



2 Partnerstwo na rzecz
długotrwałe bezrobotnych
Piotr Błędowski

14 Dialog wokół kształcenia
ustawicznego
Barbara Surdykowska

43 Partnerstwo wokół polityki
gospodarczej według
ordoliberalizmu
Piotr Pysz

51 Partycypacja pracownicza
po europejsku
Jerzy Wratny

Spis treści

Oblicza dialogu

2 Partnerstwo na rzecz długoterwale bezrobotnych,
Piotr Błędowski

9 Zbyt wczesny fajrant: dezaktywacja zawodowa Polaków, Irena Dryll

14 Dialog wokół kształcenia ustawicznego,
Barbara Surdykowska

22 Dialog wokół ustawicznego kształcenia zawodowego w Unii Europejskiej trwa,
Anna Kwiatkiewicz

30 Blaski i cienie zatrudniania pracowników tymczasowych,
Anna Reda

35 Spór o Strategię Lizbońską, Tomasz Grzegorz Grosse

43 Partnerstwo wokół polityki gospodarczej według ordoliberalizmu, Piotr Pysz

Partycypacja pracownicza

51 Partycypacja pracownicza po europejsku, Jerzy Wrątny

59 Meandry partycypacji pracowniczej w Polsce, Monika Gładoch

65 Apetyt na partycypację, Irena Dryll

70 Prześwietlenie rad pracowniczych,
Barbara Surdykowska

Książki – Dokumenty – Relacje

75 Praca, rodzina, dziecko. Polityki rodzinne w krajach OECD, Magdalena Kocik

81 Nowe wyzwanie – gospodarowanie czasem życia, Ryszard Szaferenberg

85 Polska w europejskim zwierciadle,
Michał Sobczyk

97 Dialog wokół tematyki warunków pracy,
Maciej Popławski

dialog

Pismo Dialogu Społecznego

Wydaje: Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”

im. A. Bączkowskiego, na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki

Społecznej, ul. B. Limanowskiego 23, 02-943 Warszawa,

tel. 0-22 380 50 80, www.cpsdialog.pl

Redaktor naczelny: dr Andrzej Zybala, a.zybala@cpsdialog.pl

Sekretarz redakcji: Joanna Lizut, j.lizut@cpsdialog.pl

Patronat: MIPiPS: Danuta Jasńska, wicedyrektor Departamentu

Dialogu i Partnerstwa Społecznego

Kolegium Programowe: dr Wojciech Miśtał, przewodniczący

Zdjęcia: archiwum MIPiPS, CPS „Dialog”, KPRM,

Komisja Europejska

Do użytku wewnętrznego partnerów dialogu społecznego

Lato 2008, nr 2 (19), ISSN 1734-9117

Spór o Strategię Lizbońską

Tomasz Grzegorz Grosse

Strategia Lizbońska jest największym unijnym przedsięwzięciem ostatnich lat na rzecz realizacji idei wszechstronnego rozwoju we Wspólnocie. Opiera się ona na modelu, który łączy dążenia ekonomiczne (wzrost konkurencyjności) z celami rozwoju społecznego i zrównoważonego rozwoju. Państwa członkowskie mają zatem popierać konkurencyjność, liberalizować rynki, ale jednocześnie mają doskonalić edukację, przeciwdziałać bezrobociu, marginalizacji.

35



Partnerstwo wokół polityki gospodarczej

Piotr Pysz

Ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej pozostaje symbolem sukcesu niemieckiej gospodarki, jej olbrzymiego potencjału w zakresie innowacji czy eksportu. Opiera się ona na intelektualnym fundamencie, który zakłada społeczny dialog wokół jej głównych zasad, a także poszukiwanie szerokiej społecznej akceptacji. W tym ujęciu polityka gospodarcza obok zadania zaspokojenia materialnych potrzeb konsumentów, ukierunkowana jest również na realizację tradycyjnych wartości społecznych.



