektywy, mogłyby podejmować więcej istotnych zagadnień niż to jest w praktyce. Na przykład badania pokazują, że tylko jedna trzecia ich członków potwierdza, że rady są konsultowane w ważnych kwestiach dotyczących sytuacji finansowej korporacji i ich strategii. Jeszcze mniej członków potwierdza, że zasięgano u nich opinii w sprawach dotyczących przeprowadzenia redukcji zatrudnienia i zamykania oddziałów, a kilkanaście procent, że prowadzono z nimi konsultacje w sprawie czasu pracy,

wprowadzania nowych metod pracy, przejmowania i nabywania firm.

Mniej niż jedna trzecia rad jest dostatecznie informowana i konsultowana w sprawach, wchodzących w zakres dyrektywy. W ponad połowie rad przedmiotem obrad nie są takie kwestie, jak: prawa związkowe, regulacje dotyczące czasu pracy oraz kwestie udziału pracowników w zyskach. Podkreśla się także takie nieprawidłowości, jak to, iż jedynie co czwarty przedstawiciel rad jest informowany o decyzjach restrukturyzacyjnych przed ich ostatecznym podjęciem, a z co piątym omawia się takie sprawy. To powoduje, że w zasadzie żaden z przedstawicieli nie uważa, aby rada była bardzo efektywna jako środek wpływu na decyzje zarządu.

Znaczna część kwestii nie jest stawiana podczas obrad rad, bowiem albo zarząd uważa, że zawierają one tajne informacje, albo też dowodzi, że powinny one być rozwiązywane na gruncie narodowym. Jedynie około jedna trzecia uczestników rad zgadza się w tych przypadkach z decyzjami zarządów. W tym kontekście pojawia się także problem zobowiązania członków rad do traktowania niektórych otrzymywanych informacji jako ściśle poufnych, a więc takich, o których nie wolno informować przedstawicieli macierzystych związków zawodowych.

Zróznicowanie sytuacji rad wypływa z wielu czynników. Jeremy Waddington uważa, że jest to pochodną nastawienia do rad w kraju, w którym mieści się centralny zarząd korporacji. Stosunkowo nieprzyjazny klimat istnieje w krajach anglosaskich: w USA, Wielkiej Brytanii, Australii, Irlandii. Ponadto z obserwacji Waddingtona wynika, że generalnie bardziej pozytywny stosunek do rad mają przedstawiciele załóg przedsiębiorstw podległych (spółek-córek) niż związkowcy ze spółki-matki. Według innej obserwacji, poczynionej przez Clemensa Rode, związkowcy z nowych krajów Unii traktują same związki inaczej niż związkowcy ze starych krajów. Ci pierwsi uważają, że związki powinny być wyłącznie zorientowane na obronę wąskich interesów grupowych pracowników, trudno im wznieść się ponad ten interes i myśleć w kategoriach całej korporacji (przejawia się tu efekt „mentalności parafialnej”).

Instytucja międzynarodowej solidarności pracowniczej.

Wielu innych badaczy, a także praktyków ruchu europejskich rad zakładowych potwierdza wyniki badań Waddingtona. Wskazują na szereg utrudnień w zrównoważonym funkcjonowaniu rad. Część z nich jest konsekwencją nastawienia do nich korporacji. Niektóre wykorzystują bowiem fakt prowadzenia działalności w wielu krajach i konkurowanie narodowych oddzia-

łów, np. o rynki zbytu, o miejsca produkcji. W różny sposób ograniczają skalę współpracy i porozumiewanie się pracowników. Utrzymują podziały w ramach korporacji, np. przez wyodrębnianie pionów organizacyjnych, które przecinają podziały narodowe. Część centralnych zarządów traktuje rady jako organizacje, których wpływ należy ograniczyć w drodze rutynizacji ich funkcjonowania, redukcji do roli jednostronnego odbiorcy informacji, przekazującego pewne ogólne dane, jednak konsekwentnie odsuwanego od wpływu na proces decyzyjny. Badacze podkreślają, że jeżeli dany zarząd korporacji doprowadzi do zminimalizowania roli swojej rady, to taka praktyka ma szansę przenieść się i na inne korporacje („złe praktyki są zaraźliwe”).

Do utrudnień można także zaliczyć zmianę klimatu w Unii Europejskiej, która nastąpiła po załamaniu się strategii lizbońskiej. Zaczęto traktować rady z pewnym dystansem. Obwinia się je za fiasko planów zbudowania konkurencyjnej europejskiej gospodarki, co było celem strategii w pierwszej wersji, ponieważ dystans Europy w stosunku do Azji i Stanów Zjednoczonych nie uległ zmniejszeniu pomimo sformułowania takich celów i określeniu środków realizacji.

Również eksperci związkowi zgłaszają trudności. Otóż szereg zapisów dyrektywy okazało się mało precyzyjnych i należałoby je poprawić, jednak w aktualnym klimacie politycznym panującym w Unii, byłoby to utrudnione. Odnosi się to w pierwszym rzędzie do braku ostrości pojęć „informacja” i „konsultacja”. Dyrektywa zawiera pojęcia umożliwiające ich dowolne interpretacje. Nie chroni to dostatecznie rad przed praktykami nie *fair*, stosowanymi przez władze niektórych korporacji. Sprowadzają one informowanie rad do czynności czysto formalnej, wybierając tylko bardzo ogólnikowe wersje, a także nadmiernie techniczne i nieuporządkowane. Utrudnia to przedstawicielom załóg zrozumienie sytuacji panującej w danym przedsiębiorstwie i zinterpretowanie konsekwencji otrzymanych danych dla własnych oddziałów.

Wirtualny kapitał. Niektórzy podkreślają, że korporacja może stosunkowo łatwo uniknąć założenia u siebie rady, o ile nie będzie silnych nacisków ze strony związkowych federacji europejskich lub związków lokalnych. Problem stwarza także często fluktuacja kapitału czy zmiana właścicieli-akcjonariuszy. Pojawiają się nowi właściciele, którzy faktycznie nie kierują przedsiębiorstwem, bowiem decyzje zapadają w innej, zewnętrznej strukturze itd. Przedsiębiorstwo raz wchodzi w zakres działalności jakiejś rady, potem z niego wychodzi, następnie może

mieć szansę wejść w zakres innej rady (negocjacje w tym względzie zabierają jednak dużo czasu) lub wręcz znaleźć się w obszarze, w którym nie może być rady (nowy właściciel korporacji nie posiada przedsiębiorstw w innym kraju europejskim) itd.

W środowisku związkowym trwają dyskusje nad znaczeniem rad. W ramach projektu przeprowadzałem badania wypowiedzi przedstawicieli związków na ich temat. Poniżej przedstawię poglądy dwóch liderów związkowych struktur branżowych, którzy mieli odmienne poglądy na rady. Pierwszy z nich uważał, że rady są instytucją przydatną, ale jednocześnie podkreślał, że ich znaczenie zależy od tego, czy będą mogły cieszyć się stałym wsparciem sieci instytucji, to jest zakładowych związków zawodowych, związkowych struktur branżowych, związków europejskich itd. W innym wypadku ich przydatność byłaby ograniczona lub żadna. Potrzebne jest też stworzenie międzynarodowej solidarności między działaczami rad. W tym zakresie rola federacji europejskiej (EMF) jest trudna do przecenienia. Lider podkreśla, że związki zawodowe w skali branży europejskiej podejmują próby budowania solidarności, ale odbywa się to ze zmiennym szczęściem. Trudno skoordynować działania poszczególnych central krajowych. Są one na etapie „ucierania się”, ale jest to bardzo trudne. W jego przekonaniu dyrektywa o informacji i konsultacji jest szansą i otwiera duże dalsze możliwości.

Z kolei przeciwnik rad jest zdania, iż w gospodarce rynkowej i w obecnym świecie ostrej konkurencji ekonomicznej, zwłaszcza konkurencji międzynarodowej, żadna firma nie chce ujawniać istotnej informacji, a w szczególności strategicznej, posiadającej wartość rynkową,

osobom czy instytucji, które nie mają udziałów własnościowych. Podkreślał, że członkowie rad dostają informację ogólnie dostępną, o charakterze prasowym. Taka sytuacja była przez naszego rozmówcę określona jako nieunikniona – byłoby błędem oczekiwanie, że kapitał będzie się dzielił z pracownikami (z przedstawicielami załóg z różnych przedsiębiorstw i krajów) wiedzą strategiczną. Gdyby do tych przedstawicieli dotarła wiedza cenna dla konkurentów danej korporacji, to z pewnością nastąpiłby „przeciek”.

Można uznać, że drugi rozmówca zajął stanowisko ideologiczne, czy nawet klasowe. Uważał on, że kapitał i praca to dwie strony sporu klasowego, które nigdy nie mogą być traktowane jako autentycznie partnerskie. Prowadzą ze sobą permanentną wojnę, bo jest między nimi zasadnicza, nieredukowalna różnica interesów. Wypowiedziana została również myśl, iż idea dzielenia się z pracownikami rzeczywistymi informacjami, zwłaszcza dotyczącymi planów niekorzystnych z punktu widzenia tych pracowników, jest nie do pomyślenia (byłoby to błędem z punktu widzenia praktyki zarządzania). Z tego wynikał wniosek, że rady muszą być instytucją fasadową.

Ten dwugłos uważam za bardzo istotny. Jest on bowiem wyrazem różnych wartości, różnych typów kultur. Różnica zdań mogła wynikać z praktycznych doświadczeń: pierwszy rozmówca był zaangażowany w sieć kontaktów, skupionych wokół Europejskiej Federacji Metalowców (EMF), sam uczestniczył w działaniach na rzecz powstawania rad, drugi nie miał tej możliwości, nie zdobył praktycznej wiedzy o potencjale tkwiącym we wspomnianej sieci oddziaływania.

Siła nacisku

Europejskie Rady Zakładowe zostały wprowadzone dzięki unijnym dyrektywom: 94/45/WE (przyjęta w 1994 roku, a obowiązująca od września 1996 roku) oraz 2001/86/WE. Związki zawodowe starały się o powołanie rad już w latach 70. Ale już w 1966 roku Międzynarodowa Federacja Metalowców (IMF) doprowadziła do ustanowienia światowych rad w Fordzie i General Electric (Sisson 2006). Najwcześniej budowano związkowe reprezentacje załóg w korporacjach wielo- i międzynarodowych w związkowych federacjach branżowych, zwłaszcza w federacji metalowców.

Niektórzy badacze uznają, że powstanie rad jest wyrazem tradycyjnych dążeń związków zawodowych w celu zorganizowania się do wspólnej obrony przed naciskiem kapitału. Kiedyś wyrazem tych dążeń było zorganizowanie w 1919 roku Międzynarodowej Organizacji Pracy, która aktywnie uczestniczyła w badaniach korporacji międzynarodowych, prowadzonych już od lat 70. przez agendy ONZ³.

Liczne środowiska chcą nowelizacji dyrektywy. Wskazują, że gdy we wczesnych latach 90. powstawała dyrektywa, przemieszczanie się kapitału nie było tak intensywne jak obecnie. Dlatego nie przewidziano w niej odpowiednich rozwiązań. Problemem jest np. to, że dyrektywa przewiduje długie procesy negocjacji związanych z rozpoczęciem działania rady (do 3 lat). Ta perspektywa czasowa, względnie racjonalna w latach 80. czy wczesnych 90., obecnie jest zdecydowanie zbyt długa, gdyż w ciągu trzech lat może nastąpić i niekiedy następuje kilkakrotna zmiana właściciela. Ponadto w dyrektywie pominięte są całkowicie związki zawodowe, co spowodowało, że w wielu korporacjach przedstawiciele pracowników do rad, wybierani przez całą załogę, w rzeczywistości są wręcz wyznaczeni przez zarząd i w efekcie reprezentują raczej stronę pracodawców niż pracowników. Niezależnie od zarzutów, jakie można wysuwać pod adresem związków zawodowych, pozostaje faktem, że bez związkowe-

go „parasola” reprezentacja pracowników ma małe szanse uzyskania lub utrzymania niezależności i traci przez to szansę odegrania wobec niego roli partnerskiej.

Istnieją także innego typu utrudnienia leżące tym razem po stronie członków rad. Otóż, jak wskazują eksperci, ich członkowie pochodzący ze starych krajów Unii lękają się, że ich ugruntowane prawo do negocjowania na poziomie przedsiębiorstwa lub branży zostanie ograniczone z powodu przejęcia ich kompetencji właśnie przez rady. Z obawami tymi stykali się nasi eksperci związkowi u Szwedów i Irlandczyków (eksperci podkreślali, że te niepokoje były nieuzasadnione, jednak na tyle silne, iż utrudniały sprawne funkcjonowanie rad).

Badania Jeremiego Waddingtona pokazują, że członkowie rad zgłaszają daleko idące postulaty. Chcą, aby konsultacje bezwzględnie odbywały się przed tym, nim dana decyzja zapadnie i chcą, aby istniejące obecnie prawo rad do informacji i konsultacji zostało rozszerzone o prawa do negocjowania i współdecydowania. Podkreślają również potrzebę ścisłego określenia zasad informacji i konsultacji, w przypadku gdy dochodzi do połączeń i przejęć przedsiębiorstw, gdyż procesy te uległy nasileniu wraz z pojawieniem się w Europie jednego rynku. Chcą także jednoznacznego określenia terminu, w którym zarządy mają dostarczać potrzebne dokumenty przed spotkaniem rad (niekiedy dokumenty dostarczane są zbyt późno). Ponadto, ich zdaniem, dyrektwa powinna nakazywać korporacjom przeprowadzenie szkolenia przedstawicieli pracowników do rad.

Pierwsze kroki zostały poczynione, jednak cel jest bardzo odległy. Mimo wszystkich zastrzeżeń można uznać, że rady zachowują swój potencjał do stania się ważnym zbiorowym aktorem społecznym i partnerem dla centralnych zarządów korporacji. Można dalej przyjąć, że rady zyskują dojrzałość i będą mogły podjąć próbę rozszerzenia prawa do informacji i konsultacji w negocjacjach z centralnym zarządem. Idea takiego rozszerzenia spotyka się jednak z nieufnością części lokalnych związków zawodowych (w tym także polskich). Liderzy związkowi obawiają się, że wzmocnienie roli rad osłabi ich rolę. Tu jednak zdania są podzielone – część związkowców uznaje, że jednak byłoby korzystne negocjowanie pewnych brzegowych warunków dla pracowników w ramach całej korporacji, i w tym sensie rady mogą okazać się przydatne. W tym kontekście warto wspomnieć o stanowisku Valerii Polignano. Jej zdaniem, jeżeli rada ma spełniać swoją funkcję, musi być wspierana przez te struktury związkowe na poziomie federacji. Grają one zresztą trudną do przecenienia rolę

w procesie tworzenia rad, a zwłaszcza w rozszerzaniu ich składu. Badania uczonej z Warwick wskazują, że są federacje aktywne w dziele rozwijania rad, do których należy Europejska Federacja Metalowców (EMF), ale są i takie, które są mniej aktywne, co odbija się na słabym rozwoju rad w ich sektorze.

Podsumowując: sukces rad, a także procesu europeizacji dialogu pracodawcy-pracobiorecy będzie miał miejsce wówczas, gdy uda się rozszerzyć względną i bezwzględną liczebność rad oraz kiedy uda się doprowadzić do stanu, gdy strona pracownicza będzie w miarę jednolitym i solidarnym partnerem wobec centralnego zarządu wielonarodowego przedsiębiorstwa, oraz gdy rada będzie miejscem rzeczywistej konsultacji. Z przytoczonych przez ekspertów danych wynikało jednak, że rady są wciąż na początku drogi: pierwsze kroki zostały poczynione, jednak cel jest bardzo odległy.

Zastrzeżenia wobec rad ze strony pracodawców.

Pracodawcy, a także specjaliści od zarządzania zasobami ludzkimi (*human resources management*), podnoszą, że rady są wprawdzie z jednej strony traktowane jako instytucje ważne dla integracji europejskiej, lecz z drugiej – mogą ograniczać konkurencyjność i efektywność ekonomiczną korporacji międzynarodowych. Stąd część pracodawców ma wyraźnie ambiwalentną postawę wobec rad. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na pewne historyczne obciążenia. Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (EKZZ) chciała wprowadzenia rad pod koniec lat 70. XX wieku, jednak spotkało się to ze zdecydowanym oporem organizacji pracodawców UNICE. Fakt, że w 1994 roku została przyjęta odpowiednia dyrektywa (przy utrzymującym się sprzeciwie UNICE) wiązało się, zdaniem wielu obserwatorów,

Stanowienie rad

W końcu 2005 roku 2204 korporacje zostały zobowiązane do ustanowienia ERZ, jednak rady powołano w 909 MNC, a działały jedynie w 784 firmach (dane Instytutu badawczego Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych). Najliczniej rady tworzone są w Norwegii, gdzie zorganizowano je w przeszło 70 proc. firm, które są zobowiązane do ich tworzenia, a następnie w Belgii (około 50 proc.) oraz w Finlandii, Szwecji, Japonii, Wielkiej Brytanii, Szwajcarii (nieco ponad 40 proc.). Rady powstają także w korporacjach pochodzących ze Stanów Zjednoczonych (nieco poniżej 40 proc.). Najniższy wskaźnik zanotowano w Portugalii, Hiszpanii, Irlandii (poniżej 10 proc.).

zarówno z determinacją związków zawodowych jak z celami społecznej polityki, realizowanej przez ówczesne kręgi przywódcze Europy.

Ale stosunek pracodawców do rad nie jest jednoznacznie negatywny, zdarzały się sytuacje, gdy zarządy akceptowały powstawanie rad, nawet gdy ich wprowadzanie nie było wymagane przez prawo. Charakterystyczny był przykład Wielkiej Brytanii. Przyjęto tam politykę konsekwentnej opozycji wobec idei rad i dlatego odpowiednie regulacje prawne zostały wprowadzone później niż w innych krajach europejskich. Okazało się jednak, że w szeregu brytyjskich korporacjach zainstalowano rady na długo przed wymaganym czasem. Tak więc z jednej strony klimat wokół rad w środowisku przedsiębiorców był nieprzychylny, z drugiej jednak strony rady są niekiedy traktowane przez menedżment jako instytucje, które mogą istnieć.

Polscy działacze o radach. W ramach projektu przeprowadzona została ankieta wśród polskich przedstawicieli do rad europejskich w pierwszej połowie 2006 roku. Jest to cenny materiał jakkolwiek liczba kwestionariuszy i wywiadów obejmowała kilkanaście odpowiedzi. Ankietowani zaznaczali, że przedmiotem spotkań rad były istotne kwestie, takie jak zapisano w dyrektywie, jednak niektórzy podkreślali, że spotkania mają taki charakter, że przedstawiciele centralnych zarządów jedynie „mówili” zebranim o decyzjach, natomiast z reguły nie odbywały się konsultacje, które mogły jeszcze coś zmienić. To zastrzeżenie znalazło potwierdzenie w rozkładzie odpowiedzi na pytanie o tryb pracy rad (tabela 1). Konsultacje są śladowe, dominuje stwierdzenie o informowaniu z wyprzedzeniem.

Rozkład odpowiedzi na pytanie o zakres informacji i konsultacji (w %)

Jakie ma Pan(i) zdanie na temat trybu pracy Europejskiej Rady Zakładowej, w której Pan(i) uczestniczy? Czy Zarząd przede wszystkim (najczęściej):		
1	Informuje Radę o swoich przyszłych zamierzeniach.	57
2	Nie tylko informuje o swoich przyszłych zamierzeniach, lecz także poddaje pod konsultacje te zamierzenia, oczekuje zdania Rady i liczy się z nim.	14
3	Ani nie informuje, ani nie konsultuje przyszłych zamierzeń, jedynie informuje o tym, co już zrobił i przedstawia decyzje, które już podjął.	29
4	Sytuacja jest inna, jaka?	0

Kolejne pytanie dotyczyło wybranych aspektów codziennej praktyki rad i sytuacji ich członków. Zdaniem wyraźnej większości, obrady są przystępne w sensie językowym, poza salą obrad można korzystać z pomocy tłumaczy, goście nie czują się wyobcowani. Poza tym większość przyznaje, że nawiązane zostały bezpośrednie więzi z przedstawicielami z innych krajów oraz istnieje sieć komunikacji między nimi, funkcjonująca między posiedzeniami ERZ. Połowa ankietowanych wskazuje na możliwość porozumiewania się bez tłumacza. Nieliczni odpowiadają, że w radach ujawniają się grupowe różnice interesów, powstają nieformalne grupy interesu i pojawiają się konflikty i spory.

Wynik ten można interpretować w różny sposób. Najprostsze wytłumaczenie jest następujące: centralne zarządy odgrywają dominującą rolę, rady mają charakter informacyjny a nie konsultacyjny czy tym bardziej negocjacyjny. Sprawia to, że ani nie ma przesłanek do konfliktów w radach, ani do prowadzenia gry i zawiązywania sojuszy.

Standardy, których brak

Na kanwie powyższych rozważań chciałbym pokusić się o uzupełniające spostrzeżenia: Polscy pracownicy zatrudnieni w korporacjach działających w naszym kraju funkcjonują w realiach, w których istnieje słaby tzw. efekt narodowy. Oznacza to, że korporacje nie natrafiają u nas na silne ograniczenia w sposobie realizacji swoich celów ekonomicznych, do których musiałyby się przystosowywać, czy dokonywać „transmutacji” własnych rozwiązań do polskich wysokich standardów. Takich wysokich standardów u nas bowiem nie ma. Badania pokazują, że stosunki pracy w Polsce rozwijają się w realiach dalekich od społecznej gospodarki rynkowej, są raczej w realiach bliskich gospodarce ostro konkurencyjnej. Innymi słowy, ukształtowały się u nas warunki bliższe liberalnej gospodarce rynkowej niż koordynacyjnej gospodarce rynkowej. Relacji między pracownikami a pracodawcami nie kształtują zasady wspólnie uzgodnione w negocjacjach nad układami zbiorowymi. Związki

zawodowe nie mają silnej pozycji. W sumie, nie istnieją mocne bariery, które chroniłyby pracowników przed praktykami *nie fair* ze strony zarządów przedsiębiorstw.

Z powyższych względów w Polsce łatwiej niż w krajach o społecznej gospodarce rynkowej (np. w Niemczech) rozpowszechnić formy zatrudnienia, które spotykają się z niechęcią pracowników, a więc elastyczne formy zatrudnienia, np. zatrudnianie na niepełnym etacie, korzystanie z usług firm typu agencji pracy tymczasowej, terminowe kontrakty itd. Tylko w niektórych przedsiębiorstwach będących własnością korporacji istnieją silne związki zawodowe, które wymuszają pewne modyfikacje w sposobie zarządzania pracownikami/zasobami ludzkimi (dotyczy to głównie byłych przedsiębiorstw państwowych, które zostały kupione przez te korporacje). Z obserwacji wynika, że związki są w większości nastawione na współpracę z zarządami.

Ankieta zawierała pytanie o aktywność naszych przedstawicieli. W przeszłości spotkałem się ze spostrzeżeniem, iż Polacy, działający w jednej z rad, charakteryzowali się dociekliwością i bojowością. Ale obecny sondaż pokazał, że Polacy wykazywali się jednak większą spolegliwością niż przedstawiciele nowych krajów Unii. Natomiast członkowie rad wywodzących się ze związków odnoszą korzyść z członkostwa w radach, ponieważ związki poprawiają pozycję w macierzystych przedsiębiorstwach. Lokalny zarząd bardziej się liczy z propozycjami i postulatami związków zawodowych, dostarcza im więcej informacji, częściej konsultuje decyzje ważne dla załogi i w ogóle lepiej rozwija się dialog między zarządem a związkami.

Wnioski. Z badań jakościowych (swobodnych rozmów) wynikało, że rady mogą być – i niekiedy bywają – instytucjami potencjalnie ważnymi. Mogą one edukować elity związkowe i wpływać na wzrost prestiżu związków wobec zakładowego menedżmentu. Rady mogą być także miejscem kształtowania międzynarodowej solidarności pracowniczej, chociaż jest to proces niezwykle trudny.

Warunkiem *sine qua non* wykorzystania potencjału rad jest istnienie w przedsiębiorstwie w miarę silnej organizacji związkowej lub organizacji związkowych, blisko ze sobą współpracujących, których liderzy są przekonani, że instytucja rad jest ważna z punktu widzenia załogi, związków zawodowych, dla nich osobiście. Organizacja związkowa musi być gotowa zainwestować energię liderów i środki do wykorzystania potencjału rad. Jeżeli ten warunek nie jest spełniony, nie ma mowy o skorzystaniu z możliwości tkwiących w tej instytucji dialogu. Z naszych badań wynikało, że do rzadkości należą przypadki, gdy organizacja związkowa jest na tyle liczna, ma tyle etatów, by wygospodarować dostateczną energię, niezbędną dla korzystania z informacji, przepływających przez sieć rad i z innych zasobów w nich tkwiących. Niezbędna jest także znajomość języka obcego na poziomie średnio zaawansowanym, aby przyswajając i przetwarzając informacje dla własnych potrzeb. Z badań wynikało, że, co prawda, są związkowcy znający dostatecznie język obcy (zazwyczaj dzięki pracy za granicą), jednak w żadnej z badanych organizacji związkowych nikt aktualnie nie uczył się lub nie doskonalił języka. Kolejny wniosek odnosi się do wykorzystania informacji z rad w trakcie negocjowania układów zbiorowych pracy lub wysuwania postulatów wobec pracodawcy. W tym przypadku związki

korzystają z danych otrzymanych dzięki radom, chociaż nie dzieje się to często. Według niektórych rozmówców należy ostrożnie traktować sugestią zachodnich związków zawodowych, zainteresowanych obniżeniem konkurencyjności ze strony polskich pracowników.

Wykorzystywanie szans z uczestnictwa w radach wiąże się także z charakterem wielonarodowej korporacji, z siłą europejskiej branżowej federacji związkowej i liderów samej rady. Z naszych badań jakościowych wynika, że są korporacje, które skutecznie ograniczają możliwość działania rad (zwłaszcza korporacje pochodzące z Ameryki Północnej). Nawet jednak w takiej sytuacji istnieje możliwość skorzystania z informacji, które przekazuje kierownictwo rady lub z informacji, przekazywanych przez członków rady z innych krajów i przedsiębiorstw.

Wszyscy polscy przedstawiciele w radach, z którymi przeprowadzaliśmy badania, podkreślali różnice kulturowe, które istnieją między naszymi wzorami wartości a wartościami kultywowanymi rozpowszechnionymi na Zachodzie. Mówiono w pierwszym rzędzie o słabej u nas (a mocnej tam) kulturze kompromisu i dialogu. Uczestnictwo w radach było też trudną do przecenienia okazją poznania swoistych „kodów kulturowych”, obecnych w europejskich stosunkach przemysłowych. Z rozmów wynikało, że zawieranie kompromisów jest możliwe, gdy strony mają odpowiednią wiedzę, zdają sobie sprawę z krótko- i długookresowych kosztów podejmowanych rozwiązań, nie mają kompleksów wobec drugiej strony itd.

¹ Tekst powstał na bazie badania i studium pt. „Nieodkryty potencjał Europejskich Rad Zakładowych” z lipca 2006 r. Badanie empiryczne wykonane zostało w obrębie branży metalowej, zgodnie z wolą Sekretariatu Przemysłu Metalowego NSZZ „Solidarność” – jednak w przekonaniu autora wnioski z badań można ostrożnie uogólnić na całą grupę polskich europejskich rad zakładowych ERZ. W opracowaniu używam skrótu polskiej nazwy ERZ (Europejskie Rady Zakładowe), a nie angielskiej EWC (European Works Council).

² Informację otrzymaliśmy podczas konferencji (30 maja – 1 czerwca w Bratysławie), na której Jeremi Waddington przedstawił poniżej prezentowane dane.

³ W 1974 roku ONZ zainicjował program badania korporacji międzynarodowych (powstał wówczas United Nations Centre of Transnational Corporations, którego zadania przejęła po 1993 roku United Nations Conference of Trade and Development). W organizacjach tych obecni są przedstawiciele MOP.

W Portugalii porozumienia inicjowano zazwyczaj z uwagi na potrzebę takiego ułożenia stosunków pracy, aby służyły poprawie makroekonomicznych wskaźników kraju, ale przy zagwarantowaniu partnerom społecznym minimum ich interesów – pisze Bogdan Kowalski

Krok do przodu, krok do tyłu

Przypadek Portugalii pokazuje, w jaki sposób dialog trójstronny i umowy społeczne wpływają na kształtowanie się stosunków pracy i konsensusu wobec istotnych zagadnień gospodarczych w państwie podejmującym wyzwania modernizacji. Nie jest to raczej przykład wzorcowy dla innych krajów, bo wiele z porozumień żmudnie negocjowanych przez strony dialogu ostatecznie nie doczekało się wdrożenia.

Dialog społeczny w Portugalii jednak i tak w istotny sposób odbił się na życiu gospodarczym i społecznym w ciągu ostatnich 20 lat. Co ważne, system negocjacji został w tym czasie ujęty w ramy prawne i wykształciła się praktyka trójstronnego negocjowania i konsultowania ważnych społecznie tematów. Nie mniej w Portugalii można też zauważyć, szczególnie na szczeblu zakładowym, „podskórne” życie negocjacji między stronami, które osiągają porozumienia, omijając wymogi proceduralne, i uchylają się od wiążących je konsekwencji.

Przez 20 lat funkcjonowania mechanizmów i struktur dialogu społecznego wynegocjowano tam 10 ogólnokrajowych układów zbiorowych o charakterze trójstronnym i dwa o charakterze dwustronnym. Można powiedzieć, że to dużo. Jeśli jednak spojrzeć na kalendarz, to widać, że w ciągu 20 lat było wiele okresów, w których strony nie mogły się porozumieć. Wiele z już uzgodnionych paktów nie było podpisywanych przez wszystkich partnerów.

Porozumienia inicjowane były zazwyczaj potrzebą takiego ułożenia stosunków przemysłowych, aby służyły poprawie makroekonomicznych wskaźników kraju, ale przy zagwarantowaniu partnerom społecznym minimum ich interesów. Dlatego pierwszy okres historii dialogu

społecznego w Portugalii generował przede wszystkim pakt regulujący kwestie dystrybucji dochodów i płac. Przy niestabilnych finansach publicznych – wysokim zadłużeniu wewnętrznym, stałej presji inflacyjnej – a także problemach z opanowaniem stosunkowo wysokiego bezrobocia, Portugalczykom bardzo trudno było uzyskiwać kryteria wyznaczane im przez Wspólnotę Europejską. W latach dziewięćdziesiątych stali oni wobec wyzwania osiągnięcia kryteriów pozwalających na wejście do strefy euro. Jak widać, przynajmniej to drugie zadanie udało się. Nie sposób powiedzieć jednoznacznie, w jakim stopniu przyczyniły się do tego negocjacje i konsultacje prowadzone przez rząd z partnerami społecznymi. Trzeba jednak zaznaczyć, że rozmowy trójstronne w sprawie osiągnięcia kryteriów z Maastricht były intensywne. Jednym z ich istotnych rezultatów było przyjęcie przez większość stron strategii rozwoju społeczno-ekonomicznego na lata 1996–1999.

Ostatnio proces negocjacji przeżywa w Portugalii pewien regres. Przyczyniły się do tego częste zmiany rządów, nowe prawo pracy i wyhamowanie gospodarki zauważalne od początku XXI wieku. Jednak Portugalczycy mają już wypracowane metody układania się i są już pewne przesłanki wskazujące na ożywienie dialogu.

Trudne początki. Dialog społeczny w Portugalii rozpoczął się w połowie lat osiemdziesiątych. Było to 10 lat po rewolucji z 1974 r. i pozostawał w bezpośrednim związku z procesem integrowania się Portugalii z Europejską Wspólnotą Gospodarczą (EWG – poprzedniczka obecnej Unii Europejskiej). Od 1974 r. kraj ten przeszedł wiele istotnych zmian ekonomicznych, które wywarły ogromny wpływ na panujące tam stosunki pracy i praktykę negocjacyjnego osiągania porozumień społecznych. Pierwszym krokiem dającym szansę na dialog było uznanie statusu partnerów społecznych oraz ustanowienie Komisji Dialogu Społecznego działającej na zasadzie trójstronności.

Jak w wielu opisywanych na łamach „Dialogu” krajach, tak i w Portugalii początki były trudne, bo sytuacja gospodarcza w połowie lat osiemdziesiątych była tam mało stabilna. Brak równowagi makroekonomicznej, wysokie bezrobocie oraz wysokie zadłużenie wewnętrzne były poważnymi problemami kraju, który powoli radził sobie z inflacją. Dlatego też rząd chciał wykorzystać dialog trójstronny do przygotowania i przeprowadzenia strukturalnych zmian społeczno-gospodarczych, które miałyby konieczną akceptację wśród partnerów.

Instytucje dialogu. Krokiem do zorganizowania forum do negocjacji było powołanie Rady Społeczno-Ekonomicznej – CES (Conselho Económico e Social). Rada ta jest uregulowanym konstytucyjnie ciałem służącym aktywowaniu i organizowaniu konsultacji oraz dialogu społecznego w dziedzinie gospodarki, polityki społecznej, a także przygotowywaniu planów rozwoju społecznego i gospodarczego. Rada CES posiada wydzielone organy o określonych kompetencjach, m.in. Stały Komitet Dialogu Społecznego, wyspecjalizowane Komitety oraz Radę Koordynacyjną i Radę Administracyjną.

Od 1986 r. porozumienia trójstronne na szczeblu krajowym między rządem i partnerami społecznymi inicjowane były w Radzie Stałej Dialogu Społecznego. Później forum do dyskusji i podejmowania uzgodnień stał się Stały Komitet Dialogu Społecznego, któremu przewodniczy premier, albo wyznaczony do tego minister. Obecnie w skład Komitetu wchodzi 12 członków plus przedstawiciele Portugalskiej Konfederacji Turystyki. Czterech przedstawicieli deleguje premier, czterech – konfederacje związków zawodowych i czterech – organizacje pracodawców.

Pierwsze efekty negocjacji. W początkowej fazie funkcjonowania portugalski dialog społeczny skupiał się na tematach, takich jak: polityka płacowa i cenowa oraz polityka rynku pracy. Negocjacje prowadzone były zasadniczo w zakresie wyznaczonym przez Rady i przyniosły efekty w postaci podpisanych porozumień:

- Zalecenia Polityki Dochodowej na 1987 r.
- Porozumienie w sprawie Polityki Dochodowej na 1988 r.
- Porozumienie Społeczne i Ekonomiczne na 1990 r.
- Porozumienie w sprawie Polityki Dochodowej na 1992 r.

Stopniowo zakres tematów omawianych w ramach dialogu trójstronnego był rozszerzany na inne dziedziny, obejmujące zatrudnienie, doskonalenie zawodowe, ubezpieczenia społeczne. Pierwsze porozumienia społeczne

o charakterze sektorowym zostały zawarte w 1991 r. i dotyczyły szkoleń zawodowych oraz BHP.

Początkowe lata funkcjonowania dialogu społecznego w Portugalii były zatem dosyć udane. Po nich jednak przyszedł okres trudniejszy. W 1992 r. zmienił się konstytucyjny kształt Rady Społeczno-Ekonomicznej, ale porozumienia w dalszym ciągu były negocjowane w ramach Stałego Komitetu. Jednak w roku 1993 nie udało się osiągnąć porozumienia. Jego treścią miały być przede wszystkim kwestie polityki płacowej. Podobnie stało się w 1994 roku, w którym do wcześniej przyjętych tematów negocjacji dołożono kreowanie nowych i utrzymanie istniejących miejsc pracy oraz inwestycje w sektorze produkcji.

Jeszcze w 1994 r. ponowiono negocjacje, rozpoczynając je od uzgodnień wstępnych dotyczących rozwoju zatrudnienia w czteroletnim okresie. Dotyczyły one następujących tematów: rozwój zasobów ludzkich i promocja zatrudnienia, elastyczność i sprawność rynku pracy, zachęty i wdrażanie strategii konkurencyjności wśród przedsiębiorców, poprawianie wydajności administracji publicznej, rozwój lokalny, opieka społeczna i polityka cenowo-płacowa. Właśnie to ostatnie zagadnienie budziło najwięcej kontrowersji wśród negocjujących stron i właśnie ono było powodem kolejnej porażki.

Strategia prawie dla wszystkich. Nowy rozdział negocjacyjnych zmagani zaczął się w Portugalii po zmianie rządu w 1996 r., gdy zdołano uzgodnić zarówno krótkoterminowe porozumienie jak i porozumienie strategiczne. Pierwsze – Krótkoterminowe Porozumienie Społeczne – dotyczyło polityki fiskalnej, opieki społecznej oraz polityki zatrudnienia i walki z bezrobociem. Uznane było za

W Portugalii przez 20 lat funkcjonowania mechanizmów i struktur dialogu społecznego wynegocjowano 10 ogólnokrajowych układów zbiorowych o charakterze trójstronnym i dwa o charakterze dwustronnym. W tym czasie było wiele okresów, w których strony nie mogły się porozumieć. Wiele z już uzgodnionych paktów nie było podpisywanych przez wszystkich partnerów.

krok wstępny do zawarcia średniookresowego porozumienia strategicznego – Strategicznego Paktu Społecznego na lata 1996–1999. Zarysowywał on strategię działań wobec najważniejszych wyzwań: rosnącej konkurencyjności międzynarodowej, bezrobocia i rynku pracy, inflacji, wysokiego deficytu publicznego i wysokich stóp procentowych.

Porozumienie zawierało pogłębioną analizę sytuacji gospodarczej, społecznej kraju oraz wynikające z niej założenia makroekonomiczne.

Strony spodziewały się, że osiągnięcie wyznaczonych wskaźników spowoduje w trzyletnim okresie generowanie 100 000 nowych miejsc pracy rocznie. Bezrobocie w Portugalii było bowiem bolesnym problemem, szczególnie na tle niższych wskaźników w innych krajach Unii Europejskiej. Dlatego w przyjętej strategii zakładano wzmocnienie gospodarki przez rozwój polityki regionalnej, zwiększenie konkurencyjności na rynku międzynarodowym, aktywną politykę zatrudnienia (na którą uzgodniono wydatki w wysokości 80 mld escudos), rozwój szkoleń zawodowych (140 mld escudos).

Motorem rozwoju miało być podniesienie konkurencyjności portugalskiej gospodarki, co miało się wyrażać wzrostem wydajności pracy i szybko rosnącym eksportem.

Trzeba tu zaznaczyć, że lata dziewięćdziesiąte to jednocześnie okres zawierania w Portugalii trójstronnych porozumień o szerokim zakresie przedmiotowym. Regulowały one wiele istotnych zagadnień ze sfery polityki dochodowej, polityki zatrudnienia, edukacji i szkolenia zawodowego, czasu pracy, warunków pracy, reformy systemu ubezpieczeń społecznych, reformy zbiorowych stosunków pracy. Jednak wdrażanie tych paktów napotykało na poważne trudności, częściowo spowodowane tym, że ich sygnatariuszem nie była największa organizacja związkowa – Generalna Konfederacja Pracowników Portugalskich (CGTP). CGTP intensywnie angażowała się w proces negocjacji zbiorowych, jednak w końcu porozumień tych nie podpisano. Doprowadziło to do poważnych problemów z wdrażaniem paktu, bowiem pracownicy zrzeszeni w CGTP pozostawali niejako poza porozumieniem, co powodowało antagonizmy. Mimo zatem ambitnej treści, pakty zawierane w latach 90. nie były efektywnie wdrażane.

W XX wieku zawarto pięć istotnych porozumień trójstronnych na szczeblu centralnym: w 1987 r. i 1988 r. w sprawie kierunków polityki dochodowej państwa, w 1990 r. porozumienie w sprawie gospodarki i spraw

społecznych i w 1992 r. w sprawie polityki dochodowej państwa. Ten ostatni pakt społeczny został wynegocjowany na podstawie rządowego dokumentu „Postęp Ekonomiczny i Społeczny na lata 90.” (Economic and Social Progress for the Nineties). Związkowców reprezentowały: Powszechna Unia Pracowników (inna centrala związkowa brała udział w negocjacjach, ale porozumienia nie podpisała). Natomiast w latach 1993–1995 nie doszło do zawarcia porozumienia, gdyż partnerzy społeczni zarzucali rządowi, że chce on przerzucić na nich odpowiedzialność za kryzys. Negocjacje nad kolejnym porozumieniem zakończono dopiero w 1996 r. Dotyczyło ono m.in.: polityki płac, polityki zatrudnienia, polityki stosunków pracy, zabezpieczenia społecznego, polityki fiskalnej oraz spraw różnych dotyczących np. udziału partnerów społecznych w zarządzaniu programami pomocowymi Unii Europejskiej. Porozumienie to zostało podpisane ze strony rządu przez premiera.

Trzy w jednym roku. Rok 2000 przyniósł zmianę rządu i nowy model porozumień. Zrezygnowano z paktów o bardzo rozległej treści. Zamiast nich zaczęto zawierać porozumienia o treści bardziej wyspecjalizowanej, skierowane na uregulowanie konkretnego zagadnienia. W rezultacie w 2001 r. doszło do zawarcia trzech takich porozumień:

- 1) Porozumienia w sprawie polityki zatrudnienia, rynku pracy, edukacji i szkoleń;
- 2) Porozumienia w sprawie warunków pracy, bezpieczeństwa i higieny pracy oraz zapobiegania wypadkom przy pracy;
- 3) Porozumienia w sprawie modernizacji systemu opieki społecznej (jako uzupełnienie tego paktu strony zawarły porozumienie w sprawie wprowadzenia opcjonalnych limitów podatkowych).

Ostatnio proces negocjacji przeżywa w Portugalii pewien regres. Przyczyniły się do tego częste zmiany rządów, nowe prawo pracy i wyhamowanie gospodarki uważalne od początku XXI wieku. Jednak Portugalczycy mają już wypracowane metody układania się i są już pewne przesłanki wskazujące na ożywienie dialogu.

Pakty te mają charakter trójstronny (z wyjątkiem ostatniego, którego nie podpisały organizacje pracodawców) i zostały zawarte przez rząd, organizacje pracowników (w tym CGTP) oraz organizacje pracodawców.

Między treścią a formą. Proces negocjacji zbiorowych jest całkowicie dobrowolny i żadna ze stron nie jest do niego przymuszana przez jakiejkolwiek sankcje. Jeśli jednak strony decydują się na negocjacje, muszą przestrzegać rządzących nimi określonych prawem reguł. Gdy strony osiągną porozumienie, musi być ono zarejestrowane i opublikowane przez ministra zatrudnienia. Wtedy dopiero wchodzi ono w życie, a poprzez mechanizmy rozciągania obejmuje również pracowników niezrzeszonych w organizacjach związkowych albo w branżach pokrewnych tym, które brały udział w negocjacjach. Do niedawna porozumienia nie mogły wygasnąć samoistnie inaczej jak poprzez zastąpienie ich nowymi, przynajmniej tak samo korzystnymi dla pracowników. Dlatego każde zawarte porozumienie było uważane przez pracodawców nie za samoistną wartość, ale zjawisko rodzące dalekosiężne konsekwencje, w tym dalsze żądania strony związkowej.

Portugalczyki wypracowali swoisty system przełamania impasu w negocjacjach poprzez dobrowolne, ale prawnie regulowane procedury koncyliacyjne poprzedzające ogłoszenie strajku. Znane jeszcze przed rewolucją z 1974 r. „usługi” mediacyjne prowadzą, bezpłatnie, urzędnicy ministra zatrudnienia. Przy okazji mediacji pracodawcy i związkowcy wciągają stronę rządową w rozwiązywanie problemów powstałych między nimi.

Jeszcze w latach 80. była to znacznie chętniej stosowana forma wychodzenia z impasu niż – prywatny – arbitraż, za który trzeba było płacić. W latach 90. związkowcy i pracodawcy zgodzili się ustanowić obowiązkowy system arbitrażu.

W portugalskim systemie negocjacji zbiorowych zawsze istniało napięcie pomiędzy ich przeregulowanymi i sformalizowanymi przepisami a dobrowolnością ich podejmowania. Można tym tłumaczyć stosunkowo rzadkie negocjacje na szczeblu zakładowym w firmach prywatnych i ogromną przewagę negocjacji sektorowych. W czasie gdy w wielu przedsiębiorstwach państwowych zawierane były coroczne porozumienia poprawiające warunki wynagrodzenia, podobne w sektorze prywatnym były bardzo rzadkie i obejmowały mniej niż 1 proc. całej siły roboczej. Surowość procedur negocjacyjnych wytworzyła

na szczeblu zakładowym wiele nieformalnych praktyk pozwalających unikać jej niedogodności. I tak, strony unikały podpisywania zawartych porozumień, stosując ich postanowienia bez oficjalnego ogłaszania albo nie przestrzegały wszystkich, krepujących negocjacje wymogów prawnych.

Rząd, który doszedł do władzy w 2002 roku, zainicjował dyskusję nad projektem Kodeksu pracy. Kodyfikacja prawa pracy – wcześniej w Portugalii jej nie było – zawierała wiele istotnych zmian dotyczących zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych aspektów prawa pracy. Kodeks wprowadził zmiany w przepisach regulujących prawa pracodawców do zrzeszania się, prawa związkowe i rady pracownicze, a także prawo do strajku oraz mechanizmy zbiorowego ustalania płac. Publiczna debata dotycząca kodyfikacji prawa pracy zaczęła się w połowie 2003 r. i była burzliwa, prowadząc nawet do jednodniowego strajku generalnego. W dniu ogłoszenia ustawy niektóre z jej przepisów zaskarżone zostały do Trybunału Konstytucyjnego. Ostatecznie Kodeks wszedł w życie, jednak wciąż pojawiają się postulaty jego zmian. Dzisiaj niektórzy widzą w tej ustawie powód osłabienia dialogu.

Efekty negocjacji i realizacja porozumień. Droga do konsensusu była w Portugalii wyboista. Rewolucja 1974 r. przyniosła emancypację ruchów związkowych i pracodawców, ale po kilku dekadach wzajemnej wrogości trudno było stronom przełamać uprzedzenia. Mimo podejmowanych prób pod koniec lat 70. negocjacje zbiorowe były niemal sparaliżowane z powodu niezdolności strony związkowej do poczynienia jakichkolwiek ustępstw na rzecz pracodawców i ich przyzwyczajenia do bezpośredniej interwencji państwa w kwestie płacowe. Jednak z początkiem lat 80. związki zrewidowały swoje stanowisko, co pozwoliło na uaktywnienie, a z końcem dekady na duże rozszerzenie dialogu. W 1989 r. blisko 2 miliony pracowników – 98,5 proc. spośród legalnie zatrudnionych w sektorze prywatnym i publicznym – objętych było porozumieniami płacowymi różnej kategorii, od ogólnokrajowych, przez branżowe po zakładowe i indywidualne porozumienia płacowe oparte na regulaminach dotyczących poszczególnych przemysłów i zawodów.

Biorąc pod uwagę wszystkich zatrudnionych – ponad 3 miliony – postanowienia układów zbiorowych bezpośrednio lub poprzez mechanizmy „rozciągania” porozumień dotyczyły 61 proc. pracowników, 3 proc.

objętych było bezpośrednimi regulacjami statutowymi w sektorze prywatnym, 17,5 proc. stanowili urzędnicy cywilni objęci porozumieniami płacowymi, 18,5 proc. – głównie zatrudnionych w szarej strefie nie było objętych porozumieniami, jedynie 5 proc. zarabiających objętych było porozumieniami na szczeblu zakładowym, głównie w przedsiębiorstwach państwowych.

Prawna strona stosowania i wdrażania porozumień zbiorowych była dość zawila. W teorii porozumienia stosowane były wyłącznie wobec pracowników zrzeszonych w organizacjach sygnujących je. W praktyce po osiągnięciu porozumienia dotyczącego jednej grupy pracowników w firmie, wszyscy inni pracownicy – nawet niebędący członkami związków – mogli uważać się za objętych nim.

Wygasający dialog? Porozumienie zbiorowe negocjowane przez strony w 2003 r. było ostatnim pod rządami starego prawa. Rozmowy zaczęły się od Umowy Społecznej na Rzecz Konkurencyjności i Zatrudnienia. Powołano trzy grupy robocze, w których dyskutowano na tematy:

1. Doksztalcania zawodowego i bezpieczeństwa pracy, higieny i zdrowia – koordynowaną przez sekretarza stanu Ministerstwa Pracy;
2. Inwestycji, innowacji i konkurencyjności – koordynowaną przez sekretarza stanu w Ministerstwie Gospodarki;
3. Walki z oszustwami i unikaniem podatków – koordynowaną przez sekretarza stanu w Ministerstwie Finansów.

Równolegle pracowała grupa robocza, której celem było zarysowanie średniookresowego planu strategicznego. Ich prace nie skończyły się jednak z powodu dwukrotnej zmiany rządu i przedterminowych wyborów.

Tabela 1. Układy zbiorowe w latach 2000–2004

	2000	2001	2002	2003	2004
Liczba zarejestrowanych układów	371	361	338	342	162
Liczba pracowników objętych nimi (w tysiącach)	1,453	1,396	1,386	1,512	600
Średni okres obowiązywania (w miesiącach)	16,9	16,5	17,4	14,1	17,1

Źródło: eiro.com.

W 2004 r. minister pracy Portugalii zasygnalizował problem: Dramatyczny spadek liczby prowadzonych negocjacji i porozumień zawieranych na szczeblu zakładowym i branżowym. Liczba zarejestrowanych układów i pracowników objętych nimi spadła o ponad 50 proc.

w porównaniu z 2003 r.

Konfederacje związkowców i pracodawców przyznały, że nastąpił kryzys w dialogu. Wskazywały przy tym dwie przyczyny: problemy gospodarcze, które zmniejszają skłonność pracodawców do podnoszenia płac, oraz Kodeks pracy. Zawarto w nim bowiem przepis stanowiący, że zawarte porozumienia tracą ważność samoistnie, jeśli któraś ze stron nie chce ich odnowić. W trudnych warunkach ekonomicznych strona pracodawców nie wykazuje zbytnej ochoty do odnawiania porozumień i wiązania się ich treścią, a nawet podejmowania negocjacji.