43

Zbyt wczesny fajrant: dezaktywacja zawodowa Polaków

Irena Dryll

Od wielu lat narzekamy na niski wskaźnik zatrudnienia w Polsce, a szczególnie na niższy w UE wskaźnik zatrudnienia osób po 50-tce. Otóż w okresie dziesięciolecia 1997–2006 spadł on z 33,9 proc. do 28,1 proc. W tym samym czasie w Unii wzrósł z 35,7 proc. do 43,6 proc. Na szczęście pojawiły się u nas badania, które pokazują w całej rozciągłości to niebezpieczne dla gospodarki zjawisko.

Partnerstwo na rzecz wsparcia dugoterwale bezrobotnych

Piotr Błędowski

Wraz ze zmniejszaniem się rozmiarów bezrobocia na znaczeniu powinna zyskiwać aktywizacja osób długo będących bez pracy, zwłaszcza chronicznie bezrobotnych, czyli takich, które nie mogły znaleźć zatrudnienia, przez co najmniej dwa lata. W IV kwartale ubiegłego roku – wśród zarejestrowanych bezrobotnych – było ich 544,1 tys., podczas gdy dalsze 243,1 tys. stanowiły osoby szukające pracy od 12. do 24. miesięcy.

Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

ul. Limanowskiego 23,
02-943 Warszawa



sekretariat – tel.: (+48 22) 380 50 50
fax (+48 22) 380 50 52
szkolenia – tel.: (+48 22) 380 50 10/11



Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” tworzy warunki umożliwiający 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 simultanicznego, sprzęt nagłaśniający, łącze internetowe, projekторы 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

Błędowski Piotr – profesor w Instytucie Gospodarstwa Społecznego Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Autor wielu badań i publikacji. **Dryll Irena** – publicystka i dziennikarka „Nowego Życia Gospodarczego”, od wielu lat zajmuje się problematyką dialogu społecznego.

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

Grosse Tomasz Grzegorz – doktor socjologii, ekspert Instytutu Spraw Publicznych, autor wielu publikacji z zakresu integracji europejskiej i dialogu społecznego.

Kocik Magdalena – specjalistka w dziedzinie polityki rodzinnej, zaangażowana w pracę przy projekcie unijnym „Tu jest praca”.

Kwiatkiewicz Anna – adiunkt w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie, autorka książki „Ustawiczne kształcenie zawodowe w krajach Unii Europejskiej”.

Popławski Maciej – absolwent wydziału filozofii Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, historyk, publicysta, tłumacz.

Pysz Piotr – wykładowca, a następnie dyrektor Ogólnoeuropejskiego Ośrodka Studiów we Wlofno. Wykładowca uniwersytetów w Bielefeldzie oraz Oldenburgu, obecnie Fachhochschule für Wirtschaft und Technik Vechta/

Oldenburg, profesor nadzwyczajny Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Białymstoku. W 2008 roku wydał książkę pt. „Społeczna gospodarka rynkowa. Ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej”.

Reda Anna – pracownik naukowy na Wydziale Prawa Uniwersytetu im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, specjalizuje się w dziedzinie prawa pracy.

Sobczyk Michał – publicysta, zastępca redaktora naczelnego magazynu „Obywatele”, wiceprezes stowarzyszenia „Obywatele”.

Surdykowska Barbara – asystentka w katedrze Prawa Pracy Uniwersytetu im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, autorka wielu artykułów poświęconych problematyce rynku pracy i europejskiego dialogu sektorowego.

Szaferenberg Ryszard – doktor nauk społecznych, pracownik naukowy w Instytucie Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, autor wielu publikacji z zakresu polityki społecznej.

Wrątny Jerzy – profesor w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych, kierownik Zakładu Prawa Cywilnego i Prawa Pracy Uniwersytetu Rzeszowskiego, od wielu lat specjalizuje się w dziedzinie indywidualnego i zbiorowego prawa pracy oraz prawa ubezpieczeń społecznych.