Tabela 2. Niektóre wskaźniki makroekonomiczne w latach 2001–2005 (w %)

	2001	2002	2003	2004	2005
Dynamika wzrostu PKB	1,8	0,5	-1,3	1,1	1,6
Dynamika wzrostu zatrudnienia	1,13	0,3	-0,7	0,4	1,0
Stopa bezrobocia	4,0	5,0	6,3	6,3	6,2

Źródło: Bank of Portugal, European Commission.

Dwustronnie na szczeblu krajowym. W 2005 r. nowy gabinet reaktywował proces negocjacji. Wśród tematów znalazły się: fundusze emerytalne, prawo pracy i regulacje dotyczące układów zbiorowych, zatrudnienie i szkolenia, wydajność pracy, konkurencyjność i innowacyjność, opieka społeczna, budżet i walka z oszustwami podatkowymi, bezpieczeństwo i higiena pracy, zdrowie i zapobieganie wypadkom, reforma administracji publicznej.

Ostatnio zostały zawarte porozumienia o charakterze dwustronnym między związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców. W styczniu 2005 r. strony podpisały Porozumienie w sprawie określania celów i ożywienia negocjacji zbiorowych. W lutym 2006 r. porozumienie dotyczące doksztalcania zawodowego.

Finlandia odniosła spektakularny sukces ekonomiczny, ponieważ odważnie ukierunkowała swój rozwój na sektor wysokich technologii, ale wykorzystwała także potencjał skandynawskiego modelu kapitalizmu, który oparty jest na mechanizmach dialogu społecznego – pisze Tomasz G. Grosse

Rozwój peryferii dzięki dialogowi

Słabiej rozwijające się regiony peryferyjne korzystają z szans rozwojowych tkwiących w pobudzeniu oddolnej aktywności społecznej, w tym w postaci animowania dialogu społecznego między miejscowymi organizacjami pracodawców, pracowników, a także władz publicznych i stowarzyszeń pozarządowych.

Poniżej chcę omówić trzy podejścia stosowane w naukach społecznych do współdziałania społecznego na poziomie terytorialnym. Po pierwsze – koncepcje kapitału społecznego, po drugie – sieci oddolnej współpracy, a na przykładzie fińskim opiszę znaczenie stosowania mechanizmów koordynacyjnych w gospodarce, w tym wykorzystanie dialogu społecznego na rzecz rozwoju w regionach.

Rola kapitału społecznego. Kapitał społeczny tworzą relacje społeczne między jednostkami, których potencjał może stać się ważnym zasobem rozwojowym danej lokalnej społeczności. James Coleman wprowadził do socjologii pojęcie kapitału społecznego¹. Podobnie jak kapitał finansowy (i fizyczny) lub kapitał ludzki (zasoby pracy) tworzy on specyficzny potencjał dla rozwoju gospodarczego.

Zastosowaniem tej koncepcji do rozwoju regionalnego była przede wszystkim praca zespołu Roberta Putnama. Odnosi on kapitał społeczny do takich cech organizacji społeczeństwa, jak: zaufanie, normy społeczne i sieci stowarzyszeń, które mogą zwiększyć sprawność wspólnoty regionalnej i lokalnej. Spośród norm społecznych szczególne znaczenie ma dla Putnama *reguła uogólnionej wzajemności*. Przyczynia się ona do

wzrostu wzajemnego zaufania, a więc w istotny sposób buduje kapitał społeczny.

Inną formą tego zasobu są *sieci obywatelskiego zaangażowania*, na przykład stowarzyszenia sąsiedzkie, chóry amatorskie, spółdzielnie itd. Są to poziome struktury organizacji społecznej, niejednokrotnie powstałe dla celów rozwiązywania problemów publicznych. Cechuje je dobrowolne zaangażowanie na rzecz dobra wspólnego, wyzwolenie aktywności społecznej, skłonność do współpracy i budowa wzajemnego zaufania. Sieci obywatelskiego zaangażowania ułatwiają komunikację społeczną i wyrabiają skłonność do kompromisu. Kluczową tezę Putnama jest stwierdzenie, iż kapitał społeczny wspólnot obywatelskich, charakteryzujący się wysokim poziomem wzajemnego zaufania, normami zaangażowania na rzecz dobra publicznego i gęstą siecią stowarzyszeń publicznych, sprzyja wzrostowi gospodarczemu. Jako przykład przytacza dobrze rozwinięte regiony Trzeciej Italii (we Włoszech środkowych) i północnych Włoch. W badaniach Putnama tradycje kapitału obywatelskiego prognozują nawet lepiej stan rozwoju regionalnego aniżeli historyczne korzenie rozwoju samej gospodarki².

Na drugim biegunie znajdują się regiony południowych Włoch. Tam wspólnota obywatelska niemal nie istnieje a stowarzyszenia są nieliczne. Struktura społeczna jest zbudowana zgodnie z relacjami hierarchicznymi, czego przykładem jest dominująca zależność „patron-klient” w administracji samorządowej. Udział w życiu politycznym wynika z osobistego podporządkowania i żądzy władzy, a nie dążenia do wspólnego celu. Korupcja jest powszechnie uznawana za normę, nawet przez samych polityków³. Zaufanie społeczne ogranicza się jedynie do członków najbliższej rodziny, co Edward Banfield (1958) określił mianem *amoralnego familizmu*. Oznacza to przyjmowanie norm moralnych oraz reguły wzajemności jedynie wobec własnej rodziny. Badania

Putnama wzbudziły szeroką dyskusję akademicką, choć ostatnio grupa badaczy potwierdziła zasadnicze tezy jego pracy⁴. Według tych badań kapitał społeczny (mierzony aktywnością charytatywną i liczbą wolontariuszy) jest silnie skorelowany z rozwojem gospodarczym w regionach europejskich.

Warto również w tym miejscu przytoczyć badania regionalistów amerykańskich. Na przykład w modelu Stopera najważniejszym zasobem gospodarki regionalnej są nieekonomiczne czynniki rozwoju⁵. Odwołuje się on do tzw. *pozahandlowych współzależności (untraded interdependencies)* występujących między podmiotami uczestniczącymi w działalności gospodarczej. Są to formalne i nieformalne reguły życia społecznego, normy zachowania i zwyczaje, które koordynują postępowanie w sferze gospodarki regionalnej. Stanowią one zbiór zasad obniżających ryzyko gospodarcze, mogących znacząco podwyższyć poziom ludzkiej inicjatywy i przedsiębiorczości, wesprzeć wzajemną kooperację.

Zdaniem Stopera ten kapitał jest rzeczywistym źródłem sukcesu kapitalizmu na poziomie regionalnym. W tej sytuacji najważniejszym zadaniem władz publicznych jest więc wzmacnianie go w postaci umacniania *pozaekonomicznych współzależności*. W praktyce oznacza to przede wszystkim współtworzenie sieci współpracujących instytucji. Przedsiębiorcy powinni aktywnie uczestniczyć w polityce regionalnej, współtworzyć decyzje administracyjne, wypracowywać kierunki i sposoby realizowania regionalnej strategii rozwoju. Rezultatem takiej współpracy winno być mocniejsze związanie poszczególnych firm i koncernów z regionem. Wywołanie swoistej *lojalności względem wspólnoty regionalnej* – tj. zwiększenia ich zaangażowania na rzecz rozwoju całego obszaru oraz odpowiedzialności za lokalną społeczność.

Rozwój regionalnej przedsiębiorczości uwarunkowany jest rozwojem sieci współpracy biznesu. O ile w regionach centralnych i metropolitalnych jest ona wysoko rozwinięta, o tyle w regionach peryferyjnych sieciowość biznesu jest niska a pobudzenie współpracy przedsiębiorców okazuje się trudne.

Doświadczenia wielu regionów peryferyjnych wskazują na to, że jednym z ich podstawowych problemów jest właśnie niedostatek tego zasobu społecznego. Na przykład w regionach peryferyjnych i rolniczych Grecji jedną z podstawowych trudności był brak tradycji współdziałania i wyraźna niechęć przedsiębiorców do współpracy regionalnej. Utrudniało to rozwój miejscowej przedsiębiorczości, a także stanowiło wyzwanie dla programów publicznych promujących współdziałanie między firmami. Również w słabiej rozwijających się regionach Węgier zaobserwowano brak nawyków współpracy między przedsiębiorcami a miejscowymi uniwersytetami. W sytuacji niedostatku kapitału współdziałania społecznego pomoc publiczna powinna zmierzać do stymulowania tego typu współpracy i dialogu. Jest to zadanie trudne i wymagające czasu oraz odpowiednio wyprofilowanych narzędzi pomocowych. Przykładem mogą być programy wymagające współdziałania różnych podmiotów albo powoływanie specjalnych agencji odpowiedzialnych za stymulowanie takiej kooperacji.

Deficyt zaufania. Szczególnym problemem w regionach peryferyjnych, zwłaszcza w krajach wychodzących z gospodarki socjalistycznej, jest problem braku zaufania w stosunkach między przedsiębiorstwami. Niedostatek zaufania ogranicza gotowość przedsiębiorców do współpracy. Warto zauważyć, że brak zaufania można zrekompensować poprzez zastosowanie silnych mechanizmów egzekucji prawnosądowniczej, ale to wymaga sprawnych mechanizmów sądowych, jak i rozwiniętej kultury prawnej.

Po drugie, brak zaufania może przeradzać się w patologiczne formy współpracy. Przykładem może być współpraca korupcyjna lub klientelizm polityczny. Natomiast niesprawny system egzekucji prawnej umów może być zastępowany przez mafijne sposoby egzekucji zobowiązań lub patronat polityczny. W przypadku krajów postkomunistycznych częstym zjawiskiem jest stosowanie patologicznych sposobów kompensaty niedostatków kapitału społecznego. Niektóre z nich, np. korupcja, mogą okazać się z upływem czasu nawet funkcjonalne, czyli mogą okazać się niezbędne z punktu widzenia efektywności gospodarki i przedsiębiorstw⁶.

Dla niektórych socjologów słabość kapitału społecznego w krajach postkomunistycznych jest związana z tradycją socjalistyczną i trudnościami transformacji ustrojowej, które rozbijały więzi społeczne i gruntowały nastawienie egoistyczne⁷. Według innych interpretacji

problem niskiego kapitału społecznego w regionach peryferyjnych państw postkomunistycznych jest przede wszystkim związany z trudnymi uwarunkowaniami gospodarczymi wynikającymi z radykalnej i bolesnej społecznie transformacji gospodarczej. Przykładem są trudności współpracy przedsiębiorstw we wschodnich landach niemieckich⁸. Przede wszystkim jest to związane ze słabością lokalnych przedsiębiorstw, ograniczonymi możliwościami dostępu do kapitału inwestycyjnego w tych regionach, a także silnym zagrożeniem konkurencyjnym ze strony inwestorów zewnętrznych i zagranicznych. Właśnie asymetryczna pozycja rynkowa między przedsiębiorstwami regionalnymi i inwestorami zewnętrznymi (często dążącymi do przejścia rynku lub słabszych przedsiębiorstw regionalnych) przynosiła złe doświadczenia wzajemnej współpracy i zniechęcała do podejmowania kooperacji.

Rola sieci lokalnych i regionalnych. Rozwój regionalnej przedsiębiorczości, a zwłaszcza innowacyjności i kreatywności przedsiębiorców, uwarunkowany jest rozwojem sieci współpracy biznesu. O ile współdziałanie przedsiębiorców w regionach centralnych i metropolitalnych cechuje wysoka intensywność oraz „samoczynność” mechanizmów współpracy, o tyle w regionach peryferyjnych sieciowość biznesu jest niska a pobudzenie współpracy przedsiębiorców okazuje się trudne. Poważną przeszkodą mogą być zwłaszcza uwarunkowania kulturowe, niski poziom zaufania społecznego i brak tradycji współpracy dla dobra wspólnego. Dodatkowo w regionach peryferyjnych występuje z reguły niski poziom innowacyjności przedsiębiorstw oraz niski poziom zasobów ludzkich. Wspomniane trudności powodują, że konieczna jest odpowiednia polityka publiczna zorientowana na pobudzanie rozwoju sieci współpracy przedsiębiorców.

Sieci przedsiębiorczości mogą przyjmować dwie postaci. Otóż mogą ujawniać się w formie współdziałania podmiotów gospodarczych (na przykład kooperantów), a z drugiej strony – w formie współpracy szerokiego spektrum instytucji wspierających rozwój innowacyjnej przedsiębiorczości (władze publiczne, agencje rozwoju regionalnego, firmy usługowe, instytuty badawcze, uniwersyteckie, parki przemysłowe i inne instytucje pośredniczące w relacjach między sferą badawczą a biznesem itp.). W przypadku drugiej formy ujawniania się sieci przedsiębiorczości możemy wyróżnić sieci kooperacji wewnątrzregionalnej lub sieci współpracy zewnętrznej, w których chodzi o zbieranie informacji i doświadczeń

spoza danego regionu, w tym o poszukiwanie nowych rynków zbytu i partnerów spoza danego regionu. Obie grupy sieci przedsiębiorczości mają charakter umowny. Pozwalają na analityczne wyszczególnienie najważniejszych kierunków rozwoju współpracy regionalnej, co może być przydatne dla planowania polityki publicznej.

Przykładem działań rozwijających sieci współpracy jest wspieranie rozwoju instytucji usługowych typu *business support services*. Funkcjonują one w wielu regionach peryferyjnych w bardzo różnej formule prawnej i własnościowej. Zajmują się różnymi zakresami usług, m.in.: doradztwem w zakresie wprowadzania innowacji technologicznych lub restrukturyzacji przedsiębiorstw, doradztwem dotyczącym wsparcia kapitałowego, wyszukiwania dla danej firmy programów publicznych i pomocy w aplikowaniu o granty, rozwoju zasobów ludzkich, rozwoju eksportu i zewnętrznej ekspansji rynkowej.

Instytucje usługowe biznesu współdziałają w zakresie nawiązywania zewnątrz- i wewnątrzregionalnych kontaktów kooperacyjnych, pośredniczą w nawiązywaniu kontaktów ze specjalistycznymi firmami usługowymi lub organizacjami badawczo-rozwojowymi. Badania wskazują na to⁹, że są one najbardziej efektywne i pomocne dla rozwoju regionów peryferyjnych wówczas, kiedy działają jako agencje (fundacje) publiczne lub instytucje fundowane przez grupę przedsiębiorstw i instytucji publicznych. Instytucje *business support services* działające wyłącznie na zasadach komercyjnych najczęściej skupiają się na pomocy dla dużych przedsiębiorstw lub ich usługi są zbyt kosztowne, aby mogły z nich korzystać małe i średnie przedsiębiorstwa. Bardzo istotne jest również to, aby omawiane instytucje były zorientowane na potrzeby regionalnej gospodarki. Dlatego duże znaczenie ma to, czy dana instytucja jest organizowana na szczeblu regionalnym i sponsorowana przez miejscowe władze publiczne zajmujące się programowaniem rozwoju regionalnego. Ponadto, jak wykazuje praktyka, bardziej efektywne są instytucje wyspecjalizowane w określonym segmencie usług. Są to np. usługi w zakresie pomocy dla określonych branż gospodarczych, doradztwie specjalistycznym (np. finansowym, kadrowym itp.) lub pośrednictwie wobec instytucji i firm zajmujących się rozwojem regionalnym lub specjalistycznymi usługami biznesowymi.

Rola kapitalizmu koordynacyjnego. Finlandia w ostatnich dwudziestu latach dokonała spektakularnego awansu gospodarczego. Z kraju peryferyjnego, wyspecjalizowanego w produkcji rolniczej i leśnej stała się jedną

z najbardziej nowoczesnych i konkurencyjnych w skali światowej gospodarek. W badaniu Światowego Forum Ekonomicznego Finlandia trzykrotnie w ostatnich latach zajmowała pierwsze miejsce pod względem konkurencyjności. Zestawienie jest wynikiem badania ankietowego wśród menadżerów, którzy oceniają klimat inwestycyjny i warunki prowadzenia działalności gospodarczej¹⁰.

Wydaje się, że istotnym elementem sukcesu fińskiego były dwa podstawowe czynniki. Po pierwsze, była to odważna polityka rządu ukierunkowana na rozwój wysoko technologicznej gospodarki. Istotnym jej składnikiem była rządowa polityka regionalna nakierowana na budowanie nowoczesnej gospodarki w klasycznych peryferyjnych obszarach tego kraju. Po drugie, istotnym czynnikiem wspierającym działania rządu był skandynawski model kapitalizmu, który chętnie korzysta z mechanizmów dialogu społecznego.

Fiński, jak i szerzej skandynawski, model kapitalizmu charakteryzuje się także kilkoma istotnymi cechami, korzystnie wpływającymi na rozwój peryferyjnych obszarów tego kraju. Otóż wyróżnia się bardzo dużymi (w porównaniu do innych krajów) wydatkami na eduka-

cję i naukę, a także na działalność badawczą i rozwojową. Miało to bardzo istotny udział w kształtowaniu kadr dla rozwoju nowoczesnej gospodarki. Model nordycki przewiduje również (np. w porównaniu do rozwiązań modelu liberalnego) bardzo dużą pomoc państwa dla rozwoju przedsiębiorczości. Innowacją Finów jest jednak daleko posunięta prywatyzacja przedsiębiorstw użyteczności publicznej (np. firm telekomunikacyjnych), a także duże otwarcie rynku finansowego na kapitał zewnętrzny i inwestycje zagraniczne.

Firmy prywatne korzystają więc zarówno z dopływu kapitału zewnętrznego i z finansowania poprzez giełdę (w tym giełdy zagraniczne), jak również korzystają, zwłaszcza w regionach peryferyjnych, ze wsparcia ze strony programów publicznych. Warto zauważyć, że w modelu kapitalizmu koordynacyjnego (którego odmianą jest model skandynawski) tradycyjnym zapleczem finansowania inwestycji przedsiębiorstw są banki. Na początku procesów transformacyjnych rozwój gospodarki fińskiej był ściśle powiązany właśnie z silnymi bankami krajowymi (na rynku dominowały trzy takie banki). Początek dynamicznego rozwoju Nokii, jako firmy technologicznej, opierał się właśnie na tym źródle finansowania oraz na znaczącej pomocy programów rządowych. Dopiero w kolejnym etapie rozwoju tego przedsiębiorstwa, kiedy zbudowało ono solidne podstawy do ekspansji zagranicznej – skorzystano z zewnętrznego kapitału inwestycyjnego i rozpoczęto notowanie koncernu na giełdach zagranicznych. Należy jednak pamiętać, że fundusze te służyły jedynie wzmocnieniu ekspansji Nokii na rynkach globalnych, ale nie budowały podstaw dla tej ekspansji.

Warto wspomnieć, że kapitalizm skandynawski w Finlandii ulega szerszym procesom transformacji. W jej ramach nastąpiła zmiana sposobu zasilania finansowego koncernów fińskich. Na początku, gdy następowało przechodzenie z gospodarki surowcowej do technologicznej, państwo odgrywało silną rolę koordynującą. Miało duży udział w rynku instytucji i przedsiębiorstw, a także we wspieraniu finansowym firm. Na późniejszym etapie rozwoju cała gospodarka została w większym stopniu sprywatyzowana i zliberalizowana, otworzyła się na dopływ zewnętrznego kapitału, a rola państwa została ograniczona do funkcji pomocniczych i usprawniających procesy rozwojowe. Wspomniana ewolucja kapitalizmu w Finlandii zdaje się potwierdzać tezę, że transformacja gospodarcza wymaga w początkowym okresie wyraźnego przywództwa i stosunkowo dużej

W fińskim modelu rozwoju ważnym elementem napędowym są mechanizmy dialogu społecznego między pracownikami a pracodawcami, zarówno na poziomie krajowym, jak również w zakładach pracy. Uznano, że na poziomie przedsiębiorstw dialog zapewnia lepszy obieg informacji, większą elastyczność zarządzania przedsiębiorstwem i łatwiejsze dostosowanie do zmieniających się warunków rynkowych. Pozwala również w bardziej racjonalny sposób wykorzystywać zasoby ludzkie przedsiębiorstwa, zachęca pracowników do wprowadzanych zmian, doskonalenia zawodowego i zwiększenia wydajności pracy.

obecności państwa w gospodarce. Ponadto zbyt wczesna liberalizacja systemu, w tym jego otwarcie na ekspansję zewnętrznych podmiotów (zwłaszcza na rynku usług finansowych), może być destrukcyjna dla procesów oddolnego rozwoju.

Ważnym elementem wpływu modelu skandynawskiego na rozwój nowoczesnej gospodarki w Finlandii były mechanizmy dialogu społecznego między pracownikami a pracodawcami (zarówno na poziomie krajowym, jak również w zakładach pracy). W ujęciu mikroekonomicznym, a więc na poziomie przedsiębiorstw – dialog pracowników i pracodawców zapewnia lepszy obieg informacji, większą elastyczność zarządzania przedsiębiorstwem i łatwiejsze dostosowanie do zmieniających się uwarunkowań rynkowych. Pozwala również w bardziej racjonalny sposób wykorzystać zasoby ludzkie przedsiębiorstwa, zachęca pracowników do wprowadzanych zmian, doskonalenia zawodowego i zwiększenia wydajności pracy. Dialog społeczny poprawia także uwarunkowania makroekonomiczne. Badania empiryczne dowodzą, że zmniejsza presję inflacyjną związaną ze wzrostem płac, a także poprawia możliwości elastycznego dostosowania gospodarki do zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych¹¹. W przypadku Finlandii instytucje dialogu społecznego ułatwiły transformację z gospodarki leśnej do wysoko technologicznej. Bliska współpraca między władzami państwowymi, pracodawcami i pracownikami zaangażowały w procesy transformacji wysiłki wszystkich zainteresowanych stron. Zwiększyła również skalę oddziaływania programów szkoleniowych, dostosowała poziom zatrudnienia i oczekiwania płacowe pracowników do wymagań zmieniającej się gospodarki.

Korzystne były również rozbudowane programy socjalne państwa, zmniejszające nierówności dochodowe ludności. Kształtowały one specyficzną kulturę organizacyjną przedsiębiorstw fińskich, którą cechują poziome struktury zarządzania, duży zakres swobody pracowników połączony z ich wysoką produktywnością i aktywnością (innowacyjnością) zawodową. Wspomniane reguły kapitalizmu skandynawskiego wpływały również na wysoką jakość kapitału społecznego, a więc również na budowanie sieci powiązań kooperacyjnych między poszczególnymi firmami i instytucjami służącymi budowaniu nowoczesnej gospodarki. Na rozwój gospodarki regionów peryferyjnych wpływały także skandynawskie rozwiązania dotyczące rynku pracy. Cha-

rakteryzują się one stosunkowo dużą elastycznością regulacji dotyczących zatrudnienia, za to bardzo wysokimi subsydiami dochodowymi dla bezrobotnych i szkoleniami zapewniającymi zmianę kwalifikacji zawodowych i ponowne zatrudnienie. Jest więc to polityka, która nie kładzie nacisku na ochronę dotychczasowych miejsc pracy, ale na przekwalifikowanie zawodowe i utrzymanie dotychczasowych dochodów osób poszukujących pracy. Taki dobór priorytetów jest zgodny z Schumpeterowskim paradygmatem „kreatywnej destrukcji”, a więc stymuluje zmiany organizacyjne i innowację przedsiębiorstw. Stwarza także korzystne warunki dla wzrostu zatrudnienia w krajach skandynawskich¹², w tym zwłaszcza w regionach peryferyjnych Finlandii¹³.

Kapitalizm skandynawski oraz kultura społeczna tych krajów cechuje silne poczucie wspólnoty i dumy narodowej. Pozwalało to na uniknięcie bezrefleksyjnego naśladownictwa obcych wzorców instytucjonalnych, a także kształtowanie własnego, odmiennego nurtu kapitalizmu, pomimo dominującej w latach 90. doktryny liberalnej w naukach ekonomicznych. Jednocześnie, jak dowodzą prace ekonomistów, model ten zachowuje w warunkach integrującej się Europy wysoką konkurencyjność ekonomiczną, bez potrzeby dokonywania wyboru między globalną konkurencyjnością a równością społeczną.

¹ Coleman J.S. (1988): *Social capital in the creation of human capital* *The American Journal of Sociology*, Vol. 94, Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure, s. 95–120.

² Putnam R.D. (przy współpracy R. Leonardi, R.Y. Nanetti) (1995): *Demokracja w działaniu*, Kraków: Znak, Fundacja im. S. Batorego. 1995, s. 233–240.

³ R. Putnam 1995, s. 175–176.

⁴ Beugelsdijk S., Schaik T. *Social capital and growth in European regions: an empirical test*, *European Journal of Political Economy*, vol. 21, no. 2, 2005, 301–324.

⁵ Storper M., *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy*, New York: The Guilford Press 1997.