Dialog wokół kształcenia ustawicznego

Barbara Surdykowska

Europejscy partnerzy społeczni podkreślają, że kształcenie ustawiczne jest kluczem do powodzenia w dzisiejszej globalnej gospodarce. Uznają je za najlepszy sposób na to, aby pracownicy, pracodawcy oraz całe społeczeństwa mogli dostosowywać się do intensywnych zmian zachodzących w niej oraz do rosnącego poziomu rywalizacji ekonomicznej. W Polsce w dziedzinie prac nad koncepcjami kształcenia ustawicznego nie dotrzymujemy kroku europejskim organizacjom związkowym i pracodawczym.

Polska w europejskim zwierciadle

Michał Sobczyk

Raport „Sytuacja społeczna w Unii Europejskiej w 2007 roku. Na drodze do spójności społecznej dzięki wyrównywaniu szans” pokazuje, że Polska stoi wobec olbrzymich wyzwań w zakresie poprawy sytuacji życiowej znacznej części obywateli. Będzie to trudne do szybkiego osiągnięcia w sytuacji utrzymywania się dużych nierówności społecznych, w zakresie choćby dochodów, czy dostępu do edukacji. Pod tym względem różnimy się znacznie od „starych” krajów unijnych.



Meandry partycypacji pracowniczej w Polsce

Monika Gładoch

Wdrożenie do polskiego prawa dyrektyw unijnych pobudziło zainteresowanie partycypacją pracowniczą. Dzięki nim pracownicy zyskali prawo powoływania rad pracowników oraz wybierania przedstawicieli do europejskich rad zakładowych w przedsiębiorstwach ponadnarodowych. W polskim prawie pracy tradycja partycypacji istnieje jednak od dawna.

Droży Czytelniczy

Bieżący numer „Dialogu” przynosi kolejny zestaw artykułów poruszających istotne zagadnienia publiczne, które powinny być analizowane i dyskutowane w szerokim kręgu partnerów społecznych. Mamy oto blok trzech tekstów poświęconych kształceniu ustawicznemu oraz cztery artykuły na temat różnych form partycypacji pracowniczej. Są to zagadnienia kluczowe wpływające na to, w jakiej skali Polska wykorzysta swoje szanse rozwojowe w nadchodzących latach. Kształcenie ustawiczne jest w naszym kraju kwestią zupełnie bezprecedensową. Wymaga ona znacznie większej uwagi niż ta, którą się obecnie do niej przykłada. Barbara Surdykowska pisze, że dzisiejsze przedsiębiorstwa, chcąc zachować konkurencyjność, podlegają licznym przekształceniom. W tym procesie muszą zachować „*zdolność do zdefiniowania kompetencji, jakie są im niezbędne i mieć umiejętność ich przekazywania pracownikom. Dla pracowników, rozwijanie kompetencji ma tę zaletę, że zwiększa stopień ich zatrudnialności i poprawia perspektywę rozwoju ich kariery zawodowej*”. Europejscy partnerzy społeczni dodają w swoim ramowym porozumieniu z 2002 roku, że „*podstawą nowych strategii konkurencyjnych jest zdolność organizacji do identyfikacji kluczowych kompetencji, do ich szybkiego uruchomienia, do ich rozpoznania i do zachęcenia swoich pracowników do ich rozwoju*”.

Kształcenie ustawiczne tworzy dobry kontekst dla rozważania tematyki partycypacji pracowniczej. Otóż dzisiejsze przedsiębiorstwa – zwłaszcza z branż nowoczesności – wymagają coraz głębszej współpracy zachodzącej między różnymi grupami pracowniczymi, włącznie z zarządem. Partycypacja pracownicza – mniej lub bardziej sformalizowana – tworzy sprzyjający klimat do współpracy, również w zakresie tworzenia w firmach systemów doksztalcenia. W wielu wypadkach od ich profesjonalności zależą losy przedsiębiorstw na rynkach.

Poza tym, warto również zapoznać się z tekstami dotyczącymi tematyki najbardziej aktualnej i obecnie żywo dyskutowanej. Piotr Błędowski pokazuje sytuację na rynku pracy. Wskazuje, że bezrobocie wprawdzie maleje, ale jednocześnie pozostaje nam znaczna grupa osób, które są tak zwanymi długoterminowymi bezrobotnymi. Często są to osoby znajdujące się w sytuacji zmarginalizowania na rynku pracy, a ich powrót do zatrudnienia wymaga wielkiego wysiłku ze strony instytucji rynku pracy oraz partnerów społecznych. Jak pisze Piotr Błędowski, „*wypracowanie efektywnych narzędzi polityki rynku pracy zależy od najważniejszych uczestników procesu aktywizacji, czyli od samych bezrobotnych, a także publicznych służb zatrudnienia, instytucji szkolących oraz przedsiębiorców*”.

Kolejny kluczowy temat tego numeru, to kwestia dezaktywizacji zawodowej Polaków i barier na jakie napotykają szukając dla siebie zatrudnienia. Badania społeczne pokazują, że około 70 proc. Polaków uzyskało prawo do świadczeń na kilka lat przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego. Ten stan rzeczy wynika zarówno z przyczyn systemowych (typ przyjętego systemu polityki społecznej), ale także z sytuacji na rynku i atmosfery na nim panującej. Potwierdza to między innymi artykuł Ireny Dryll, która pisze, że „*na emeryturę wypycha cienki portfel pracującego, stan zdrowia, zmiany w systemie emerytalnym, ale także klimat społeczny i atmosfera w pracy, które odbierane są jako nieprzychylnie dla starszych. Pogoda dla pięćdziesięciolatek, o którą tak zabiega rząd w programie „Solidarność pokoleń”, dopiero, być może, przed nami*”.

Andrzej Zybala

Jednym z największych wyzwań stojących przed polityką rynku pracy w Polsce jest aktywizacja zawodowa osób długotrwale bezrobotnych. Trzeba ich jednak starannie przygotować do podjęcia pracy, a zwłaszcza pomóc w uzupełnieniu bądź zdobyciu nowych kwalifikacji zawodowych – pisze Piotr Błędowski

Partnerstwo na rzecz długotrwale bezrobotnych

Wraz ze zmniejszaniem się rozmiarów bezrobocia na znaczeniu powinna zyskiwać aktywizacja osób długo będących bez pracy, zwłaszcza chronicznie bezrobotnych, czyli takich, które nie mogą znaleźć zatrudnienia, co najmniej dwa lata. W IV kwartale ubiegłego roku – wśród zarejestrowanych bezrobotnych – było ich 544,1 tys., podczas gdy dalsze 243,1 tys. stanowiły osoby szukające pracy od 12 do 24 miesięcy¹.

Aktywizacja zawodowa długotrwale bezrobotnych wymaga szczególnego wysiłku ze strony urzędów pracy. Mamy bowiem do czynienia ze strukturalnymi przyczynami występowania bezrobocia długoterminowego. Między innymi jest ono skutkiem niskich kwalifikacji zawodowych, niedostosowanych do aktualnych potrzeb gospodarki ludzi nim dotkniętych, co jest barierą trudną do pokonania. Z drugiej strony jednak aktywizacja nie może ograniczać się wyłącznie do bezrobotnych tego rodzaju. Skuteczność instrumentów aktywnej polityki rynku pracy ma duże znaczenie również dla najmłodszych bezrobotnych². Pokazują to jednoznacznie badania realizowane za granicą.

Efektywność programów aktywizacji zawodowej bezrobotnych zależy w głównej mierze od ścisłego i systematycznego kontaktu między wszystkimi, którzy uczestniczą w tym procesie. Kluczowa zatem jest tu rola swoistego lokalnego partnerstwa pracowników urzędów pracy, instytucji szkolących i pracodawców. Wskazują na to badania zrealizowane przez zespół Instytutu Gospodarstwa Społecznego w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie³.