⁶ por. Staniszkis J., Zybala A., Szanse Polski. *Nasze możliwości rozwoju w obecnym świecie*. Wydawnictwo Rectus, Warszawa, s. 58.

⁷ Sztompka P., *Trust. A Sociological Theory*, Cambridge: Cambridge University Press., 1999, s. 153.

⁸ por. Nuijss H. (2005): *Trust in a 'post-socialist region'. A study of East German ICT entrepreneurs' willingness to trust each other*, *European Urban and Regional Studies*, vol. 12, no. 1, 2005, ss. 65–81.

⁹ Bellini N., Condorelli F. *Peripherality and Proximity. Do Business Support Services Matter?* referat przedstawiony na konferencji RSA: Europe at the margins: EU regional policy, peripherality & rurality, Angers, 15-16.

¹⁰ Porter M.E., Schwab K., Lopez-Carlos A. (red.) – *The Global Competitiveness Report 2005–2006*, *World Economic Forum Reports*, Palgrave Macmillan: Houndmills – New York 2005.

¹¹ Pontusson J. (2005): *Inequality and Prosperity. Social Europe vs. Liberal America*, Ithaca, NY: Cornell University Press, s. 96.

¹² Sapir A. (2006): *Globalization and the Reform of European Social Models*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, no. 2, s. 369–90.

¹³ Böckerman P. (2003): *Unravelling the Mystery of Regional Unemployment in Finland*, *Regional Studies*, vol. 37, no. 4, 331–340.

W stronę roku 2016

Fragmenty paktu społecznego „Towards 2016” zawartego w Irlandii we wrześniu 2006 r.

Kontekst

(...) Negocjacje doprowadziły do sformułowania *W stronę roku 2016*, 10-letnich Ram Umowy Społecznego Partnerstwa, obejmującej lata 2006–2015. Partnerzy społeczni przyjmują wizję przyszłości Irlandii nakreśloną przez NESC [Narodowy Komitet Ekonomiczno-Społeczny, rządowa placówka zajmująca się przygotowywaniem umów społecznych – od tłumacza], której kluczowymi fundamentami są: dynamiczne, otwarte na inne kraje i współuczestniczące społeczeństwo i gospodarka, z silną deklaracją stosowania społecznej sprawiedliwości, gdzie rozwój gospodarczy nie narusza środowiska i jest konkurencyjny wobec innych państw.

Podzielanym przez wszystkie strony celem jest realizacja wizji Umowy *W stronę roku 2016* poprzez:

- Wykształcenie komplementarnych relacji pomiędzy polityką społeczną a gospodarczym powodzeniem;
- Rozwijanie żywej, opartej na wiedzy gospodarki;
- Ponowne ożywienie i uporządkowanie irlandzkiej polityki społecznej;
- Integracja gospodarki całej wyspy;
- Pogłębienie potencjału, osiągnięcie wyższego stopnia uczestnictwa i z większym sukcesem radzenia sobie ze zróżnicowaniem, uwzględniając imigrację.

(...)

Wprowadzenie

Tekst wprowadzający (rozdział 1) przedstawia główny cel Umowy, którym jest osiągnięcie wizji NESC o dynamicznym, otwartym na inne kraje i współuczestniczącym irlandzkim społeczeństwie i gospodarce, zbudowane na społecznej sprawiedliwości i rozwoju gospodarczym, które chronią środowisko i są międzynarodowo konkurencyjne. Rząd i społeczni partnerzy są zgodni, że realizacja tej wizji wymaga ram długoterminowych i rozwijania perspektywy nowej polityki społecznej, która oparta jest na cyklu życiowym obywateli.

Powiększanie przewagi irlandzkiej konkurencyjności w zmieniającej się gospodarce światowej i budowanie zrównoważonego społecznego i gospodarczego wzrostu

Polityka makroekonomiczna w czasie trwania Umowy nakierowana będzie na kontynuację programu wsparcia, który łagodzi określone krajowe i międzynarodowe ryzyka oraz podnosi produktywność i konkurencyjność oraz umożliwia zrównoważony rozwój całej gospodarki i społeczeństwa. W rozdziale 2 wymieniane

są szczegółowo podstawowe zasady kształtujące tę politykę, w tym promowanie zrównoważonego wzrostu i obejmującego wszystkich oraz przyjaznego środowiska społeczeństwa, dbanie o znaczącą pozycję budżetu, który wspiera zrównoważony wzrost gospodarczy i zapewnia naszą zdolność do sprostania przyszłym koniecznym wydatkom, nawet w czasie niższego wzrostu gospodarczego. Rozdział nakreśla również kluczowe strategie, które powinny być stosowane, by utrzymać i rozwinąć ten ramowy plan (*W stronę roku 2016*).

Dbanie o naszą konkurencyjność i podwyższenie jej będzie wymagało zwiększenia inwestycji w zasoby ludzkie i innowacje oraz poprawienie wewnętrznej konkurencyjności. W rozdziale zostają określone podstawowe zasady budujące nasze podejście w tej dziedzinie i uszczegółowione kluczowe działania zaplanowane lub już w realizacji w odniesieniu do poszczególnych dziedzin, tj.: nauki, technologii i innowacji, lepszych uregulowań, przedsięwzięć publicznych, sektora produkcyjnego oraz sektora produktów spożywczych i napojów.

Inwestowanie w infrastrukturę zarówno fizyczną jak i społeczną będzie najistotniejsze dla osiągnięcia określo-

nych gospodarczych i społecznych celów. Te inwestycje będą miały pierwszeństwo w kontekście strategicznego i długookresowego, ramowego planu, który umożliwi szczegółowe planowanie przyspieszenia wzrostu populacji i zatrudnienia w regionach. Rząd i partnerzy społeczni zgadzają się co do potrzeby kontynuowania głównych programów infrastrukturalnych. W rozdziale 2 zostają również wymienione kluczowe strategie, które określają te inwestycje obejmujące NSS (National Spatial Strategy – Narodowa Strategia Regionalna) i NDP (National Development Plan – Narodowy Plan Rozwoju), wspólnie z sektorowymi strategiami realizowanymi na głównych obszarach, tj.: w transporcie, mieszkalnictwie, energetyce, telekomunikacji, edukacji i szkoleniach, ochronie środowiska, rozwoju wsi, sektorze rolniczo-spożywczym, sztuce, sporcie i turystyce.

Rozdział określa również szczegóły uzgodnionej polityki w relacjach z Unią Europejską i światem do naszych zobowiązań w ramach Narodowego Programu Reform należącego do Agendy Lizbońskiej UE, oraz w relacji do oficjalnej pomocy rozwojowej.

Ramowy Plan Cyklu Życiowego

Przyjęcie Planu Cyklu Życiowego, tak jak zostało przedstawione w raporcie NESK pt. „Państwo Rozwijanej Opieki Społecznej”, jest podstawową nowością Umowy. Perspektywa cyklu życiowego stawia jednostkę w centrum polityki rozwoju i realizacji, poprzez ocenę ryzyka, z którym on/ona muszą się zmierzyć oraz poprzez rodzaje wsparcia dostępne dla jednostki, by pokonać te ryzyka na głównych etapach jego/jej cyklu życiowego. Te etapy zostały sprecyzowane jako: dzieciństwo, ludzie w wieku produkcyjnym, ludzie starsi, niepełnosprawni. Rozdział nakreśla ramy, w których umieszczone są kluczowe wyzwania społeczne dla poszczególnych etapów cyklu życiowego. Zostają określone: uzgodniona wizja i długoterminowe cele w odniesieniu do każdego etapu cyklu, wraz z uzgodnionymi priorytetowymi działaniami we wstępnej fazie Umowy. Rozdział również zawiera odpowiednie plany rządowe i mechanizmy monitoringu.

Kluczowe obszary w odniesieniu do dzieciństwa to: wczesny rozwój i opieka, poprawienie wyników kształcenia, poprawienie stanu zdrowia, promocja rekreacji, sport, sztuka, kultura, wsparcie przychodów, dzieci w rodzinie.

Kluczowe obszary w odniesieniu do ludzi w wieku produkcyjnym to: dostęp do rynku pracy i przychodów, poprawienie stanu zdrowia, odpowiedzialność za wychowanie, mieszkalnictwo. Rozważone zostały również szczególne potrzeby młodych, dorosłych osób

w odniesieniu do edukacji, szkoleń, zatrudnienia, usług zdrowotnych i socjalnych, ubezpieczenia motoryzacyjnego i mieszkalnictwa.

Priorytetowe obszary brane pod uwagę w odniesieniu do osób starszych zawierają: wsparcie emerytur/przychodów, usługi długoterminowej opieki, mieszkalnictwo i zaopatrzenie, zapewnienie odpowiedniej jakości usług medycznych, promowanie edukacji i możliwości zatrudnienia.

W odniesieniu do osób niepełnosprawnych, rząd i partnerzy społeczni uzgodnili, że Narodowa Strategia Niepełnosprawności dostarcza wyczerpującej strategii dla tej grupy osób oraz uzgodniono, że wprowadzenie jej w życie powinno być podstawowym zadaniem w czasie trwania Umowy. Kluczowe punkty tej strategii obejmują: usługi zdrowotne i edukacyjne, przychód, przedsięwzięcia promujące możliwości zatrudniania, dostępność mieszkań i publicznych środków transportu, usługi informacyjne i adwokackie.

Umowa zawiera szereg propozycji wzmocniających rolę wspólnot i wolontariatu w odpowiedzi na szczególne wyzwania, które mogą towarzyszyć zastosowaniu polityki cyklu życiowego. Propozycje dotyczą dostarczenia wyższych funduszy dla sektora oraz deklaracji promowania finansów socjalnych i działalności filantropijnej.

Ustalenia wdrożeniowe

Rząd zadeklarował włączenie partnerów społecznych w rozwijanie strategii, aby zapewnić znaczący wkład ze strony partnerów w ukształtowanie właściwych punktów indywidualnych strategii podczas projektowania rozwiązań wdrożeniowych i by zaopatrzyć partnerów w wystarczające bieżące doniesienia i informacje umożliwiające zaangażowanie w proces. Grupa Sterująca, ustanowiona przez poprzednią umowę pt. „Zrównoważony Wzrost”, będzie ponownie powołana i podejmie się zarządzania procesem wdrożeniowym obecnej 10-letniej Umowy. Tak jak dotychczas, będą zwoływane kwartalne spotkania dla dokonania przeglądu, monitorowania i raportowania postępów, oraz odbędą się coroczne formalne zebrania wszystkich stron Umowy. Ponadto Umowa zawiera nakierowane na wyniki podejście do monitorowania i raportowania postępu integracji socjalnej w ramach planu cyklu życiowego. Formalny przegląd zostanie dokonany w 2008 roku.

W Części 2 ustalone są warunki Umowy Planu Płac dla sektora prywatnego i publicznego, oraz rozwiązany jest szereg spraw, takich jak: statutowa płaca minimalna, zaangażowanie finansowe zatrudnionego, partnerstwo w miejscu pracy, uczenie i podnoszenie kwalifikacji w miejscu pracy, emerytury, równe szanse i bilans okresu

pracy w ciągu życia. Sformułowany jest również zakres przedsięwzięć ochraniających standardy zatrudnienia w kontekście gwałtownie zmieniającego się rynku pracy. W Części 2 zapisany jest także program modernizacji sektora publicznego. Płatność ogólnego planu podwyżek dla sektora publicznego uzależniona jest od potwierdzonego wdrożenia, na satysfakcjonującym poziomie punktów tego programu.

Część 1 **Makroekonomia, infrastruktura, środowisko i polityka socjalna**

I. Wprowadzenie

Uzgodnione podstawowe zadanie Umowy

Dzielnym przez wszystkich, podstawowym zadaniem, wskazanym przez Umowę na lata 2006–2015 jest realizacja sformułowanej przez NESC wizji irlandzkiego społeczeństwa poprzez:

- Wykształcenie komplementarnych relacji pomiędzy polityką społeczną a gospodarczym powodzeniem;
- Rozwijanie żywej, opartej na wiedzy gospodarki oraz stymulowanie przedsiębiorczości i produktywności;
- Ponowne ożywienie i uporządkowanie irlandzkiej polityki społecznej;
- Integracja gospodarki całej wyspy;
- Pogłębienie potencjału, osiągnięcie wyższego stopnia uczestnictwa i z większym sukcesem radzenia sobie ze zróżnicowaniem, uwzględniając imigrację.

Partnerzy podpisują się pod wizją Irlandii w przyszłości, sformułowaną przez NESC. Fundamentami tej wizji są:

- Dynamiczne, otwarte na inne kraje i
- współuczestniczące społeczeństwo i gospodarka, z silną deklaracją stosowania społecznej sprawiedliwości, gdzie
- rozwój gospodarczy nie narusza środowiska i jest konkurencyjny wobec innych państw.

Gospodarczy i społeczny wzrost w Irlandii posiada obecnie szerszą bazę i jest głębiej zakorzeniony niż w przeszłości. Jednocześnie jednak wzrost gospodarczy jest wystawiony na szereg zagrożeń, z których część jest nowa. W przeszłości produktywność gospodarki ustanawiała ograniczenia dla społeczeństwa i środowiska. Jednakże polityka gospodarcza i zasoby społeczne mogą się wzajemnie wspierać i uzupełniać.

Osiągnięcie celów wymienionych w Umowie w ustalonych ramach czasowych zależy od osiągnięcia poziomów rozwoju wskazanych w rozdziale 2. Jeśliby wzrost

gospodarczy przekroczył ustalone poziomy, w odniesieniu do kluczowych zasad polityki makroekonomicznej przedstawionych w Umowie, to dodatkowe środki zostaną rozdysponowane w sposób zrównoważony dla przyspieszenia wzrostu w tych dziedzinach, które są wskazane jako priorytetowe w Umowie, szczególnie te, dotyczące społecznej integracji. Jednakże, jeśli wzrost gospodarczy spadnie poniżej założonego poziomu, stanie się konieczna zmiana priorytetów, lub, aby utrzymać kluczowe zasady, przyjęcie bardziej stopniowego wzrostu, ale podkreślając potrzebę chronienia najbardziej zagrożonych ludzi. Ten aspekt będzie pod nadzorem Grupy Sterującej.

Przyjmowanie długoterminowej perspektywy

Dramatyczne zmiany, jakie zachodzą w poziomie i strukturze populacji w Irlandii oraz na globalnym rynku, pokazują istotne możliwości i formułują wyzwania. Oczekuje się wielkiego wzrostu populacji w nadchodzących latach, który stanowiąc szansę dla Irlandii, wywrze presję na sferę usług, infrastrukturę i środowisko. Ta i inne zmiany stanowią przykład zmuszający do przyjęcia długoterminowej perspektywy w analizach, formułowaniu i wdrażaniu strategii.

Rząd i partnerzy społeczni zgadzają się, że osiągnięcie wizji Irlandii zaprezentowanej przez NESC wymaga planowania strategicznego w długiej perspektywie, która z kolei zapewni długoterminową współpracę partnerską. Dlatego został przez partnerów społecznych uzgodniony właśnie 10-letni plan. Strony przyjmują do wiadomości, że wewnątrz planu 10-letniego są określone strategie i działania, które należy przedsięwziąć i osiągnąć podczas pierwszej fazy trwania Umowy (27 miesięcy).

Główne sprawy ekonomiczne, infrastrukturalne i dotyczące środowiska, które wymagają długoterminowej perspektywy i powiązanego podejścia, stanowią wyzwanie dla organizacji usług publicznych. Departamenty i agencje powinny współpracować z partnerami społecznymi i innymi, aby stworzyć sieć, która podejmie się dostarczania świadczeń i analiz w sposób efektywny.

Narzędzia państwowe

Znacząca praca została już wykonana w celu przygotowania i wprowadzenia programu zmian poświęconych nadchodzącym wyzwaniom. Wiele spośród narzędzi jest już gotowych lub znajduje się w trakcie finalizacji i będą one służyły do realizacji tego programu. Wśród nich są:

- Nowy Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007–2013;
- Narodowa Strategia Regionalna (NSS);
- Narodowy Plan Działania na rzecz Społecznej Integracji;

- Na poziomie Unii Europejskiej, zrewidowana Agenda Lizbońska, pod którą Irlandia w pełni się podpisuje, i w kontekście której powstał Narodowy Program Reform.

Budując perspektywę nowej polityki społecznej

Podejście cyklu życiowego przyjmuje widzenie obywatela jako centralnej części budowanego nastawienia nowej polityki społecznej w ciągu 10 lat trwania Umowy. Podstawowe fazy cyklu życiowego to: dzieciństwo, ludzie w wieku produkcyjnym, ludzie starsi i ludzie niepełnosprawni. Rozdział 3 tej Umowy prezentuje główne cele i strategie dla każdej z faz, w celu zabezpieczenia trzech krytycznych, zachodzących na siebie typów interwencji, wskazanych przez NES: kluczowe usługi, wsparcie przychodów i kroki zmierzające do aktywacji, wymagające nowych i innowacyjnych rozwiązań.

Rozwijanie nastawienia cyklu życiowego jest dalej formowane przez szereg wspierających strategii infrastrukturalnych, jak zostało przedstawione w rozdziale 2. Podejście cyklu życiowego formułuje większość wyzwań w postaci skoordynowanej polityki i wpływa na program modernizacji usług publicznych, by zapewnić integrację na etapie świadczenia usług.

Współpraca i pojednanie na linii Północ–Południe

Rząd i partnerzy społeczni deklarują pełne wdrożenie Umowy Wielkiego Piątku, zawierającej ustanowienie Forum Konsultacyjnego Północy i Południa, z udziałem partnerów społecznych. Współpraca Północ–Południe ma być centralnym punktem strategicznego planowania na wyspie. Musi zostać przyjęta perspektywa doceniania wspólnych osiągnięć dla zademonstrowania, że sukces gospodarczy i społeczny jednej części Irlandii jest korzystny dla drugiej. I przeciwnie, gospodarcza i społeczna porażka jednej części jest szkodliwa dla drugiej. Historycznym zadaniem jest zakończenie procesu pojednania pomiędzy dwiema tradycjami na wyspie irlandzkiej.

Rola partnerów społecznych i procesu społecznego partnerstwa jest jasna w nadaniu impetu procesowi pokojowemu i wskazaniu głównych zagadnień dla wyspy irlandzkiej na następne 10 lat, tak aby wspólna przyszłość mogła być trwale zbudowana.

Rola partnerstwa społecznego

Zostało przyjęte, aby odbywać regularne konsultacje pomiędzy rządem a społeczeństwem i grupami interesów. Proces partnerstwa społecznego jest klasą relacji opartych na zaufaniu i rozwiązywaniu problemów.

Niniejsza 10-letnia ramowa Umowa sprzyja rozwijaniu tych relacji pomiędzy rządem i partnerami społecznymi.

Ustalenia wdrożeniowe

W rozdziale 4 wymienione są ustalenia wdrożeniowe dotyczące 10-letniej Umowy ramowej, zawierają one uzgodniony protokół zaangażowania rządu i partnerów społecznych, mechanizmy zaangażowania na poziomie krajowym i sektorowym i bardziej ukierunkowane rozwiązania dla monitorowania i kontroli. Doceniona została także rola sektora samorządowego i wolontaryjnego [pozarządowego – od tłumacza]. A także, zostały sformułowane ustalenia dotyczące monitoringu i kontroli w czasie trwania Umowy.

II. Powiększanie przewagi irlandzkiej konkurencyjności w zmieniającej się gospodarce światowej i budowanie zrównoważonego społecznego i gospodarczego wzrostu

Sekcja 1

Polityka makroekonomiczna

Nadrzędnym priorytetem i centrum zainteresowania podczas realizacji zadań, wskazanych w rozdziale 1, jest budowa silnej gospodarki i społeczeństwa poprzez utrzymywanie wspierającej polityki makroekonomicznej, w celu podwyższenia produktywności i konkurencyjności.

Kontekst

Bieżący kontekst ekonomiczny jest bardzo korzystny i prawdopodobnie spowoduje to silny wzrost zatrudnienia w średnim czasie. Oczekuje się wzrostu światowej gospodarki o 4,4% w 2006 roku i następnie o 4,3% średnio do roku 2012. ESRI (Ekonomiczny i Społeczny Ośrodek Badawczy) przewiduje przeciętny wzrost Produktu Krajowego Brutto w Irlandii od 3,5% do 4,9% w okresie do 2010, i od 3,1% do 3,3 % od 2010 do 2012 roku. Zauważa się obecnie szereg znaczących niebezpieczeństw, zarówno krajowych jak i międzynarodowych, np. rynek mieszkaniowy jest narażony na ograniczenie podaży, czy też ryzyko stanowi deficyt rachunku bieżącego USA: nagłej korekcie deficytu będzie towarzyszyć ostra deprecjacja dolara i wielki wzrost stóp procentowych w USA, prowadzący do recesji w USA i w świecie.

Ta Umowa oparta jest na osądzie, mówiącym że, w przypadku zachowanej równowagi, kontynuowany będzie silny wzrost w gospodarce irlandzkiej w nadchodzących latach. Jednakże niebezpieczeństwa i wyzwania nie mogą być zignorowane i możliwość niesprzyjających warunków ekonomicznych powinna być poważnie brana

pod uwagę. Dlatego niniejsza Umowa sporządzona jest z zamiarem zmniejszenia wymienionego ryzyka i wzmocnienia konkurencyjności i produktywności gospodarki.

Zasady będące podłożem polityki makroekonomicznej

Utrzymywanie planu wspierającej polityki dla małej, otwartej gospodarki, w dłuższym czasie, wymaga trzymania się szeregu kluczowych zasad:

- Zwiększone nakierowanie na działalność tworzącą wysoką wartość dodaną;
- Praca nad odnowieniem i poprawą konkurencyjności Irlandii we wszystkich jej wymiarach i nad utrzymaniem niskiej inflacji;
- Promocja zrównoważonego wzrostu, społecznej integracji i społeczeństwa przyjaznego środowisku;
- Budowa sprawiedliwego systemu podatkowego, wspierającego wzrost gospodarczy, tak by zapewnić wzrost zatrudnienia i kontynuację poprawiania standardów życia dla wszystkich;
- Rząd będzie naciskany w celu utrzymania obecnego reżimu VAT w odniesieniu do produkcji ciągłej i budownictwa, jakkolwiek by nie stał się system VAT w UE w przyszłości;
- Utrzymywanie mocnej pozycji budżetu, który wspiera stabilny wzrost gospodarczy i zapewnia, że finanse publiczne będą w stanie podolać presji wydatków w przyszłości, nawet w czasie mniejszego wzrostu;
- Wprowadzanie równowagi pomiędzy eksportem netto i konsumpcją wewnętrzną oraz inwestycjami jako motorem napędowym gospodarczego wzrostu.

Działania, które mają być podjęte

W związku z polityką monetarną ustaloną przez Europejski Bank Centralny, polityka ekonomiczna jest szczególnie zorientowana na zarządzanie publicznymi finansami, polityką przychodów i reformami strukturalnymi. Kluczowe zasady, w szczególności trwałość i poważna polityka fiskalna, będą wiodącymi w zarządzaniu finansami publicznymi.

Następujące strategie będą wdrażane w ramach planu budżetowego i gospodarczego sformułowanego przez rząd:

- Polityka fiskalna, w której będzie miejsce na zmianę w konieczności konfrontacji z gospodarczą recesją;
- Stopa inwestycji kapitałowych rządu na poziomie 5% Produktu Krajowego Brutto, by osiągnąć poziom inwestycji niezbędny do zaradzenia gospodarczemu deficytowi infrastrukturalnemu;
- Polityka podatkowa, która ma podtrzymywać i wzmocnić konkurencyjną pozycję gospodarki, wesprzeć

poprawianie możliwości produkcyjnych, rozwój gospodarczy i społeczny oraz sprawiedliwość, utrzymując pewną pozycję fiskalną. Rząd będzie poszukiwał sposobów utrzymania takiej polityki fiskalnej na poziomie Unii Europejskiej, która wesprze wzrost gospodarczy i zatrudnienie, bez wymogu harmonizowania podatku na wszystkich poziomach;

- Profil wydatków publicznych, który odzwierciedla wzrost gospodarczy, finansuje w sposób stabilny inwestycje w usługach publicznych, oraz alokacja wydatków publicznych i system zarządzania, które optymalizują osiąganą wartość za wydatkowane środki i zawierają wdrożenie reform zakupów publicznych.

Sekcja 2

Przedsiębiorczość, innowacyjność i produktywność

Chociaż Irlandia ma jedną z najbardziej zglobalizowanych gospodarek, światowa konkurencja stwarza konieczność wprowadzania innowacji i wartości dodanej w każdym aspekcie biznesu. Dlatego, w związku z zadaniem budowania gospodarki opartej na wiedzy, niezbędne są wielkie inwestycje w zasoby ludzkie i innowacje, szczególnie w obrębie ICT (Technologii Informacji i Komunikacji), by osiągnąć wzrost konkurencyjności Irlandii.

Złożoność spraw dotyczących produktywności jest poważna i stanowi przedmiot troski rządu i partnerów społecznych. Wzmacnianie naszych możliwości produkcyjnych i wytwórczych, powiększy środki dostępne dla podwyższenia standardów życia i dalszych inwestycji w społeczną i gospodarczą infrastrukturę.

NESC w swoim raporcie o strategii, również potwierdził swoje przekonanie, że podejście akcentujące wzajemne powiązania powinno odgrywać bardziej znaczącą rolę w odniesieniu do obszarów innowacji i przedsiębiorczości.

Wzmacnianie ochrony konsumenta

Podwyższenie konkurencyjności oznacza również wniesienie więcej konkurencyjności i właściwego postępowania wobec konsumentów. Dostarczenie lepszej informacji i zapewnienie ochrony konsumentom umożliwi im uzyskanie godziwej wartości za wydane pieniądze i pomoże obniżyć koszty.

Wartość programu prokonsumenckiego będzie mocniej promowana, gdy NCA (Krajowa Agencja Konsumentcka) wzmocni swe działania i gdy umożliwi się ich rozwój w kierunku obrony konsumenta, badań, informowania, wzmacniania, edukacji i uświadamiania. NCA ma się stać dynamicznym, statutowym adwokatem praw konsumenckich i zostać upoważniona i odpowiednio

wyposażona by promować sprawy konsumenckie przed podmiotami dokonującymi regulacji.

Zasady będące podłożem przedsiębiorczości, innowacyjności i produktywności

Sposób podejścia do spraw przedsiębiorczości, innowacyjności i produktywności, w bieżącej 10-letniej Umowie jest uformowany przez następujące zasady:

- Budowanie w oparciu o zaawansowane technologie, w celu osiągnięcia większej innowacyjności w produktach, procesach i organizacji, która poprawi zarówno produktywność jak i świadczenie usług;
- Zwiększanie przewagi w konkurencyjności naszej ekonomicznej i przemysłowej bazy i promowanie kultury przedsiębiorczości;
- Zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki i dostosowanie systemów edukacyjnych i szkoleniowych, m.in. zwiększając nacisk na podwyższanie kwalifikacji już pracujących i pragnących powrotu do pracy, w tym ludzi starszych i tych, których potrzeba dodatkowego uczenia się jest największa; koncentracja na zwiększaniu uczestnictwa w edukacji i ukończenia jej na każdym etapie i w każdym sektorze;
- Stworzenie środowiska biznesowego, w którym konkurencyjność odgrywa większą rolę, i zmobilizowanie poprzez prawne regulacje dużych przedsiębiorstw i prywatnego biznesu do głębszego konkurowania i zapewniania pełniejszej ochrony i wsparcia spraw klientów;
- Rozwijanie i poszerzanie innowacyjności i produktywności, które obejmą kulturę organizacyjną i umożliwią dostarczenie usług wysokiej jakości w sektorach: publicznym, prywatnym, wspólnotowym i wolontariacie;
- Bardziej trafne dostosowywanie się do zmian niezbędnych do utrzymania wysokiego poziomu zatrudnienia;
- Podtrzymywanie koncentracji na stwarzaniu przychylnej atmosfery inwestycyjnej w kraju, jednocześnie wspierając rozwój sektora usług, ze szczególnym uwzględnieniem rodzimego sektora jako siły napędowej eksportu.

Ogólna strategia

Podstawową strategią jest zwiększenie i poprawa poziomu aktywności w obrębie badań i rozwoju w sektorach publicznym i prywatnym oraz wywołanie wyższego poziomu kreatywności i innowacyjności poprzez zwiększenie inwestycji w zasoby ludzkie.

Zwiększone inwestycje w podstawowe badania stanowiąły główny czynnik rozwoju przez ostatnie dekady,

jednakże zachodzi potrzeba bardziej strategicznego ukierunkowania w planowaniu i innowacyjności.

Działania do podjęcia

Strony obecnej 10-letniej Umowy podpisują się pod koncepcją sformułowaną w Strategii NESC, która wymienia trzy strategiczne kierunki polityki innowacji i przedsiębiorczości. Obejmuje ona pogłębienie i poszerzenie polityki innowacyjności Irlandii, rozwinięcie kompleksowego podejścia i regulacji prawnych służących tworzeniu konkurencyjności i innym celom.

Strategie sektorowe

W kontekście globalizacji i wzrastającej konkurencyjności w handlu i inwestycjach, cykl życiowy tworzonej polityki staje się coraz krótszy. Długookresowy postęp w kategoriach gospodarczych i społecznych będzie wymagał ciągłych usprawnień w zakresie konkurencyjności i w możliwościach produkcyjnych oraz elastycznego dostosowania do zmian, które zachodzą na rynkach, na których dokonujemy wymiany. Aby zapewnić naszej gospodarce, przedsiębiorstwom i sile roboczej możliwości dostosowania się do warunków międzynarodowego biznesu, dokonywane będą okresowe przeglądy polityki zawartej w niniejszej Umowie, tak by nie nastąpiło pomniejszenie konkurencyjności naszej gospodarki, by nadal sprzyjała działaniom podnoszącym jej wartość.

W czasie trwania tej Umowy nieuchronnie trzeba będzie zmierzyć się z nowymi warunkami, które rozwiną się w obrębie kompleksu spraw dotyczących konkurencyjności i wzmocnić ich znaczenie dla przedsiębiorczości oraz rozważyć zmianę polityki, która będzie lepiej odpowiadać postawionym zadaniom ekonomicznym i społecznym. To pokaże inny proces komunikacji pomiędzy rządem i stronami zainteresowanymi tematami najwyższej wagi dotyczącymi utrzymania żywej ekonomiki przedsiębiorstw.

Sekcja 3

Strategia dla Nauki, Technologii i Innowacji

Rząd opublikował obszerną Strategię dla Nauki, Technologii i Innowacji na okres 2006–2013. Strategia przewiduje kontynuację rozwoju systemu badań światowej klasy, wsparty fizyczną i ludzką infrastrukturą, przewidując podwojenie liczby doktoratów w trakcie swego trwania. Najwyższej klasy badacze będą pozyskani spośród krajowych talentów i spośród najzdolniejszych jednostek z zagranicy. Strategia również proponuje mechanizmy działania, aby osiągać następujące rezultaty: 1) by inwestycje w badania zostały zamienione w wartość

komercyjną w jak największym zakresie, 2) w odniesieniu do przedsiębiorstw, aby strategia wskazała struktury i mechanizmy dla zwiększenia wsparcia w przemyśle i zachęcenia firm do większego zaangażowania w badania i rozwój.

Strategia będzie oceniona po upływie 10 lat obecnej Umowy, w kategoriach osiągnięcia następujących wyników:

- Zwiększony udział osób młodych w instytucjach naukowych;
- Znaczący wzrost liczby osób z wyższymi kwalifikacjami w instytucjach naukowych i inżynierskich;
- Powiększony efekt badań dla rozwoju gospodarczego, społecznego i ochrony środowiska;
- Zmiana o charakterze transformacji, w odniesieniu do liczby i jakości badań podjętych przez firmy – zarówno bezpośrednio jak i w kooperacji z instytucjami z określonego szczebla;
- Zwiększony udział w międzynarodowej współpracy w obrębie nauki i technologii oraz międzynarodowej działalności badawczej;
- Ugruntowany międzynarodowy profil Irlandii jako kraju o znakomitej lokalizacji dla światowej jakości badań i rozwoju w kluczowych sektorach.

Sekcja 4 Lepsza regulacja

Infrastruktura prawna Irlandii jest istotnym czynnikiem, który znacznie przyczynił się do naszego gospodarczego wzrostu i konkurencyjności. Irlandzka elastyczna struktura prawna była podstawowym czynnikiem w zachęceniu wielu zagranicznych firm do zainwestowania tutaj oraz umożliwiła rodzimym firmom rozwijać się i wzrosnąć. Dobra jakość prawa jest kluczowa dla uchronienia przed załamaniem rynku, zapewnienia zdrowia i opieki obywatela, pracownika, konsumenta i biznesu. Jest więc ważne, by struktura prawna pozostawała elastyczna, proporcjonalna i aktualna.

Strony obecnej Umowy dostrzegają, że wiele zostało osiągnięte na polu reform prawnych, w szczególności było to wprowadzenie Analizy Skutków Prawnych w 2005. Budując na osiągniętym postępie, rząd rozpocznie działania na następujących obszarach:

- Kontynuacja monitorowania dostosowania się do wymogów Analizy Skutków Prawnych (RIA). Odpowiednie departamenty rządu opublikują w rocznych raportach szczegóły legislacyjne i regulacyjne wydane w ciągu odpowiedniego roku i podadzą, jak uwzględnione zostały analizy RIA w danych przypadkach;

- Departament Premiera dokona przeglądu działań RIA w końcu roku 2007 i zastosuje wnioski z tego przeglądu do poprawienia postulatów i procesów tej organizacji. To zapewni, że RIA nadal będzie wspierać rozwój prawodawstwa proporcjonalnego, efektywnego i nakierowanego;
- Opublikowanie bazy danych podstawowych podmiotów publicznych i prywatnych, które w Irlandii posiadają funkcje tworzenia regulacji;
- Przeprowadzenie wielozakresowego rozpoznania, by dowiedzieć się o poglądach biznesu na sprawy prawne. To zapewni rządowi lepszą informację na temat tych obszarów prawnych, które powodują najwięcej kłopotów w prowadzeniu biznesu, zarówno w kategoriach wpływu na efektywność działań rynkowych jak też/lub narzucaniu przeszkód administracyjnych. Na podstawie wniosków z tej kontroli, rząd rozważy propozycje partnerów społecznych, Grupy Poprawy Regulacji i Forum Regulacji Biznesowych wskazujące negatywny wpływ regulacji na biznes, konkurencyjność i konsumenta;
- Jako część wysiłków zmierzających do zwiększenia przystępności prawodawstwa, narzędzia przeformułowania, konsolidacji, odwołania i reformowania zostaną użyte, by zapewnić, że Irlandzka Księga Praw będzie łatwiej dostępna. W trakcie rozwijania tego programu, szczególna uwaga zostanie poświęcona tym obszarom legislacyjnym, które mają największy wpływ na obywateli i biznes oraz obszarom, gdzie przeformułowanie będzie najbardziej pożyteczne;
- Będzie kontynuowany program usuwania wszystkich przestarzałych i zbędnych ustaw, które datują się sprzed powołania państwa. Odwołanie zbędnych lub przestarzałych ustaw pomoże w zapewnieniu większej jasności prawodawstwa, które pozostaje w mocy w Irlandii i jest bardziej spójne i przystępniejsze dla obywateli. W późniejszym czasie stworzona zostanie również elektroniczna wersja prawa;
- Istotne jest, by decyzje tworzących prawo były otwarte na nadzór i sprzeciw stron, których prawo dotyczy, i które odczuwają, że są niewłaściwie potraktowane przez dane regulacje. Rząd opublikuje dokument konsultacyjny w 2006 roku, oczekując na poglądy partnerów społecznych, grup reprezentatywnych i innych zainteresowanych partnerów na temat najważniejszych mechanizmów dotyczących regulatorów ekonomicznych, odzwierciedlających najlepsze praktyki międzynarodowe, jak również specyficzne rozwiązania regulacyjne i struktury rynkowe działające w poszczególnych sektorach.

Sekcja 5

Społeczeństwo Wiedzy

Rząd, opublikuje Plan Działania dla Społeczeństwa Wiedzy w ciągu 2006 roku. Plan będzie zbudowany na aktualnych dokonaniach i na wnioskach uzyskanych z dwóch poprzednich Narodowych Planów Działania, przyjmując założenia o wszechobecnej, niezbędnej technologii, potrzebie wykorzystania technologii jako narzędzia wiodącego w kierunku działań upowszechniających wiedzę ekonomiczną i potrzebie pełniejszego włączenia społeczeństwa. Będzie to zgodne z inicjatywą UE i2010 „Europejskie Społeczeństwo Informatyczne dla Wzrostu i Zatrudnienia” i utrzyma wykorzystanie ICT (Technologii Informacji i Komunikacji) przez wszystkich, włączając rząd, biznes, sektor publiczny i wspólnotowy oraz wolontariat. Plan będzie zawierał dostosowane działania w celu uświadomienia, udostępnienia, zastosowania i szerszego korzystania z ICT z nastawieniem, by stymulować i zachęcać do większego udziału i zaangażowania w Społeczeństwie Wiedzy. Deklaracje odnoszące się do korzystania z komputerowych ułatwień zawarte są w rozdziale 3 w podstawowych fazach cyklu życiowego.

Praca Komisji Społeczeństwa Informatycznego i Inicjatywy Społeczeństwa Wiedzy będzie kontynuowana przez biuro Narodowego Rozwoju Gospodarczego i Społecznego, z nastawieniem na przygotowanie Irlandii do etapu wdrażania innowacji w ramach rozwoju społeczno-gospodarczego.

Sekcja 6

Przedsiębiorstwa publiczne

Rząd, wraz z partnerami społecznymi, zadeklarował swoje zaangażowanie w przyszłość częściowo państwowego sektora handlowego, na podstawie swego zobowiązania do odgrywania roli w dostarczaniu światowej klasy usług konsumentom, po konkurencyjnych cenach, poprzez dynamiczne firmy, o długofalowej przyszłości, działające w najwłaściwszej formie własności i strukturze, które odpowiadają ich indywidualnym potrzebom. Działanie rządu będzie wspierać się na następujących zasadach:

- Powinniśmy mieć strategię przekazywania informacji i analiz dotyczących spraw i opcji, które dotyczą głównych firm państwowych i sektora, w którym działają;
- Powinno być zastosowane systematyczne uczenie się z doświadczeń innych państw, które dostarczają sposobów radzenia sobie z przypadkami, jakie mogą wystąpić;
- Zaangażowanie powinno być tego rodzaju, by pomysły rządu były przekazywane w najkrótszym, właściwym czasie;

- W każdym przypadku, naszym programem będzie służyć interesom publicznym, w szczególności najskuteczniejsze zaspokajanie potrzeb ludzi; bez ideologicznych założeń co do tego, jaka struktura czy strategia korporacyjna najlepiej spełnia ten cel;
- Każde działanie powinno być oparte na uznaniu faktu, że interes publiczny jest w najlepszy sposób zaspokojony przez kulturę innowacyjną, elastyczną, oraz oszczędną kosztowo w odniesieniu do działań firm państwowych;
- Gdy handlowe przedsiębiorstwo publiczne dokonuje właściwego kroku biznesowego, który wymaga dalszych inwestycji, rząd powinien pilnie rozważyć dany projekt i udzielić odpowiedzi.

Sekcja 7

Sektor produkcyjny

Rząd, pracodawcy i związki zawodowe uznają kluczową rolę, jaką odgrywa produkcja w rozwoju irlandzkiej gospodarki, dostrzegając wyzwania, jakie obecnie stoją przed tym sektorem, i rolę jaką owe trzy strony mają do odegrania wobec tych wyzwań; rząd pracodawcy i związki podejmują się przedsięwziąć kroki niezbędne do zapewnienia sektorowi produkcyjnemu możliwości kontynuowania odgrywania centralnej roli w irlandzkiej gospodarce w przyszłości. Dotychczas zostały uzgodnione następujące kroki:

- Zapewnienie proporcji w dostarczaniu dodatkowych środków dla podwyższania kwalifikacji tych zatrudnionych (jak podane w sekcji 7, części 2 Umowy odnoszącej się do płac, miejsca pracy, zasad zatrudnienia i zgodności), którzy podlegają projektom podwyższania kwalifikacji w produkcji, z pierwszeństwem danym nisko kwalifikowanym;
- Mianowanie dyrektora Struktur Wspierających Program Badań i Rozwoju, by maksymalnie zaangażować firmy produkcyjne w ten program;
- Podjęcie kampanii promocyjnej nakierowanej na zwiększenie w sektorze produkcyjnym wiedzy na temat Programu Orientacji Eksportowej, Programu Dyplomów w Handlu Międzynarodowym i grantów dla personelu działów sprzedaży i marketingu udzielanych przez EI (Irlandzka Przedsiębiorczość – agencja rządowa), oraz kontrola działania tych programów, z nastawieniem, by ustalić dalsze kroki, które spowodują większe zaangażowanie firm produkcyjnych.

Dodatkowo zostało uzgodnione, że zostanie powołana Grupa Producentów Wysokiego Szczębla, by dokonywać przeglądu wyzwań, które stają przed sektorem produkcyjnym i określać dalsze kroki umożliwiające

zmierzenie się z tymi wyzwaniami. Grupie będzie przewodniczyła osoba wyłoniona z sektora przemysłowego, posiadająca znaczne doświadczenie w tej dziedzinie. Osoba ta będzie okresowo składała partnerom raporty. Mając wzgląd na inicjatywy podjęte na skutek raportów Grupy Strategii Przedsiębiorczości i Forum Małego Biznesu, Grupa będzie rozważać pełen zakres spraw dotyczących konkurencyjności sektora produkcyjnego, włączając następujące punkty:

- Zarządzanie zmianami, aby podtrzymać konkurencyjność, poprzez następujące przedsięwzięcia:
 - Uświadomienie wagi elastycznego i pozytywnego podejścia do zmian w technologii, systemach i procesach. Ten krok obejmuje inwestowanie w odpowiednie technologie i zamiany strukturalne w organizacji z intencją wyeliminowania nierównowagi w procesie produkcji;
 - Pomoc mniejszym firmom produkcyjnym w realizacji potencjału technologii informatycznej;
 - Wsparcie procesu kształcenia mniej wykwalifikowanych pracowników w sektorze produkcyjnym;
 - Wsparcie procesu zmian w firmach poprzez doradztwo i bezpośrednie uczestnictwo;
- Podwyższenie wkładu w badania, rozwój i innowacyjność, poprzez następujące przedsięwzięcia:
 - Wsparcie powołania jednostek badawczo-rozwojowych w zakładach produkcyjnych;
 - Wsparcie firm ubiegających się o granty na działalność badawczo-rozwojową w ramach programów Unii Europejskiej;
- Poprawienie klimatu dla produkcji, w szczególności poprzez:
 - Zapewnienie dobrej jakości regulacji;
 - Zapewnienie, że nie występują zbędne wzrosty i negatywne skutki lokalnych obciążeń;
 - Poszerzenie wiedzy i świadomości o zmieniających się warunkach w sektorze produkcyjnym, w tym rozważenie możliwości utworzenia stanowiska Głównego Doradcy ds. Produkcji;
- Lepsze wykorzystanie krajowych możliwości, w szczególności poprzez:
 - Zachęcenie do głębszych relacji pomiędzy MNC (firmami międzynarodowymi) i rodzimymi producentami, by wspierali innowacje, badania i marketing;
 - Umożliwienie ubiegania się o kontrakty w sektorze publicznym;
- Wzrost sprzedaży na rynkach eksportowych, do osiągnięcia poprzez:
 - Udostępnienie informacji o rynku i możliwościach;

- Powiększenie aktywności działów sprzedaży i marketingu w firmach produkcyjnych;
- Podniesienie efektywności Programu Orientacji Eksportowej i Dyplomu w Handlu Międzynarodowym w sektorze produkcyjnym.

Sekcja 8

Sektor żywności i napojów

Rząd zauważa kluczowe znaczenie przemysłu żywności i napojów, i przyjmuje do wiadomości ważne wyzwania i możliwości, jakie przed nim stają, w związku ze zmianami krajowych, unijnych i międzynarodowych strategii i rozwoju głównych rynków. Plan działania Agri-Vision 2015 prezentuje wizję rozwoju sektora i szeroki zakres działań do wykonania, by sprostać wyzwaniom.

W tym kontekście Komitet, któremu przewodniczy osoba z poziomu ministerialnego, składający się ze znaczących osób reprezentujących ten przemysł, zostanie powołany, by wskazać sprawy utrudniające rozwój sektora i ustalić odpowiednie strategie poradzenia sobie z tymi sprawami w holistyczny sposób.

Skoro wiele wyzwań stojących przed sektorem ma charakter międzynarodowy, ważną sprawą do podjęcia przez Komitet będzie zmieniająca się relacja pomiędzy sprzedażą detaliczną a sektorem wytwórczym w Irlandii. W tym zawarte będzie ustalenie natury wymogów i struktury rynku. Wyzwania do podjęcia będą zawierać takie sprawy, jak: współzawodnictwo w krajowym i międzynarodowym sektorze detalicznym, koszty i odzyskanie kosztów, rosnąca koncentracja na ochronie klienta, reforma CAP (Wspólna Polityka Rolna) i WTO (Światowa Organizacja Handlu). Zostaną oszacowane charakterystyki i implikacje głównych kierunków rozwoju, w celu wsparcia budowy ogólnej strategii.

Jako część oddzielnego przeglądu struktury i działania handlu artykułami spożywczymi, rzeczoznawcy ds. konkurencji zostaną poproszeni o oszacowanie wpływu nowych regulacji pod kątem nadużywania dominującej pozycji m.in. w ustalaniu wygórowanych lub rabunkowych cen. Rzeczoznawcy będą proszeni, by regularnie składać raporty rządowi i przygotowywać rekomendacje, będące skutkiem opracowania wyników kontroli.

Sekcja 9

Infrastruktura i planowanie

Generalną strategią będzie dawanie pierwszeństwa inwestycjom w publiczną i społeczną infrastrukturę w ramach strategicznych i długoterminowych planów, które mają na celu przyspieszenie wzrostu lokalnej populacji i zatrudnienia.

Kontekst ogólny

W Irlandii jest aktualnie realizowany program rządowych inwestycji kapitałowych, w który zostało zaangażowane prawie 5 procent Produktu Narodowego Brutto. Program w znacznym stopniu poprawił niską bazę infrastruktury, i chociaż planuje się kolejną dużą poprawę w przyszłości, to ciągle pozostaną istotne braki. Pomimo poziomu aktualnego przychodu, który sytuuje Irlandię na uprzywilejowanej pozycji w porównaniu z partnerami z Unii Europejskiej, to jednak całkowity majątek, którego infrastruktura jest częścią, ciągle wskazuje na opóźnienie w stosunku do rozwiniętych krajów. Dlatego program inwestycji w podstawową infrastrukturę i potrzeba bardziej zrównoważonego rozwoju regionalnego, szczególnie w kontekście dramatycznych zmian w poziomie i rozłożeniu irlandzkiej populacji, znajduje pełne poparcie rządu i partnerów społecznych.

Ciągłym wyzwaniem jest podejmowanie bardziej efektywnych i zaplanowanych decyzji oraz lepsza koordynacja pomiędzy strategią, regulacjami i agencjami wdrażającymi, z równoczesnym zapewnieniem solidnej analizy propozycji, właściwą troską o środowisko i inne sprawy i punkty widzenia społeczeństwa. W tym kontekście oczekuje się, że Ustawa: Planowanie i Rozwój (Strategicznej Infrastruktury) 2006, która jako jeden z czynników, dostarczy mechanizmu do przyspieszenia decyzji planujących odpowiednią infrastrukturę, zostanie przyjęta przez obie izby Parlamentu przed latem 2006. Uchwalenie prawa umożliwi An Bord Pleanála (Apelacyjna Rada ds. Planowania) stanie się jedno-stopniową instytucją, zatwierdzającą plany rozwoju strategicznej infrastruktury. Równoległą inicjatywą podejmowaną przez Przewodniczącego Sądu Wyższego jest zapewnienie większej efektywności w prowadzeniu tych spraw przez Sąd.

Narodowa Strategia Regionalna

Narodowa Strategia Regionalna (NSS) dostarcza strategicznych i długoterminowych ram, obejmujących plan zrównoważonego rozwoju regionalnego. W pierwszej fazie (do 2008) tej 10-letniej umowy mają zostać osiągnięte następujące wyniki:

- Nowy Narodowy Plan Rozwoju nada priorytet inwestycjom kapitałowym zgodnie z NSS;
- Wszystkie plany rozwoju miasta lub hrabstwa będą zawierać strategię i cele określone przez NSS i Wytoczne Planowania Regionalnego;
- Każde centrum regionalne będzie posiadało ogólny plan strategicznego rozwoju, przyjęty przez konstytutywne władze regionalne;

- Uzgodniony plan będzie przyjęty w celu umożliwienia współpracy i współdziałania w odniesieniu do punktów planowania regionalnego wyspy irlandzkiej.
- Programy badawcze będą na bieżąco dostarczały informacji na temat potencjału ekonomicznego i efektów działania centrów regionalnych i ich wiejskiego zaplecza.

Wysoki poziom osiągnąć zamierzonych przez 10-letnią Umowę to:

- Istotny i szybki wzrost wśród wszystkich centrów regionalnych;
- Centra regionalne indywidualnie lub we współdziałaniu zapewniają alternatywne lokalizacje dla inwestycji i działalności gospodarczej uzupełniając Dublin;
- Główne miasta rozszerzą wpływ centrów wewnątrz regionu;
- Podwyższona jakość życia poprzez bardziej zrównoważony rozwój centrów i szerzej ich regionów, skoordynowane tworzenie infrastruktury i udogodnień, i poprawiona komunikacja pomiędzy miastami i terenami wiejskimi.

Efektywność przyjętej strategii NSS w osiąganiu celów oraz średnio- i długoterminowe wyniki do uzyskania w trakcie trwania tej Umowy będą przedmiotem okresowych przeglądów dokonywanych przez partnerów.