Strategiczne cele aktywnej polityki rynku pracy. Kwestią podstawową jest jakość działania publicznych służb zatrudnienia. Sprawne urzędy pracy są warunkiem wypracowania efektywnych działań na rynkach pracy, które umożliwią ograniczenie zasięgu trwałego bezrobocia oraz towarzyszącego mu coraz częściej – wykluczenia społecznego. Urzędy pracy powinny zarazem odgrywać decydującą rolę w formułowaniu priorytetów polityki lokalnego rynku pracy, w tym w ustalaniu zapotrzebowania lokalnej gospodarki na pracowników z określonymi kwalifikacjami. Muszą zatem wiedzieć, kto z podopiecznych jakie ma umiejętności oraz z jakimi kwalifikacjami są szanse na zatrudnienie.

Niewątpliwie, boom gospodarczy i idąca za nim poprawa sytuacji na rynku pracy stanowi dużą szansę na to, aby zintensyfikować działania aktywizujące bezrobotnych. Sprzyja temu także zmniejszenie presji na stosowanie pasywnych instrumentów rynku pracy (zasiłki). Wszystko to pozwala określić na nowo strategiczne cele aktywnej polityki rynku pracy w zakresie aktywizacji zawodowej bezrobotnych. Sformułowanie strategii powinno wpłynąć, między innymi na podniesienie efektywności stosowanych instrumentów i usług rynku pracy.

Trzeba jednak pamiętać, że w miarę zmniejszania się stopy bezrobocia efektywność programów aktywizujących może okazać się coraz mniejsza⁴. Jak podkreślają szwedzcy badacze, wyższą efektywność aktywnej polityki rynku pracy osiąga się często w warunkach wysokiego bezrobocia i niewielkich wydatków na aktywną politykę rynku pracy. Jednocześnie obserwuje się negatywną korelację z niską stopą bezrobocia i większymi wydatkami. Wynika to stąd, że w warunkach wysokiego bezrobocia, programy aktywizujące adresowane są do stosunkowo niewielkiej, ale jednak względnie dobrze wykwalifikowanej (i naprawdę chcącej znaleźć pracę) grupy bezrobotnych. Łatwiej podejmują oni zatrudnienie

po szkoleniach, stażach czy przygotowaniu zawodowym. Przy niższym bezrobociu programami aktywizującymi obejmowane są także osoby o najniższych kwalifikacjach, których zatrudnienie w gospodarce jest stosunkowo trudniejsze.

Badania pozwalają na stwierdzenie, iż wypracowanie efektywnych narzędzi polityki rynku pracy zależy od najważniejszych uczestników procesu aktywizacji, czyli od samych bezrobotnych, a także publicznych służb zatrudnienia, instytucji szkolących oraz przedsiębiorców. Poza tym na efektywność narzędzi wpływa także zdolność do bardziej skoordynowanego działania administracji państwowej, która tworzy ogólne ramy prawne i finansowe dla urzeczywistniania celów polityki rynku pracy. W obecnej sytuacji czynnikiem sprzyjającym jest również stosunkowo korzystna sytuacja finansowa Funduszu Pracy. Należałoby zatem jak najszybciej, w porozumieniu z przedstawicielami pracodawców, podjąć wysiłki w celu lepszego dostosowania instrumentów do struktury bezrobotnych według ich przygotowania zawodowego. Należy się z tym spieszyć, gdyż czas reakcji od wprowadzenia lub korekty jakiegoś instrumentu do wstępnych ocen na poziomie centralnym i ewentualnych decyzji zmieniających wydatki budżetowe na poszczególne instrumenty wynosi nie mniej niż dwa lata

Urzędy pracy powinny zatem wziąć na siebie utrzymywanie pewnego rodzaju partnerskiej łączności między uczestnikami programów aktywizacji. Warto zaznaczyć, że również niepubliczne podmioty rynku pracy zaczynają odgrywać pomocną rolę w całym procesie aktywizacji. Przejmują one coraz większą część zadań związanych zwłaszcza z pośrednictwem pracy i doradztwem zawodowym. Lokalni partnerzy mogą lepiej wykorzystać poprawiającą się sytuację na poszczególnych lokalnych rynkach pracy, która – jak pokazuje badanie – ma znaczny wpływ na poprawianie efektywności stosowanych instrumentów i usług zaprojektowanych dla bezrobotnych.