Narodowy Plan Rozwoju (NDP 2007–2013)

W NDP będą przedstawione ramy strategii inwestowania w infrastrukturę i rozwój przedsiębiorczości w okresie 2007–2013. Plan będzie też nawiązywał w istotny sposób do społecznej integracji, rozwoju regionalnego i ochrony środowiska. Proces wnikliwych konsultacji dotyczących Planu został podjęty przez Departament Finansów, włączając w nie między innymi partnerów społecznych. Szczególna uwaga w Planie zostanie poświęcona priorytetom w: inwestycjach w publiczną i społeczną infrastrukturę, w badania i rozwój, w transporcie, telekomunikacji, energetyce, sektorze produkcyjnym, usługach ochrony środowiska, mieszkalnictwie, edukacji, ochronie zdrowia, opiece nad dziećmi, inwestycjach w zasoby ludzkie, w edukację i szkolenia. W planie będą brane pod uwagę wysokiej jakości struktury i ramy określane przez Umowę i odnoszące się do właściwych obszarów.

Zasady będące podłożem Narodowego Planu Rozwoju

Inwestycje w publiczną i społeczną infrastrukturę w ramach strategicznego i długoterminowego planu będą kształtowane przez następujące zasady:

- Działanie w zrównoważonych ramach gospodarczych i budżetowych;

- Rozmieszczenie zasobów inwestycyjnych na tych poziomach programów i projektów, które najlepiej promują konkurencyjność i zrównoważony rozwój gospodarczy;
- Programy inwestycyjne wspierające strategię centrów regionalnych, zamieszczoną w NSS, i w ten sposób promujące zrównoważony rozwój regionalny;
- Optymalizacja gospodarczej współpracy Północ–Południe i całej wyspy;
- Kontynuacja pracy nad deficytami w fizycznej i społecznej infrastrukturze, szczególnie w sektorach transportowym, nieczystości, energetyce i komunikacji. Także mieszkalnictwo, opieka zdrowotna, opieka nad ludźmi starszymi, dziećmi i niepełnosprawnymi (w zakresie dostępu) są obszarami, którym zostanie poświęcona szczególna uwaga;
- Edukacja będzie traktowana priorytetowo, ze szczególnym podkreśleniem budowy gospodarki opartej na wiedzy;
- Zawarte w Narodowym Planie Rozwoju będą inwestycje w kapitał ludzki, z koncentracją na podwyższaniu umiejętności nisko wykształconych, analfabetów, uczeniu się w ciągu całego życia, ze szczególną uwagą na ponownym szkoleniu osób z najmniejszymi osiągnięciami edukacyjnymi;
- Zapewnienie najwyższej wartości za kwoty inwestowane w projekty infrastrukturalne oraz zapewnienie, że priorytetem dla inicjatyw i inwestycji jest likwidacja deficytów w infrastrukturze;
- Najwyższe starania w ocenie i zarządzaniu projektami i programami kapitałowymi dla zapewnienia najlepszych osiągnięć za wydatkowane kwoty, wyznaczania właściwych celów i kończenia przedsięwzięć na czas.

Sekcja 10

Partnerstwo sfery publicznej z prywatną

W związku z bieżącą Umową i wizją wyrażoną w strategii NES: Ludzie, Produktywność i Cel, władze publiczne zamierzają przyjąć opcję partnerstwa sfer publicznej i prywatnej w nawiązaniu do Narodowego Planu Partnerstwa Publicznego i Prywatnego, który został przyjęty w ramach partnerskiego procesu w 2001 roku i w odniesieniu do odpowiednich wskazań, zawartych w kryteriach działania sektora publicznego i uzyskanych w konsultacjach z udziałowcami firm.

Rząd jest do dyspozycji związków zawodowych, jeśli chodzi o zapewnienie przedstawicielom związków reprezentacji w Radzie Nadzorczej Agencji Finansowej Rozwoju Narodowego. Rząd zdaje sobie też sprawę

z kompleksu spraw, jakie wynikają z prób rozwijania Partnerstwa Publicznego i Prywatnego. W świetle powyższego zostaną przeznaczone środki z funduszy struktur partnerskich, aby częściowo sfinansować odpowiednie szkolenia dla związków zawodowych i poprzez to zapoznać je z procesem Partnerstwa Publicznego i Prywatnego i odnośnymi procedurami.

Strategie sektorowe

W odniesieniu do całego kraju i gdzie tylko będzie to możliwe, rząd będzie pracował nad formułowaniem i wdrożeniem strategii sektorowych.

Sekcja 11

Transport 21 (2006–2015)

Transport 21 jest rządowym planem inwestycji kapitałowych w transport w okresie 2006–2015. Transport 21 obejmuje inwestycje przekraczające 34 miliardy euro i zawiera dwie kluczowe strategie: strategię dotyczącą obszaru Wielkiego Dublina i strategię narodową.

Strategia Dublińska ma na celu takie przekształcenie systemu transportowego na obszarze Wielkiego Dublina, by zaspokajał efektywnie istniejące potrzeby, jak też te, które powstaną podczas przyszłego wzrostu populacji i gospodarki. Szczególny akcent zostanie położony na rozwój szerokiej, nowoczesnej i zintegrowanej sieci transportu publicznego. W tym celu planuje się rozwój szynowego transportu publicznego i znaczący wzrost zasięgu autobusowego oraz liczby wysokiej jakości „korytarzy” autobusowych. Zostaną powołane nowe władze transportu w Dublinie, które będą zarządzać wdrożeniem tej zasadniczej strategii. Kongres i inne zainteresowane strony będą zapraszane do konsultacji podczas przygotowywania projektu regulacji prawnych. Główne elementy Strategii Dublińskiej zawierają:

- Rozwój metra północnego (od St. Stephen’s Green do Swords) do roku 2012;
- Wdrożenie kolejnej fazy dla metra zachodniego (Tallaght – Clondalkin – Blanchardstown – Ballymun) do 2014 roku;
- Wprowadzenie nowej linii Luas do Lucan do 2013 roku;
- Stopniowy rozwój linii Luas od St. Stephen’s Green do Liffey Junction do 2012 roku;
- Rozszerzenie istniejącej sieci Luas do Cherrywood, Bray, Docklands i Citywest;
- Zakończenie modernizacji linii kolejowej Kildare do 2010 roku;
- Stopniowy rozwój połączenia kolejowego z Navan do 2015 roku;

- Budowa nowej stacji kolejowej w Docklands i wdrożenie projektu sygnalizacji kolejowej w centrum miejskim do 2009 roku;
- Budowa połączeń szynowych i towarzyszących im połączeń elektrycznych;
- 60-procentowy wzrost zasięgu autobusowego w okresie działania programu;
- Podwojenie długości sieci autobusowej do 2009 roku;
- Stopniowa modernizacja M50 (autostrada) do 2010 roku.

Strategia narodowa obejmuje rozwój wysokiej jakości dróg krajowych i sieci transportu publicznego, zapewnienie ulepszonych usług regionalnego i lokalnego transportu publicznego oraz inwestowanie znacznego kapitału w lotniska regionalne.

Program dróg krajowych będzie zawierał:

- Zakończenie budowy autostrad łączących Dublin z Belfastem, Cork, Galway, Limerick i Waterford do 2010 roku;
- Stopniowy rozwój Atlantic Road Corridor (Atlantyckiego Korytarza Drogowego) do 2015 roku;
- Poważną modernizację pozostałych dróg sieci głównych dróg krajowych i inwestycje w drogi drugiej klasy w trakcie trwania programu.

Główne aspekty narodowych inwestycji w transport publiczny to:

- Stopniowa modernizacja usług kolejowych Intercity do 2009 roku;
- Stopniowe ponowne otwieranie Western Rail Corridor (Zachodniego Korytarza Kolejowego) do 2014 roku;
- Nowe i zmodernizowane usługi kolei dojazdowych w Cork i Galway do 2008 roku;
- Udoskonalone usługi autobusowe i drogowy priorytet dla autobusów, oraz usługi parkuj i jedź (*park and ride*) w czterech prowincjonalnych miastach;
- Usprawnione regionalne i lokalne usługi autobusowe.

Transport 21 zawiera finansowe rezerwy dla zapewnienia, że system transportowy jest dostępny dla osób z fizyczną, zmysłową lub poznawczą niepełnosprawnością. Ma to być osiągnięte w dwojaki sposób. Dostępność zostanie zaprojektowana i wbudowana w dwa projekty. Znaczne fundusze zostaną przeznaczone na modernizację istniejącej infrastruktury. Szczegóły programu wdrożenia dostępności będą podane w sektorowym planie Departamentu Transportu, który jest częścią Planu dla Niepełnosprawnych 2005.

Inicjatywa Transportu Terenów Wiejskich (RTI)

W 2005 roku rząd zdecydował, że RTI ruszy od 2007 roku. Fundusze na rzecz A5m są już w 2006 roku

przekazane. Dodatkowo, jak zostało wskazane podczas rozpoczęcia Transportu 21, gotówkowe fundusze dla RTI zostaną podwojone do roku 2007. Następnie fundusze na usługi transportu wiejskiego będą stale rosły, aż do poziomu czterokrotnej kwoty za rok 2005. Sektor wspólnotowy i wolontariat mogą mieć znaczący wkład i ważną rolę do odegrania w odniesieniu do lokalnych i regionalnych usług transportowych. Ten sektor był też mocno zaangażowany w rozwój programu RTI.

Forum Partnerstwa Transportu Publicznego

Forum Partnerstwa Transportu Publicznego będzie nadal dostarczać propozycje do konsultacji z partnerami społecznymi na tematy dotyczące spraw transportu publicznego.

Sekcja 12

Bezpieczeństwo na drogach

Rząd zobowiązuje się do pilnego zgłoszenia projektu ustawy o ruchu drogowym. Pierwszoplanowym celem Ustawy jest zapewnienie podstawy dla szeregu szczegółowych rozwiązań wymienianych w Strategii Bezpieczeństwa Drogowego na lata 2004–2006. Odwrócenie negatywnego trendu w liczbie śmiertelnych ofiar wypadków drogowych i osiągnięcie założonego poziomu egzekwowania przepisów jest szczególnie uzależnione od uchwalenia prawa, zwłaszcza w odniesieniu do obowiązkowych testów na obecność alkoholu dokonywanych przy drodze, i prywatyzację radarów mierzących prędkość.

Obecne priorytety to:

- Wniesienie pod obrady Uchwały o Ruchu Drogowym 2006;
- Powiększenie korpusu policji drogowej w ciągu następnych trzech lat. Do końca 2006 roku ponad 800 oficerów będzie służyć w korpusie. Planowany próg zatrudnienia 1 200 oficerów ma zostać zrealizowany do końca 2008 roku. Jest to liczba zaakceptowana przez wszystkie strony;
- Wprowadzenie obowiązkowych testów na obecność alkoholu, by odstraszać od prowadzenia po spożyciu alkoholu;
- Prywatyzacja radarów mierzących prędkość, by wzmocnić kontrolę;
- Przygotowanie nowej Strategii Bezpieczeństwa na Drodze.

Cele długookresowe:

- Zredukować i utrzymać zmniejszanie liczby śmiertelnych wypadków drogowych zgodnie z Narodową Strategią Bezpieczeństwa Drogowego;

- Zwiększone, stałe i widoczne egzekwowanie przepisów;
- Zmiany w postawach i zachowaniu w odniesieniu do prowadzenia z nadmierną prędkością i po spożyciu alkoholu, spowodowane przez zwiększoną egzekucję przepisów i zwiększone ryzyko bycia złapanym;
- Większa rola Rzeczników Bezpieczeństwa Drogowego, nowej agencji odpowiedzialnej za szeroki zakres funkcji, które dotyczą bezpieczeństwa drogowego. Agencja będzie miała umocowanie prawne i finansowe, by koordynować i rozwijać porządek spraw bezpieczeństwa drogowego poprzez przygotowywanie programów bezpieczeństwa drogowego, takich jak: kontrola kierowców i pojazdów, badania bezpieczeństwa drogowego i zbieranie danych, edukacja kierowców, promocja i uświadamianie w sprawach bezpieczeństwa drogowego.
- Prowadzenie usług dostosowanych do specjalnych potrzeb, odpowiadając w ten sposób na szerokie spektrum mieszkaniowych potrzeb;
- Rozwijanie współpracy międzyagencyjnej, w przypadku opieki specjalnej;
- Utrzymywanie obecnej tendencji w budowie mieszkań po dostępnych cenach, włączanie planów wsparcia państwowego i innych właściwych innowacji, jak np. środków wspierających kupujących pierwsze mieszkanie;
- Rozwój programu reform mieszkalnictwa społecznego sformułowanego w Podstawach Polityki Mieszkaniowej.

Metoda niniejszym przyjęta zmierza do traktowania jednakowo mieszkań w pełni dostarczonych przez państwo, jak tych uzyskanych inną drogą. Wszystkie strony powinny rozwijać tę zasadę, która nie tworzy różnicy pomiędzy typami mieszkań czy formami najmu lub własności. Istotnym czynnikiem określającym rodzaj wsparcia lub interwencji w sprawie mieszkań będzie wymóg ustalenia skali i natury potrzeb, w tym lokalnych różnic. Powinny być wzięte pod uwagę warunki życia jednostek i rodzin oraz pozycja osoby w cyklu życiowym. W pojmowanym tu traktowaniu spraw mieszkalnictwa powinno się również zachęcać do dokonywania indywidualnych wyborów, osobistej autonomii, a także kształtowania poczucia wspólnoty dla wszystkich, w każdej fazie cyklu życiowego. By zbliżyć się do tych celów i zapewnić wszystkim ludziom życie wewnątrz wspólnoty, ale z maksymalną niezależnością, zostaną opracowane nowe sposoby oceny, które stworzą bazę dla rozwoju strategii i usług.

Strony znają pogląd wyrażony w raporcie NESC dotyczący mieszkalnictwa, mówiący o potrzebie budowy dodatkowych 73 000 mieszkań socjalnych w latach 2004–2012. Strony uznają, że liczba ta jest w stałej relacji do aktualnych potrzeb odczytywanych w trakcie realizacji tej Umowy. Podjęcie się wykonania tego zadania będzie uzależnione od oceny potrzeb, utworzenia mapy tych potrzeb, ewolucji różnych programów mieszkalnictwa i tego co z nich powstanie, oraz dostępności środków.

W trakcie pierwszej fazy realizacji Umowy, kluczowymi obszarami działania będą: nowe sposoby oceny potrzeb i powiększenie liczby budowanych mieszkań socjalnych i na dostępnych warunkach. Rząd jest zobowiązany do rozszerzenia opcji tanich i socjalnych mieszkań w ciągu nadchodzących lat, i poprzez zwiększone inwestycje, do 2008 roku zaspokoi potrzeby około 50 000 rodzin, w ramach istniejących opcji socjalnych

Sekcja 13

Podstawy Polityki Mieszkaniowej – Budowanie Trwałych Wspólnot

Większe ramy czasowe, obecnej, 10-letniej Umowy, pozwalają na rozwinięcie dróg, którymi miałyby podążać i zmieniać się irlandzkie mieszkalnictwo; chodzi nie tylko o poprawienie trafności usług, ale też ich jakość. W tym kontekście, głównym zadaniem mieszkalnictwa staje się zapewnienie każdej rodzinie dostępnego i będącego w granicach możliwości finansowych mieszkania o dobrej jakości, odpowiedniego do ich potrzeb, w dobrym otoczeniu, i na ile to możliwe, z wyborem rodzaju własności.

Rząd i partnerzy społeczni podpisują się pod ważnymi zasadami wymienionymi w Podstawach Polityki Mieszkaniowej – Budowanie Trwałych Wspólnot, które tworzą wizję trwałych i zintegrowanych wspólnot wartych budowania. Brane są również pod uwagę inne czynniki z obszaru zrównoważonego rozwoju regionalnego i wiejskiego, planowania fizycznej i socjalnej infrastruktury, ochrony środowiska, rozwoju kapitału socjalnego. Strony tej Umowy będą zgodnie pracować nad wdrożeniem tej wizji w okresie trwania Umowy. Szczegółowe stanowienia tej polityki zostaną wydane w 2006 roku i będą one odzwierciedlały wymienione zasady i całość stanowionej Umowy. Działając w ramach Forum Mieszkalnictwa, rząd i partnerzy społeczni będą koncentrować się na pięciu głównych obszarach w celu osiągnięcia warunków tworzenia trwałych wspólnot:

- Kontynuacja poprawiania jakości domów i ich otoczenia, w tym poprawienie jakości informacji dotyczących mieszkalnictwa;

i tanich mieszkań. Później najemcy będą mogli skorzystać z Programu Wynajmu Mieszkań.

Rząd deklaruje podjęcie dodatkowych inwestycji w okresie 2007–2009, które powiększą grupę opcji dotyczących mieszkalnictwa dla rodzin, których nie stać na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych z własnych środków. Program ten będzie składał się z:

- Oddania do wynajmu/zakupu dodatkowych 4 000 nowych mieszkań w okresie od 2007 do 2009 dla tych rodzin. (realizowane przez kombinację środków: władze lokalne – 2 000 mieszkań, społeczne i w spółdzielczości – 1 000, długoterminowe kontrakty Programu Wynajmu Mieszkań w odniesieniu do nowych mieszkań – 1 000). To podwyższy liczbę oddanych/zakupionych nowych mieszkań w tym okresie do 27 000.
- Dodatkowo, w dalszej kolejności rodziny będą mogły skorzystać z pełnego wdrożenia Programu Wynajmu Mieszkań, związanych z zawieraniem kontraktów z właścicielami nieruchomości, w celu przekształcenia formy pomocy z dotychczasowej dopłaty do czynszu;
- Realizacji przez władze lokalne programów zakwaterowania osób zmieniających miejsce zamieszkania.

W dodatku do obecnych przedsięwzięć tworzących tanie mieszkania, które zapewnią około 17 000 mieszkań w okresie od 2007 do 2009 roku poprzez bardziej usprawnione metody, aktualnie rozwijane, Partnerstwo Dostępnych Domów podejmuje inicjatywy, by zwiększyć liczbę budowanych tanich mieszkań w obrębie Wielkiego Dublinia. Rola Partnerstw w pozyskiwaniu dodatkowych terenów pod zabudowę jest tutaj kluczowym narzędziem. Partnerstwo, mając doświadczenie w selekcji odpowiednich miejsc w procesie od pierwszej propozycji poprzez analizę planów, jest w stanie uzyskać znacznie przystępniejszą cenę. Inne możliwe innowacje, które przyczynią się do budowy tanich mieszkań, będą poszukiwane i sprawdzane w pierwszej fazie realizacji Umowy. W trakcie trwania tej fazy Umowy akcent zostanie położony na innowacje i wspólne poszukiwanie przez Partnerów Społecznych, sposobów przyspieszenia dostarczania mieszkań, włączając opcje tanich wynajmów i dzielonych udziałów.

Partnerstwo Tanich Domów, koncentrując swoje działanie na budowie tanich mieszkań w rejonie Wielkiego Dublinia, gdzie problemy z dostępnością cen mieszkań są najdotkliwsze, będzie jednocześnie wspierało swoim doświadczeniem ogólnokrajowe kampanie informacyjne dotyczące taniego budownictwa, tworzyło wspólne podejście władz lokalnych do części V Ustawy o Planowaniu i Rozwoju 2000–2004 i systemów zastosowania programów tanich mieszkań.

W okresie 2007–2009 mają zostać zbudowane 62 000 mieszkań, jako rezultat rozmaitych przedsięwzięć społecznych i programów budowy tanich mieszkań. Wieloletnie programy działania przyjęte na poziomie władz lokalnych, wspierane przez strategię aktywnego zarządzania gruntami, ogłoszone przez rząd w zeszłym roku, są głównymi instrumentami, które pomogą w realizacji tego ambitnego planu. Te czynniki będą wsparte przez poniższe przedsięwzięcia:

- Aktywne angażowanie sektora mieszkań społecznych i kooperatywy, by zwiększyć ich rolę w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych poprzez racjonalizację działań administracyjnych oraz związanych z wydawaniem pozwoleń już we wczesnej fazie obowiązywania Umowy. Te kroki mają pozwolić na jak najszybsze zatwierdzanie dobrych projektów, poprawianie rozwiązań finansujących i osiągnięcie lepszego zarządzania tym sektorem jak i jego rozszerzenie poprzez działanie Programu Wynajmu Mieszkań;
- By dalej wspierać sektor mieszkań społecznych i kooperatywy, rząd w ramach tej Umowy, doprowadzi do wniesienia przez władze lokalne dodatkowych gruntów lub mieszkań w celu zaspokojenia określonych potrzeb mieszkaniowych. Oczekuje się, że miejsca lub mieszkania, dające w sumie około 3 000 mieszkań, zostaną określone i oddane do zagospodarowania w okresie 2007–2009;
- Krajowa Agencja Budownictwa, mająca duże doświadczenie w dziedzinie odnawiania i prac naprawczych, w trybie pilnym powoła jednostkę wspierającą władze lokalne w opracowywaniu programów odnawiania i remontów, które wpiszą się w program zapewniania mieszkań społecznych o możliwie najlepszym standardzie;
- Regulacje minimalnych standardów dla sektora prywatnego najmu, zostaną zaktualizowane przez Departament Środowiska, Dziedzictwa i Lokalnego Zarządzania i będą skutecznie egzekwowane przez lokalne władze.

Forum Mieszkalnictwa będzie odgrywało ważną rolę poprzez dodawanie własnych idei do polityki rozwoju i ocenianie wyników osiągniętych w trakcie trwania Umowy. Forum będzie zajmować się sprawami mieszkalnictwa na terenach miejskich i wiejskich. Po zamknięciu pierwszej fazy obecnej 10-letniej Umowy, tj. w roku 2008 zostanie dokonany przegląd osiągnięć. To oraz stan rozwoju rynku i możliwości pozwoli nadać formę następnym seriom wieloletnich planów działania w sprawie mieszkalnictwa. Na wielu obszarach osiągnięte wyniki dla poszczególnych osób będą mocno uzależ-

nione od wewnętrznych powiązań pomiędzy usługami, tak jak zostało to opisane w rozdziale 3 poświęconym kluczowym fazom cyklu życiowego.

Sekcja 14 Budownictwo

Rząd zauważa kluczowy wkład budownictwa w rozwój całej gospodarki i swoistą rolę w tworzeniu prywatnej i publicznej infrastruktury. Ten dział gospodarki zatrudnia 250 000 ludzi w trzech głównych branżach: mieszkalnictwo, zarządzanie kontraktami budowlanymi, inżynieria cywilna.

Sprawne i skuteczne działanie każdej z branż jest ważne dla rozwoju gospodarki i społeczeństwa. Nowe kontrakty budowlane rządu zawierają warunek mówiący o realizacji kontraktu po ustalonej stałej cenie, przenosząc ryzyko na wykonawców kontraktu.

Rząd zobowiązuje się do aktywnego działania, wraz z sektorem, w celu realizacji narodowych priorytetów. Forum Budownictwa będzie nadal pracować nad koncepcjami do konsultacji, w odniesieniu do spraw związanych z tą dziedziną.

Sekcja 15 Polityka energetyczna

Dla współczesnej nowoczesnej gospodarki konieczne jest posiadanie bezpiecznych, godnych zaufania i o odpowiedniej cenie źródeł energii. Działania i decyzje długoterminowe odnośnie tego sektora muszą również brać pod uwagę perspektywę zachowania i ochrony naturalnego środowiska, zapewniając warunki do życia dla przyszłych generacji.

Polityka energetyczna ma spełnić trzy podstawowe warunki:

- Bezpieczeństwo dostaw energii;
- Ochronę środowiska;
- Ekonomiczną konkurencyjność.

W związku z powyższym rząd opublikuje Zielony Dokument Energetyczny dla rozważenia opcji energetycznych na przyszłość. W dokumencie zostaną wymienione wyzwania, jakie stają przed energetyką, jak również strategie, które w odpowiedzi na wyzwania zostały podjęte lub są proponowane. Rząd wierzy, że dokument wyjaśni i upewni sektor co do narodowej strategii w dziedzinie energetyki w okresie do 2020 roku.

W sytuacji gdy Irlandia stanowi rynek energetyczny o niewielkim rozmiarze, szczególnie narażony na utrzymujące się wysokie ceny ropy i gazu, oraz ryzyko przerwania dostaw, zauważając również, jak wysokie ceny energii stają się rosnącym problemem dla firm i indywidu-

alnych konsumentów, priorytetami polityki energetycznej staną się: stworzenie podstawowej infrastruktury energetycznej, zwiększanie udziału odnawialnej energii, postęp w zmianach strukturalnych w sektorze energetycznym i regulacjach, które pobudzą konkurencję w gospodarce całej wyspy, zmniejszą koszty i dostarczą wyższą wartość za tę samą cenę przedsiębiorcom i konsumentom, ustalenie terminarzu wdrażania projektu jednego dla całej wyspy rynku energetycznego (Single Electricity Market), wsparcie znaczącego rozszerzenia RTDI (Badania, Rozwój Technologiczny, Innowacje); działania w celu poprawienia efektywności energetycznej, pożądaną poziom zarządzania we wszystkich sektorach i działanie w celu eliminacji ubóstwa, które powoduje brak ciepła lub energii w gospodarstwach domowych.

Rząd życzy sobie, by wszczęty został proces efektywnych konsultacji, włączających wszystkich udziałowców, w sprawie wyzwań wskazanych w Zielonym Dokumencie i zaproponowanych tam rozwiązań, przed końcem roku 2006, gdy zostanie zakończony Biały Dokument.

Główne zadania do wykonania w trakcie pierwszej fazy Umowy i później w okresie do 10 lat, obejmują:

- Publikację Zielonego Dokumentu nt. Narodowej Polityki Energetycznej (połowa 2006);
- Publikację Białego Dokumentu nt. Narodowej Polityki Energetycznej (koniec 2006);
- Rozpoczęcie Narodowej Kampanii Upowszechnienia Wiedzy nt. Efektywnego Wykorzystania Energii (wrzesień 2006);
- Ustanowienie Rady Badania Energetyki (połowa 2006);
- Kontynuację i rozszerzenie wsparcia dla odnawialnych źródeł energii, w tym wdrożenie strategii odnawialnej energii i Narodowej Strategii Bioenergii i biopaliw (2006);
- Dokończenie projektu Połączenia Sieci Gazowych Północy z Południem (2006);
- Dokończenie połączeń sieci elektrycznych Północ/Południe i Wschód/Zachód (najpóźniej 2012);
- Stopniowe wdrażanie Podstaw Rynku Energetycznego Całej Wyspy (2006–2012).

W odniesieniu do biopaliw, zaplanowane w budżecie 2006 zwolnienia z akcyzy o wartości 205 milionów euro, pozwolą osiągnąć do 2008 roku docelowy poziom UE – 2%. Rząd i partnerzy społeczni dostrzegają potencjał dalszego rozwoju tej dziedziny i możliwość osiągnięcia nawet bardziej wyzywających celów w odniesieniu do bioenergii i biopaliw w świetle rozwoju tej dziedziny w UE.

Rząd zastosuje szereg skoordynowanych rozwiązań dla zapewnienia spójnej polityki w odniesieniu do wszystkich elementów łańcucha bioenergii (tj. produk-

cji, przetworzenia i konsumpcji), by zoptymalizować możliwe do uzyskania korzyści w sektorach: rolniczym, przedsiębiorczości, transporcie, sektorach energetycznych, włączając odpowiednie forum angażujące partnerów społecznych.

Sekcja 16 Telekomunikacja

Sektor komunikacji ma fundamentalne znaczenie dla gospodarki i jest ważnym czynnikiem determinującym długoterminową konkurencyjność narodowej gospodarki, poprzez wpływ na produktywność, innowacyjność, zrównoważony wzrost regionalny, inicjowanie nowego rozwoju regionalnego, inicjowanie procesów nowego biznesu, nowe usługi i zastosowanie. W Irlandii usługi telekomunikacyjne są świadczone przez prywatnych operatorów na zliberalizowanym, uregulowanym rynku, zgodnie z konstrukcją rynków telekomunikacyjnych UE.

Podstawowym celem rządu jest organizacja żywotnego, konkurencyjnego rynku telekomunikacyjnego, który stwarza podstawy do świadczenia zróżnicowanych usług telekomunikacyjnych, o najwyższej jakości, firmom lub końcowym użytkownikom poprzez wielu dostawców oferujących rozmaite platformy technologiczne, jak: stałe łącze, telefonie komórkowe, bezprzewodowe, satelitarne, które są porównywalne do usług w innych podobnych krajach. To zadanie będzie podlegać rozwojowi w związku z ostatnimi zobowiązaniami UE, by zwiększać dostępność szerokopasmowej komunikacji w miejscach o słabo rozwiniętych usługach, mając na celu osiągnięcie dostępu co najmniej 90% populacji UE w 2010 roku.

Aby osiągnąć ten podstawowy cel w trakcie trwania tej Umowy, rząd opracuje podstawy prawne rynku telekomunikacyjnego, które zapewnią konkurencyjność, innowacyjność i możliwość wyboru wśród oferowanych usług, stworzenie środowiska, które dopuszcza nowych uczestników i umożliwia operatorom trwale i długofalowe inwestowanie w infrastrukturę. Rząd, poprzez konkretnie zaplanowane działania, zajmie się również tymi niedociągnięciami rynku, w tym brakami w infrastrukturze, które mogą mieć negatywny wpływ na zrealizowanie podstawowego zadania.

Priorytetem dla rządu w ramach ogólnego zadania organizacji rynku będzie podniesienie poziomu usług szerokopasmowej telekomunikacji, które to usługi reprezentują zmianę jakościową w sferze połączeń zarówno dla klientów indywidualnych, jak i dla biznesu. Szczegółowe zamierzenia do realizacji w krótkim terminie, wspierające realizację celu to:

- Monitorowanie wdrażania pełnego udostępnienia infrastruktury telekomunikacyjnej wielu operatorom (*local loop unbundling*), aby stymulować konkurencję, wprowadzać możliwość wyboru i zapewniać innowacyjność w usługach szerokopasmowych na rynku;
- Dokończenie programu Sieć Aglomeracji dla wspierania świadczenia regionalnych usług przez grupy operatorów;
- Kontynuowanie badań technicznych mających zaspokoić potrzeby osób mieszkających na terenach ubogich w usługi telekomunikacyjne i na odległych terenach wiejskich.

Oczekuje się, że również w dłuższym czasie będą utrzymane, znaczne obecnie, poziomy inwestycji sektora prywatnego na rynku telekomunikacyjnym.

Sekcja 17 Edukacja i szkolenia

Zintegrowane Wytyczne Unii Europejskiej dotyczące Wzrostu (gospodarczego) i Pracy na lata 2005–2008 przewidują wzrost inwestycji w kapitał ludzki poprzez wyższe wykształcenie i umiejętności. Wytyczne wskazują również, że systemy edukacyjne i szkoleniowe powinny być dostosowywane do wymagań kompetencyjnych oraz wspierać standardy jakościowe w edukacji i szkoleniach i promować elastyczne podejście. Narodowy Program Reform określa priorytety mające zapewnić zintegrowane działanie, zmierzające do zaspokojenia potrzeb doskonalenia umiejętności w ramach sektora edukacyjnego i szkoleniowego, zniesienia barier w dostępie i kontynuacji, sprawę uczenia przez okres całego życia, oraz połączonych spraw bardzo niskiego wykształcenia i analfabetyzmu.

W tym kontekście planuje się uzyskanie wysokiego poziomu osiągnięć w trakcie trwania Umowy w następujących sprawach:

- Podwyższenie dostępu do wczesnej edukacji dla grup społecznych będących w niekorzystnej sytuacji oraz dla osób o specjalnych wymaganiach;
- Istotne zmniejszenie analfabetyzmu wśród dzieci, szczególnie poprzez szkoły dla pokrzywdzonych grup społecznych i wśród dorosłych;
- Zachęcenie dzieci, by aktywnie uczestniczyły w procesie własnego kształcenia i brały udział w kształceniu grupowym;
- Wzmocnienie wymiarów technicznych i głosowych w programach nauczania, ugruntowanie podstawowych umiejętności, jak umiejętność uczenia się oraz znajomości technologii informatycznych i komunikacyjnych, umiejętności uporządkowanego myślenia;

zróznicowanie i nasilenie uczenia języków obcych, modernizacja technologii; zwiększenie liczby osób zajmujących się naukami ścisłymi na poziomie zaawansowanym;

- Wprowadzenie programu ustawicznego kształcenia poprzez poprawienie dostępu do szkoleń, rozwijanie nowych umiejętności, propagowanie wysokich kwalifikacji i zdążania do ich uzyskania;
- Danie możliwości uczenia się dorosłym z grup społecznych o słabym dostępie do edukacji.

Na zobowiązania do realizacji w krótkim terminie podczas pierwszej fazy Umowy składają się:

- Rozwinięcie działań integrujących w edukacji, w ramach inicjatywy DEIS;
- Dalsze rozwijanie środków zwalczających wczesne porzucanie szkoły, podnoszące stopień uczestnictwa, edukacyjne osiągnięcia na pierwszym i drugim stopniu szkolnictwa;
- Większy zakres usług dla osób ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi;
- Lepsze przystosowanie szkół pierwszego i drugiego stopnia dla osób migrujących;
- Dalsze zapewnianie możliwości podjęcia drugiej szansy edukacyjnej przez grupy zagrożone;
- Rozwijanie Narodowej Strategii Umiejętności, która stworzy mapę potrzeb kompetencyjnych w gospodarce do 2020 roku, ze szczególnym uwzględnieniem kwalifikacji do siódmego poziomu Narodowego Planu Kwalifikacji (poziom powszechny);
- Wzmocnienie i rozwój źródeł danych i informacji;
- Wszystkie dzieci będą miały możliwość poznania podstaw technologii informatycznych i komunikacyjnych na poziomie drugim; dzieci będą mocno zachęcane do ukończenia drugiego poziomu;
- Zwiększona koncentracja na integracji usług i partnerstwa w pracach na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym;
- Zajęcie się problemem ciągłego obniżania się liczby osób studiujących nauki ścisłe i inżynierskie, by wyjść naprzeciw zapotrzebowaniom nowoczesnej gospodarki;
- Obniżający się poziom umiejętności matematycznych jest problemem dla ekonomii wiedzy.

Zadania edukacyjne pojawiające się w kontekście poszczególnych faz etapów życia, są przedstawione w rozdziale 3.

Sekcja 18 Ochrona środowiska

Nadrzędnym priorytetem jest zestawienie poglądów dotyczących ochrony środowiska, sformułowanie ich

w postaci zintegrowanej polityki oraz skuteczne wyegzekwowanie.

Kontekst

Sprawa ochrony naszego środowiska zyskała najwyższą wagę i znaczenie dla wszystkich partnerów społecznych. Ważność ta wypływa z dwóch powodów: wewnętrznej wartości nieskażonego naturalnego środowiska i połączonej z nią wartości ekonomicznej, szczególnie w rolnictwie, turystyce i przemyśle bazującym na surowcach naturalnych. Znakomita jakość środowiska w Irlandii jest narodowym skarbem, wymagającym długookresowej strategii. Potrzebna jest ciągła edukacja szerokich warstw społecznych co do jakości i wartości naszego środowiska i związanej z tym potrzeby chronienia i poprawiania go.

NESC wyprowadza wniosek, że tak jak inne kraje, dostrzegamy znaczącą ewolucję narzędzi służących ochronie środowiska. Teraz składają się na nie publiczne wydatki (kapitałowe i bieżące), legislacja i egzekwowanie, narzędzia ekonomiczne, inicjatywy uświadamiające i zaangażowanie wszystkich tych, którzy dzielą troskę o środowisko. Dostrzega się też wartość dalszego poznawania struktur i procedur rozwiązywania konfliktów i budowania zgody, szczególnie w odniesieniu do tworzenia i lokalizacji infrastruktury w określonym środowisku.

Zasady leżące u podstaw ochrony środowiska

Wyzwania związane z ochroną środowiska mają głęboki wpływ na przyszłość, także na gospodarczą produkcję, dlatego konieczne jest, by następujące zasady były odzwierciedlone w sformułowanej polityce odnośnie środowiska:

- Dostrzeżenie, że nasze środowisko jest kluczowym strategicznym skarbem narodowym;
- Zapewnienie odnawialnego użycia naturalnych zasobów i wzmocnienie integracji i efektu synergii pomiędzy ochroną środowiska, ekonomicznymi i społecznymi aspektami rozwoju i udoskonaloną produkcją;
- Zapewnienie średnio- i długookresowej stałości gospodarczej i fiskalnej;
- Utworzenie infrastruktury zabezpieczającej wodę i związanej z gospodarowaniem odpadkami i śmieciami; infrastruktura ma reprezentować najlepsze praktyki innych krajów;
- Dbanie o najwyższą jakość środowiska naturalnego, jako źródła konkurencyjnej przewagi, poprzez rozwijanie czołowej pozycji w badaniach, rozwój i zastosowanie technologii chroniących środowisko

oraz poprzez dalsze działania, które łączą zmiany klimatyczne z polityką energetyczną;

- Kontynuowanie rozwoju rolnictwa dbającego o środowisko, tak aby zostały zaspokojone bieżące potrzeby sektora, jednocześnie utrzymany został długookresowy potencjał rozwojowy i żywotność dla przyszłych generacji i podwyższenie produktywności dla dobra publicznego.

Strategie

Rząd, biorąc pod uwagę kontekst całej wyspy, będzie pracował nad sformułowaniem i zastosowaniem odpowiednich strategii sektorowych. Wśród kroków do podjęcia na poziomie sektorów znajdują się:

- Publikacja dokumentu konsultacyjnego na temat Przeglądu Strategii Zmian Klimatycznych do czerwca 2006;
- Publikacja zaktualizowanej strategii zmian klimatycznych do końca 2006 roku;
- Inwestycje w infrastrukturę ochrony środowiska, szczególnie w oczyszczalnie ścieków i wody, wiejskie wodociągi i urządzenia do recyklingu;
- Wdrożenie dalszych regulacji prawnych krajowych i unijnych, biorąc mocno pod uwagę szacowany skutek tych regulacji;
- Dodatkowe wzmocnienie sposobów egzekwowania;
- Wykorzystanie narzędzi gospodarczych, tam gdzie okoliczności tego wymagają;
- Ocena odpowiedniości stosowanych strategii w odniesieniu do środowiska naturalnego;
- Publikacja odnowionej Narodowej Strategii Trwałego Rozwoju do połowy 2007 roku;
- Rozszerzenie świadomości wartości środowiska naturalnego w ogóle, oraz w szczególności do prewencji odpadów, energetyki i ochrony wody;
- Sprawdzenie przydatności zastosowania oceny satelitarnej w dziedzinie ochrony środowiska (2007 rok);
- Wzmocnienie roli COMHAR (Rady Trwałego Rozwoju) w procesie rozwoju strategii w odniesieniu do ochrony środowiska naturalnego.

Sekcja 19

Rozwój terenów wiejskich

Koncepcja Narodowej Strategii Regionalnej (NSS), dotycząca centrów regionalnych rozdzielających rozwój na powiązane mniejsze miasta i rejony wiejskie, będzie ważnym czynnikiem napędzającym gospodarkę wiejską. Kluczowe wymogi będą zawierać programy wsparcia infrastruktury tych regionów, by zapewnić ich atrakcyjność jako miejsc do mieszkania i pracy, zachęcania do przedsiębiorczości i innowacyjności w tych regionach,

wykorzystywania naturalnych źródeł do produkcji energii np. w sektorach morskich, w miejscach, gdzie możliwa jest produkcja biopaliw, oraz rozwijanie możliwości rynkowych charakterystycznych dla regionów wiejskich, jak: produkcja żywności, odpoczynek i turystyka, kultura i dziedzictwo kulturowe.

Narodowa Strategia Rozwoju Terenów Wiejskich jest przygotowywana przez Departament Rolnictwa i Żywności i Departament Wspólnot Gminnych, Wiejskich i Galijskich zgodnie z wymogami programu UE dotyczącego rozwoju terenów wiejskich. Strategia stworzy podstawę dla narodowego programu rozwoju terenów wiejskich zaczynającego się w styczniu 2007, który będzie wspierał wykonanie trzech rozległych zadań:

- Poprawę konkurencyjności sektorów: rolnictwa i leśnictwa;
- Ochronę naturalnego środowiska i terenów wiejskich;
- Podwyższenie jakości życia na terenach wiejskich i zróżnicowanie wiejskiej gospodarki;

Przedsięwzięcia dotyczące wykonania trzeciego zadania, nakierowane na poprawę socjalnego i gospodarczego bytu społeczności wiejskich, będą koncentrować się na takich działaniach, jak:

- Lokalna promocja gospodarczej aktywności, np. rozwijanie rodzimych wiejskich zasobów w wytwarzaniu pożywienia, leśnictwie, żegludze, agroturystyce i dziedzictwie kulturowym;
- Rozwijanie lokalnych inicjatyw, będących podstawą właściwej egzystencji lokalnych wspólnot, ze szczególnym uwzględnieniem uczestnictwa w rozwoju kultury lokalnej i spędzaniu wolnego czasu;
- Zwiększenie znaczenia wsi i regionów nieurbanizowanych;
- Przyjazne środowisku inicjatywy i ochrona miejsc o wysokiej naturalnej i kulturowej wartości.

Rozdzielenie funduszy z Narodowego Programu Rozwoju Terenów Wiejskich pomiędzy poszczególne przedsięwzięcia będzie odzwierciedlać potrzebę budowy konkurencyjności i stabilności sektorów: rolnictwa i leśnictwa, z równoczesnym uwzględnianiem i wspieraniem obszarów wiejskich przez szerszą gospodarkę wiejską. Zachęcane będą do współpracy agencje rozwoju z nieformalnymi grupami działających wspólnie osób, by wybierały opcje współdziałania, szczególnie tam, gdzie formalizacja jest warunkiem uzyskania funduszy.

Ponadto, w świetle przygotowywania następnego Narodowego Programu Rozwoju (NDP), grupa międzywydziałowa ds. rozwoju gospodarki wiejskiej stworzy szkic rozdziału, który zostanie włączony do NDP, zawierający między innymi główne wyzwania stojące przed

gospodarką wiejską, kluczowe elementy dla zapewnienia przyszłego rozwoju, istniejące i planowane przedsięwzięcia sektorowe, podejmowane przez poszczególne departamenty, które znacząco wspierają, lub mają wpływ na gospodarkę wiejską.

Sekcja 20 **Konkurencyjny i dochodowy sektor** **rolniczo-spożywczy**

Radykalne zmiany we Wspólnej Polityce Rolnej, zmiany w polityce handlowej, prawdopodobnie od obrad WTO w Doha, przyczynią się do powstania wielkich wyzwań przed irlandzkim sektorem rolniczym. Te przemiany zachodzą w momencie utraty funduszy UE i zmiany pozycji Irlandii z odbiorcy netto funduszy UE na płatnika netto. Sektor rolniczy, mając właściwe warunki, może zareagować pozytywnie na te wielkie zmiany i nadal mieć znaczący wkład w rozwój gospodarczy i regionalny Irlandii. Raport Strategia NESC 2006 zawiera rozległe analizy sektora w kontekście gospodarki na terenach wiejskich i tego co powinno być osiągnięte.

Aby sektor rolniczy rozwinął swój potencjał, strategie do podjęcia w tym obszarze muszą dążyć do osiągnięcia pięciu głównych celów:

- Dochodowa i konkurencyjna produkcja podstawowa pochodząca od efektywnych i mocnych rodzinnych gospodarstw, posiadająca możliwości osiągnięcia przychodu porównywalnego z resztą działów gospodarki;
- Konkurencyjny sektor rolno-spożywczy wytwarzający bezpieczne i jakościowe produkty na rynek krajowy i międzynarodowy;
- Rolnictwo jako całość, chroniące środowisko naturalne;
- Rozszerzanie działalności rolnej m.in. na wytwarzanie odnawialnej energii;
- Zapewnienie, że rolnictwo wnosi maksimum do żywej gospodarki terenów rolniczych i społeczeństwa tych rejonów.

Stworzenie strategii służących wykonaniu tych zadań nastąpi poprzez rozwinięcie priorytetów wymienionych w planie działania Agri-Vision 2015. Plan zawierać będzie odpowiednie przedsięwzięcia z Narodowego Programu Rozwoju Terenów Wiejskich 2007–2013.

Sztuka, sport i turystyka

Sekcja 21 **Sztuka i kultura**

Rząd i partnerzy społeczni dostrzegają rolę odgrywaną przez sztukę i kulturę wobec całej gospodarki i ich znaczenie w podnoszeniu jakości życia obywateli.

Polityka wobec sztuki i kultury jest sformułowana w strategii Departamentu Sztuki, Sportu i Turystyki na lata 2005–2007. Rząd zadeklarował ułatwienie promocji i stałego rozwoju sektora sztuki i kultury, ich wkładu do narodowej gospodarki i społecznego postępu poprzez sformułowanie odpowiednich regulacji, strategii i zasobów. Rząd zamierza:

- Zabiegać o stworzenie klimatu, który umożliwi sztuce i kulturze rozkwitać;
- Promować irlandzką sztukę za granicą i rozwijać przemysł filmowy;
- Rozwijać narodowe instytucje kulturalne, wspierać rozwój projektów w pozostałych dziedzinach sztuki i kultury na poziomie regionalnym i lokalnym;
- Kontynuować starania uczynienia sztuki bardziej dostępną dla wszystkich, także poprzez programy skierowane do grup pozbawionych praw obywatelskich.

Sekcja 22 **Sport**

Rząd i partnerzy społeczni dostrzegają istotny wkład sportu dla rozwoju społecznego i gospodarczego kraju. Korzyści mogą być ocenione w kategoriach stanu zdrowia fizycznego i umysłowego populacji, społecznego i kulturalnego rozwoju, edukacji, osobistego rozwoju, wpływu na gospodarkę.

Strategia rządu w odniesieniu do sportu jest sformułowana w dokumencie Strategia Departamentu Sztuki, Sportu i Turystyki na okres 2005–2007. Ogólnym celem Departamentu na okres tych trzech lat jest promocja irlandzkiego sportu i pobudzenie aktywności sektora, szczególnie w obszarach zajęć dla niepełnosprawnych, poprzez rozszerzenie skali czynnego udziału, dobrej jakości zaplecza i wyposażenia oraz tworzenie ludziom możliwości odgrywania aktywnej roli w sporcie, tak aby talent, potencjał i potrzeby kompetentnej elity sportowców były pielęgnowane i wspierane w ich ścieżce do doskonalenia, sukcesu i kariery. Strategia fizycznej rekreacji będzie rozwijana w uzupełnieniu do istniejących strategii w sporcie w celu zwiększenia czy wspierania czynnego uczestnictwa i w konsekwencji wzmocnienia kapitału socjalnego.

Poprzez odpowiednią politykę i strukturę wydatków rząd zamierza:

- Wspierać i wpływać na wzrost zainteresowania i udziału w sporcie wszystkich grup wiekowych społeczeństwa;
- Finansować rozwój nowoczesnych, dobrze wyposażonych i zarządzanych obiektów sportowych na poziomach: krajowym, regionalnym i lokalnym;

- Zwiększać wsparcie wymagane do poprawienia standardów osiągnięć irlandzkich sportowców, w atmosferze poszanowania etycznych wartości sportu.

Sekcja 23 Turystyka

Strategia rozwoju turystyki formułuje nowe spojrzenie na irlandzką turystykę, wskazując na to co jest motorem jej sukcesu i określając strategiczne cele na okres 10 lat do 2012 roku. Grupa Wdrożenia Strategii Turystyki została powołana, by skutecznie wdrożyć pozostałe elementy strategii.

Strategia, poza specyficznymi krokami w dziedzinie marketingu, rozwoju produktu i ludzkich zasobów, stara się oddziaływać szerzej, wpływając trwale na rozwój turystyki poprzez np.: organizację transportu i zwiększenie jego dostępności, konkurencyjność, naturalne i budowane dziedzictwo, opodatkowanie, ochronę środowiska, żeglugę, rozwój terenów wiejskich.

Głównymi celami, zatwierdzonymi przez rząd, są: podwojenie wpływów z turystyki zagranicznej do 6 miliardów euro w okresie 2003–2012, wraz ze zwiększeniem liczby gości zagranicznych od poniżej 6 milionów w 2002 do 10 milionów w 2012 roku. Ustalone też zostały zadania dla turystyki krajowej i regionalnej. W ramach tych strategii, główne krajowe agencje turystyczne (Tourism Ireland i Failte Ireland) będą rozwijać programy i strategie, które pozwolą zrealizować cele.

Sekcja 24 Rekreacja

Departament Wspólnot Gminnych, Wiejskich i Galijskich wraz z Comhairle na Tuaithe (stowarzyszenie różnych organizacji stawiające sobie za cel ochronę środowiska) będą zajmować się trzema aspektami korzystania z terenów pozamiejskich, rozwijaniem kodeksu postępowania i rozwijaniem narodowej strategii rekreacji na tych terenach.

Wszelkie propozycje dotyczące tej strategii, także dotyczące jej wdrożenia, będą przedmiotem rozważań ministerstwa i wszystkich departamentów, których to dotyczy. Planowana jest także publikacja stosownych dokumentów.

Sekcja 25 Irlandzki Narodowy Program Reform (NRP) podległy Agencji Lizbońskiej UE

Agenda Lizbońska z roku 2000 została wznowiona w 2005 roku i ponownie koncentruje się na wzroście i zatrudnieniu. Chociaż jest to właściwe podejście

w kontekście UE, to również ważne jest podkreślenie, że wzrost dokonuje się równoległe z postępującą sprawiedliwością społeczną i ochroną środowiska.

Jako element wznowionej w 2005 roku agendy, zostają zapoczątkowane Narodowe Programy Reform (NRP), formułujące szereg przedsięwzięć do podjęcia przez każdy z krajów członkowskich dla realizacji Agendy. Trzyletnie programy NRP, z obowiązkiem przedstawiania corocznego raportu z osiągnięć, będą formułować priorytety do realizacji, zgodnie z Agendą Lizbońską.

Partnerzy społeczni będą zapraszani do konsultacji w sprawie aktualizacji programu, raportu z osiągnięć i konstrukcji poszczególnych koncepcji w ramach programu. W Irlandii proces partnerstwa społecznego reprezentuje ważny element generalnego podejścia do osiągania celów Agendy, mając udział w raportowaniu postępów NRP i towarzyszących programów.

Narodowy Program Reform został przesłany do Komisji Europejskiej w październiku 2005 roku. Wnosi on rozległy zakres strategii i inicjatyw na makro i mikro ekonomicznych poziomach, których zastosowanie ma na celu osiągnięcie zrównoważonego wzrostu i zatrudnienia w Irlandii, jako wkładu do Agendy Lizbońskiej w okresie do 2008 roku.

Tam gdzie będzie to wskazane, nowe strategie lub inicjatywy zawarte w tej Umowie, podjęte wspólnie z partnerami społecznymi w kontekście lub jako elementy planu 10-letniego, zostaną ujęte w raportach dotyczących programu lizbońskiego.

Sekcja 26 Zewnętrzne relacje z krajami UE i innymi

Rząd będzie nadal promował i chronił interesy Irlandii w sercu Unii Europejskiej, reagując na jej ewolucję i rozwój. Dotyczyć to będzie dalszego rozwoju naszych relacji z aktualnymi i przyszłymi partnerami w UE. Wielu z nich jest bardzo zainteresowanych sukcesem, który Irlandia odniosła w rezultacie stosowania partnerstwa społecznego.

Rząd będzie także kontynuował promocję i ochronę naszych interesów na międzynarodowym forum poza UE.

W kontekście relacji UE z innymi krajami świata, będziemy działać w celu ochrony interesów obywateli najuboższych krajów.

Sekcja 27 Oficjalna Pomoc Rozwojowa (ODA)

Rząd jest zobowiązany do osiągnięcia docelowego, wyznaczonego przez Narody Zjednoczone, wydatku

w wysokości 0,7% Produktu Narodowego Brutto na Oficjalną Pomoc Rozwojową (ODA) w 2012 roku. W 2007 roku nasze wydatki na ODA osiągną 0,5% PNB i będą krokiem w stronę realizacji wyznaczonego celu.

Zwalczanie HIV/AIDS jest istotnym elementem zwalczania ubóstwa i będzie kontynuowane jako centralny punkt programu pomocy. Rząd jest zobowiązany do skierowania znacznej kwoty z rosnącego budżetu ODA na walkę z HIV/AIDS i innymi zakaźnymi chorobami.

Sekcja 28

Irlandczycy za granicą

W świetle raportu przygotowanego przez grupę zadaniową policji, a dotyczącą emigracji, rząd zostaje poinformowany o potrzebie powiększenia w pewnych obszarach wsparcia dla Irlandczyków za granicą, szczególnie dla tych najbardziej narażonych i zmarginalizowanych. Oznacza to m.in. współpracę z organizacjami wolontaryjnymi za granicą, by dalej rozwijać usługi dla tych naszych obywateli, którzy tego najbardziej potrzebują.

Tłumaczyła: Joanna Popławska

O ekspertyzie Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych pt. „Umowa Społeczna Gospodarka – Praca – Rodzina – Dialog” (J. Wratny, M. Kabaj, B. Balcerzak-Paradowska, M. Latos-Miłkowska), Warszawa 2006 – pisze Andrzej Zybąła

Głębia paktowania

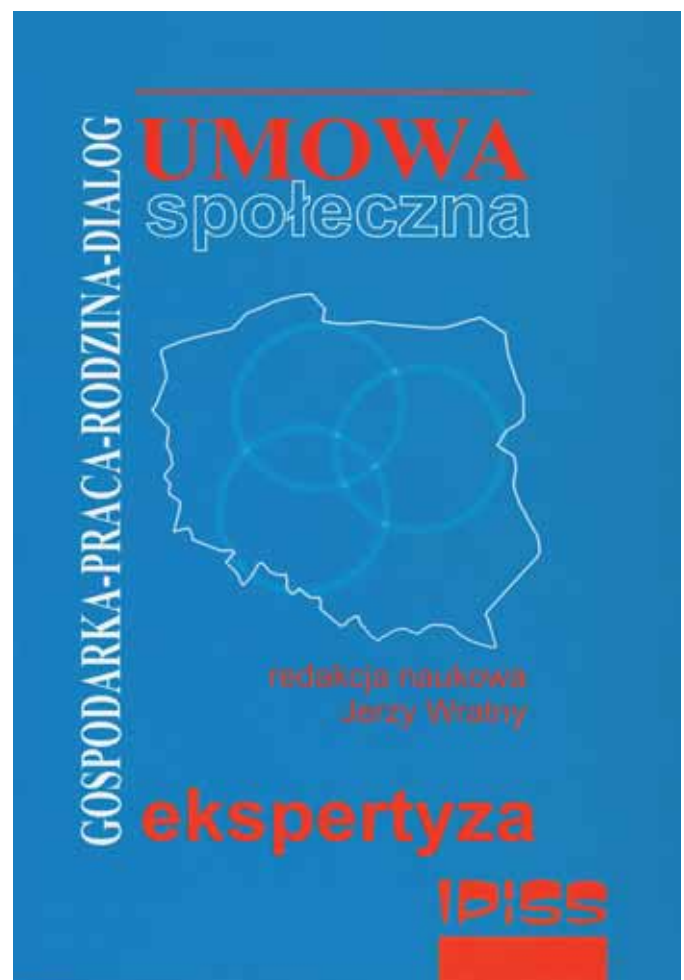
Ekspertyza Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych przedstawia problematykę planowanego przez rząd paktu, jego tematy, pola negocjacji, a także wybrane doświadczenia z dotychczasowych umów społecznych realizowanych w Polsce i za granicą. Opracowanie powstało na zlecenie Krzysztofa Michałkiewicza, szefa Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (od października 2005 r. do maja 2006 r.). Miało ono pełnić funkcję pierwszego podejścia do paktowania. Materiał został przedstawiony partnerom społecznym.

Ekspertyza daje podstawy do potraktowania jej za właściwy bilet wstępu do labiryntów i zawiłości paktowania społecznego. To swoiste kompendium wiedzy, które umożliwia szybkie zapoznanie się z tym, co można określić mianem rdzenia problematyki dialogu. Poza pokazaniem polskiej przygody z dialogiem, autorzy prezentują szerszy kontekst w postaci wysiłków czynionych na Zachodzie, gdzie paktów są zawierane w sytuacji wyższej konieczności, np. odczucia kryzysu czy zagrożenia stabilności rozwoju. Tam partnerzy społeczni siadali do stołu, aby wspólnie pokonać przeszkody, które stały na drodze do zachowania i osiągnięcia konkurencyjności w międzynarodowej rywalizacji ekonomicznej. Następowo to zwłaszcza wówczas, gdy narastało poczucie, że nie są w stanie sprostać konkurentom z zewnątrz, że tracą grunt pod nogami, bo inni są lepsi w ważnych sektorach gospodarki.

Partnerzy społeczni budowali konsensus społeczny w postaci paktów, bo uważali, że muszą wspólnie analizować realia, w których znalazły się ich kraje, i wspólnie działać, aby ich kraje znów stały się obszarem rozwoju. Uznawali, że każda ze stron może przyczynić się

w jakimś zakresie do podniesienia konkurencyjności kraju. Byli też świadomi, że każda ze stron musi zachowywać się kompromisowo, aby nie zaprzepaszczać szans rozwojowych swojego państwa.

W części dotyczącej Polski, ekspertyza trafnie wskazuje, że efektywne paktowanie wymaga spełnienia szeregu procedur. Wymaga ono analitycznego podejścia, czyli zdolności do drobiazgowej analizy sytuacji, w której znalazł się kraj. To dopiero daje podstawę, aby następnie określić najważniejsze zagrożenia, które można eliminować formowaniem rozwiązań, które



zostaną uzgodnione w trakcie negocjowania. Ponadto paktowanie wymaga także drobiazgowego określenia zakresu przedmiotowego umowy społecznej, terminów, wzajemnych zobowiązań stron, a także zobowiązań rządu do zapewnienia warunków do negocjowania, w tym bazy eksperckiej, statystycznej, a na koniec projektów ustaw z wypracowanymi uzgodnieniami. Jak słusznie pisze Jerzy Wratny, strony umowy powinny określić swoje strategiczne kierunki dążeń i generalne cele, jakie mają być osiągnięte (np. przyrost miejsc pracy na drodze zwiększania środków na aktywne formy walki z bezrobociem, rozwijanie nietypowych rodzajów zatrudnienia). *Założone cele powinny być pokazane liczbowo i zawierać konkretne plany, np. osiągnięcie przyrostu miejsc pracy do roku 2013.*

Autor zwraca również uwagę, że w procesie budowania porozumienia ważną rolę powinien odgrywać rząd jako ten, który inicjuje podjęcie rozmów; a także przedstawia ofertę tematyczną oraz sugeruje kierunki rozwiązań. Podobne podejście towarzyszy paktowaniu w Irlandii, kraju, który może uchodzić za wzór w budowaniu porozumień społecznych. Tam partnerzy z pełnym przekonaniem akceptują fakt, że rząd jest właściwym ciałem, które powinno nadawać ton procesom kreowania umów społecznych. Uznaje się, że dysponuje on zasobami, które są niezbędne, aby prowadzić nieodzowne prace analityczne, oraz to, że rząd występuje ze wstępnym projektem, który ma być wizją rozwoju, w której uwzględnione są interesy wszystkich grup społecznych.

Warta osobnego potraktowania jest część napisana przez prof. M. Kabaja (rozdział pt. „Założenia umowy społecznej w zakresie tworzenia miejsc pracy i ograniczenia bezrobocia”). Autor zawarł cały szereg konkretnych tematów i zagadnień, które powinny zostać podjęte w pakcie. Za punkt wyjścia paktowania słusznie uznał poważny poziom dezaktywizacji ekonomicznej społeczeństwa, czyli niską stopę zatrudnienia. Wydaje się to osią, wokół której ogniskuje się wiele najtrudniejszych polskich problemów i zagrożeń. M. Kabaj proponuje, aby próbować wychodzić z tego poprzez takie działania, jak: ulgi inwestycyjne, rozwój budownictwa, obniżenie kosztów pracy, partycypacyjny system płac, zbudowanie racjonalnego systemu kształcenia zawodowego itp. W tym obszarze mądrze zaprojektowane współdziałanie partnerów społecznych działałoby jak lekarstwo. Nikt w pojedynkę, nawet rząd, nie poradzi sobie z rozmiarem trudności. Ponadto mamy tu też do czynienia z polem wspólnych interesów pracodawców, pracowników i rządu. Trzeba tylko dobrze to zrozumieć i budować wspólne pojmowanie najistotniejszych czynników, które z jed-

nej strony mogą wzmacniać zagrożenia, a z drugiej, które mogą być sposobem wydobywania się z obecnej matni. Dodatkowo M. Kabaj wspomina o otwierającym się europejskim rynku pracy, który tworzy kolejny wymiar wyzwań. Otóż pracodawcy mogą zostać postawieni wobec problemu braku odpowiednio przygotowanych zasobów pracy. Jeśli dobrze sprofilowane działania nie zostaną podjęte, to Polskę czeka najgorszy z możliwych scenariuszy: brak rąk do pracy (z powodu niedostosowanych kwalifikacji), a także miliony ludzi zarejestrowanych jako bezrobotni. M. Kabaj pisze: *Doświadczenie wielu krajów świata dowodzi niezbicie, że masowego i strukturalnego bezrobocia nie można radykalnie zmniejszyć bez aktywnej roli i misji partnerów społecznych – rządu, pracodawców, związków zawodowych, organizacji pozarządowych, samorządów regionalnych i lokalnych. Źródła masowego bezrobocia tkwią bowiem nie tylko i nie głównie w mało elastycznej i mało sprawnej polityce rynku pracy, ale głównie w makroekonomicznej, regionalnej i lokalnej polityce społeczno-gospodarczej, na którą przemożny wpływ mają partnerzy społeczni. Aby jednak wpływ ten był znaczący – partnerzy społeczni muszą działać wspólnie na rzecz tworzenia miejsc pracy, ograniczania masowego i strukturalnego bezrobocia.*

W kolejnej części napisanej przez Bożenę Balcerzak-Paradowską znajdujemy propozycje tematyczne związane z polityką rodzinną. Autorka pokazuje obraz sytuacji, rekonstruuje proces pogarszania się wielu zjawisk. Wskazuje na kilka najważniejszych obszarów, które można poddać negocjacji, np. tworzenie systemu opieki nad dzieckiem (aby umożliwić godzenie obowiązków rodzinnych z zawodowymi), ulgi podatkowe dla rodzin, zmiany w systemie świadczeń rodzinnych, pomoc dla rodzin zagrożonych marginalizacją społeczną.

Autorzy słusznie za punkt wyjścia paktowania uznali obecny poziom dezaktywizacji ekonomicznej społeczeństwa, czyli niską stopę zatrudnienia. Wydaje się to osią, wokół której ogniskuje się wiele najtrudniejszych polskich problemów i zagrożeń.

O książce Jacka Męciny pt. „Dialog społeczny w Polsce a integracja z Unią Europejską” – pisze Irena Dryll

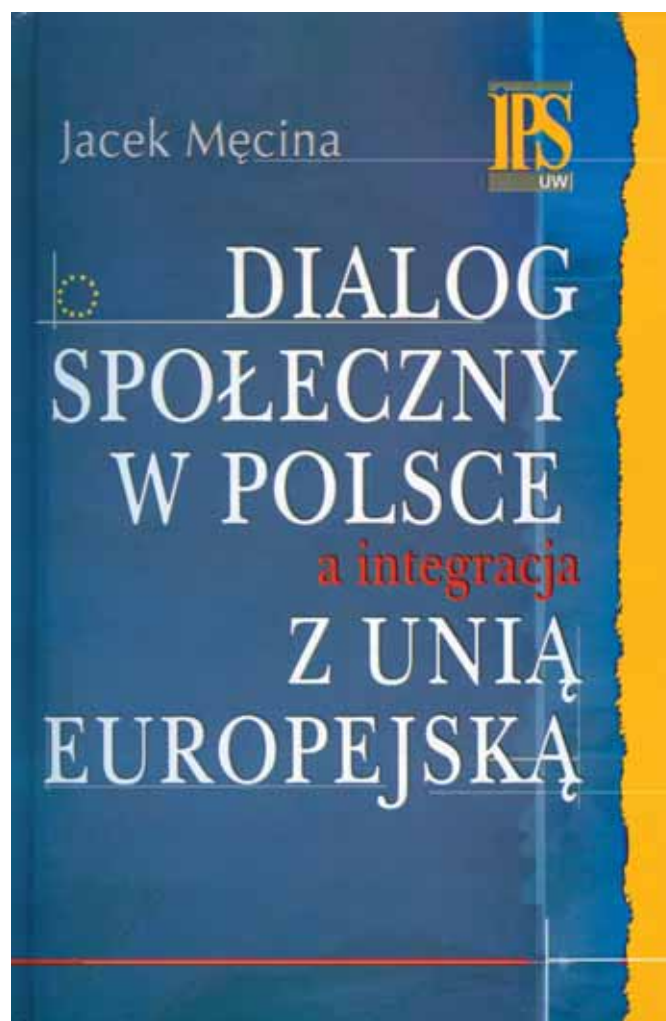
Dialog po polsku z Europą w tle

Jedni mówią, że dialog społeczny to mrzonka forsowana przez grupkę zapaleńców i zastona dymna dla niepopularnych poczynań rządu. Inni, że to klucz do rządzenia w demokratycznym państwie i jedna z naczelných wartości życia publicznego. Dr Jacek Męcina tego nie rozstrzyga, w publikacji „Dialog społeczny w Polsce a integracja z Unią Europejską” pokazuje jego dorobek, a zarazem bariery i kierunki pożądanych zmian.

Autor zna temat od podszewki. To prawnik i polityk społeczny, badacz i jednocześnie uczestnik procesu dialogu – członek Trójstronnej Komisji i przewodniczący Zespołu Problemowego ds. Prawa Pracy i Układów Zbiorowych, ekspert i doradca PKPP Lewiatan. Dzięki temu powstała profesjonalna, przejrzysta analiza, bez ozdobników i publicystycznych fajferwerków, oparta m.in. na dokumentacji Departamentu Dialogu i Partnerstwa Społecznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz własnych opracowaniach autora.

Imponujący jest opis instytucji służących dialogowi – z Trójstronną Komisją ds. Społeczno-Gospodarczych (dalej: TK) na pierwszym miejscu. Działają one w formie zespołów problemowych przy TK (jest ich 9) i kilkunastu zespołów i podzespołów branżowych – pierwsze powstały na początku lat 90., ostatni (Zespół ds. Branży Węgla Brunatnego) w końcu 2006 r. Od 2002 r. funkcjonuje 16 WKDS-ów – na tym forum toczy się dialog regionalny, są także rady zatrudnienia, komitety monitorujące i sterujące, związane z programami operacyjnymi i funduszami strukturalnymi, a prócz tego przy każdym ministerstwie i urzędzie centralnym działa co najmniej jedna instytucja dialogu społecznego.

Autor stara się odpowiedzieć na pytanie, czy jest to model funkcjonalny, czy wymaga zmian? Mimo że w Polsce wciąż dominuje dialog trójstronny (związki zawodowe – pracodawcy – rząd) coraz silniejsze, zwłaszcza na poziomie regionalnym, są tendencje skłaniające do rozwoju dialogu obywatelskiego, z udziałem trzeciego sektora, a także dialogu autonomicznego (związkowcy – pracodawcy). Można więc oczekiwać, że model dialogu z „Trójstronną” w centrum, tak jak cały proces dialogu społecznego, będzie ulegał ewolucji, a dialog będzie



toczył się na coraz bardziej różnorodnych płaszczyznach. Jednak, jak sądzę, ranga TK powołanej – przypomnę – na mocy Paktu o przedsiębiorstwie państwowym, wynikająca z przypisanych jej, wciąż aktualnych, zadań pozostanie wysoka. Podstawowe zadanie „Trójstronnej” – wbudowanie mechanizmu negocjacyjnego do gospodarki i oparcie na nim całego ustroju pracy wymaga stałej, bieżącej realizacji. TK to także niesłuchanie ważny instrument, dzięki któremu partnerzy społeczni (oceniając np. w różnych fazach założenia do budżetu) mają szansę wpływać na kształtowanie zasadniczych proporcji makroekonomicznych (np. konsumpcja – inwestycje). Słabość obecnego modelu funkcjonowania dialogu społecznego przejawia się m.in. w tym, że te potencjalne szanse, zwłaszcza ostatnio, są słabo wykorzystywane. Taka byłaby pierwsza refleksja na marginesie omawianej publikacji.

Dialog społeczny odbywa się na różnych płaszczyznach, z których najistotniejszą – w ocenie J. Męciny – wciąż pozostaje płaszczyzna stosunków pracy między pracodawcą a pracownikami oraz ich reprezentantami – związkami zawodowymi. Relacje te, opisane w IV, najciekawszym rozdziale książki, ulegają ciągłym przemianom od początku transformacji, czyli od 1990 r. Warto przypomnieć, że prawo pracy, które na nie wpływa, w ostatnim okresie przeszło 18 nowelizacji, było zmieniane chyba częściej niż prawo podatkowe. Na ten stan permanentnej prawnej destabilizacji, osłabiającej dialog społeczny – nakłada się swoista niechęć do zawierania układów zbiorowych, zwłaszcza ponadzakładowych. A układy zbiorowe w wielu krajach Europy są źródłem prawa pracy określającym uprawnienia pracownicze oraz stosunki pracodawca – związki. Autor, znawca tego tematu, ocenia tę „układową niechęć” jako barierę rozwoju dialogu społecznego na poziomie zakładu pracy. Za kulisami kryje się, jego zdaniem, obawa pracodawców do zaciągania dodatkowych zobowiązań. Gdyby istniała możliwość uregulowania w układzie kwestii uprawnień pracowniczych na zasadach bardziej elastycznych, pojawiłaby się przestrzeń dla regulacji układowych, a tym samym wzmocnienia zakładowego dialogu.

Analiza stosunków przemysłowych na poziomie zakładu pracy skłania autora do wypunktowania ważnych aspektów i zasad dialogu zakładowego w formie 10 dialogowych „przykazań”. Są wśród nich zalecenia dla obu stron dotyczące dwóch niesłuchanie ważnych kwestii, m.in. strajków i partycypacji:

- *Spory zbiorowe i strajki są porażką dialogu i jako takie winny być z większą rozważą stosowane przez związki zawodowe, a legalność strajków powinna być przedmiotem oceny niezawisłego sądu, zaś bezprawność działań każdej ze stron obłożona sankcjami.*

- *Partycypacja pracownicza to zasada, która powinna być wprowadzana przez pracodawców dla dobra firmy, zapewniając reprezentację pracowników. Partycypacja jako jeden z istotnych obszarów zarządzania zasobami ludzkimi – pisze autor, powołując się na opinię prof. Jolanty Kulpińskiej – ma szansę stać się krokiem w budowie nowoczesnych stosunków pracy, dostosowanych do potrzeb współczesnego rynku pracy i poprawy konkurencyjności firm.*

Niezależnie od słuszności tej tezy można mieć jednak obawy, czy partycypacja rzeczywiście ma szansę. Ma to związek z tym, czy np. związki dostrzegą korzyści upodmiotowienia innych przedstawicielstw pracowniczych w formie rad pracowników. Do tej pory powołano je w ok. 1500 zakładach. Taka byłaby druga refleksja nasuwająca się na marginesie omawianej publikacji.

Trzecia część książki dotyczy krajobrazu po akcesji: czy integracja z UE powinna i czy przybliży nas do modeli dialogu funkcjonujących w krajach starej „Piętnastki”? Czy też polski model dialogu społecznego będzie – jak dotychczas – zmierzać w kierunku neokorporacjonizmu?

Autor, i słusznie, nie sili się na odpowiedź, pozostawia te pytania otwarte. Podkreśla jednak, że powinniśmy szerzej wykorzystywać istniejące możliwości oddziaływania na przyszły kształt legislacji europejskiej. Wiele mechanizmów i instytucji prawa europejskiego nie uwzględnia bowiem specyfiki polskich stosunków pracy, które różnią się znacznie od większości krajowych systemów w państwach UE-15. Klasyczny przykład to sławna dyrektywa 2002/14/UE o informacji i konsultacji z pracownikami, umożliwiająca powoływanie rad pracowników.

Dobrze więc, że w II części książki wśród przepisów regulujących formy i zasady prowadzenia dialogu społecznego autor opublikował w całości wspomnianą dyrektywę, a także analizę porównawczą trzech projektów ustaw o informacji i konsultacji – rządowej, poselskiej (związkowej) i tzw. projektu kompromisowego. Wynika z niej, iż mimo licznych kontrowersji możliwe jest wypracowanie w dialogu porozumienia, które w pewnym stopniu satysfakcjonuje wszystkie strony, a w tym wypadku doprowadziło do uchwalenia ustawy wprowadzającej w życie unijną dyrektywę. Choć nie brak zastrzeżeń, ustawa funkcjonuje i rady powstają, a zgodnie z ustawowym zapisem TK ma szansę zaproponować Sejmowi – po pewnym okresie – stosowne poprawki.

Analiza porównawcza może więc wkrótce się przydać, podobnie jak cała książka o dialogu, starannie wydana przez IPS Uniwersytetu Warszawskiego – Warszawa 2005 r. Warto mieć ją w bibliotece (cena 39 zł).

Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

ul. Limanowskiego 23,
02-943 Warszawa



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



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



SALE KONFERENCYJNE

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



POKOJE GOŚCINNE

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

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



RESTAURACJA

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

Noty o autorach

Tomasz Biedrzycki, doktor w Gdańskim Seminarium duchownym, autor wielu publikacji z dziedziny nauk społecznych.

Irena Dryll, publicystka zajmująca się problematyką dialogu społecznego.

Juliusz Gardawski, profesor w Szkole Głównej Handlowej, autor wielu książek o dialogu społecznym i stosunkach pracy.

Monika Gładoch – doktor prawa, adiunkt w Katedrze Prawa Pracy na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, wykonuje zawód radcy prawnego.

Bogdan Kowalski, publicysta, dziennikarz, od lat związany z problematyką dialogu społecznego, pracował m.in. w „Gazecie Wyborczej”, „Życiu”.

Antoni Sobolewski, ekspert problematyki lokalnego partnerstwa, pracownik Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Szczecinie, wiceprezes Instytutu Niemiec i Europy Północnej.

Jacek Sroka, profesor w Instytucie Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego, pracuje również w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych, znawca problematyki dialogu społecznego, autor wielu książek.

Ryszard Szarfenberg, doktor w Instytucie Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, autor wielu publikacji naukowych.



Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

00-507 Warszawa, ul. Nowogrodzka 1/3/5