Regionalna i lokalna polityka rynku pracy. Polityka rynku pracy zyskałaby na efektywności, gdyby była w większym stopniu prowadzona w skali lokalnej i regionalnej. Przeniesienie części kompetencji decyzyjnych na poziom regionów (województw) jest zgodne z zasadami polityki rynku pracy rekomendowanymi przez Unię Europejską oraz z zadaniami wyznaczonymi przez Strategię Lizbońską (osiągnięcie konkurencyjności UE z zachowaniem spójności społecznej).

Regionalizacja rynków pracy powinna przyczynić się do poprawy sytuacji na nich. Skutkiem może być skrócenie czasu reakcji na występujące na nich zmiany

oraz możliwość lepszego dostosowania instrumentów oraz usług do ich specyfiki. Należy w związku z tym zwiększyć znaczenie regionalnej polityki, zarówno w zakresie diagnozowania sytuacji na rynku pracy, jak i budowania programów. Badania pokazały, że lokalni partnerzy dbając o efektywność usług i instrumentów rynku pracy powinni też stale monitorować: zakres dostępu do informacji o możliwościach skorzystania z programów szkoleniowych, poziom wiedzy o tych usługach i instrumentach, jakość procedur związanych z organizacją usług i stosowaniem instrumentów służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych, profesjonalizm kadr i potencjał organizacyjny urzędów pracy, jakość współpracy urzędów pracy z instytucjami szkoleniowymi i pracodawcami.

Badania pokazują także, że potrzebna jest bliższa współpraca między powiatowymi urzędami pracy (PUP). Gdy jej brakuje następuje obniżenie efektywności działań, ponieważ nie ma informacji o możliwości podjęcia pracy w sąsiednich powiatach. Z tego względu należy dążyć do prowadzenia kompleksowych działań, w których stosowane instrumenty służące podnoszeniu kwalifikacji zawodowych byłyby wspierane przez inne instrumenty rynku pracy. Zwiększać się powinna np. rola bodźców finansowych, skłaniających pracodawców do zatrudniania bezrobotnych.

Urzędy pracy na skutek lepszej sytuacji na rynku mogą dziś w bardziej selektywny sposób stosować wspomniane instrumenty. Ponadto powinny bardziej precyzyjnie określać kryteria obejmowania poszczególnych kategorii bezrobotnych działaniem instrumentów i usług podnoszących kwalifikacje, uwzględniając sytuację na

Aktywizacja zawodowa długotrwale bezrobotnych wymaga szczególnego wysiłku ze strony urzędów pracy. Mamy bowiem do czynienia ze strukturalnymi przyczynami występowania bezrobocia długoterminowego. Między innymi jest ono skutkiem niskich kwalifikacji zawodowych, niedostosowanych do aktualnych potrzeb gospodarki ludzi nim dotkniętych, co jest barierą trudną do pokonania.

regionalnych i lokalnych rynkach pracy. Niezbędna jest szczegółowa analiza ich oferty oraz możliwości i sytuacji poszczególnych potencjalnych uczestników programu. Stworzenie i realizowanie programów pomocy osobom bezrobotnym wymaga systematycznego monitorowania sytuacji na lokalnych rynkach pracy, a w szczególności zapotrzebowania na pracowników.

Badania dowodzą również, że należy zwrócić baczniejszą uwagę na to, aby usługi i instrumenty w zakresie podnoszenia kwalifikacji były traktowane jako ważny element całej strategii rozwoju rynku pracy. Tylko wtedy można bowiem liczyć na działanie efektu synergii z innymi instrumentami rynku pracy. To zależy od działań urzędów pracy. Niesłuchanie ważną rzeczą jest też poradnictwo zawodowe. Badanie wskaźnika efektywności instrumentów i usług w zakresie podnoszenia kwalifikacji powinno być skorelowane właśnie z badaniem efektywności poradnictwa zawodowego.

Należy podkreślić, że – jak już wspomniałem – aktywizacja zawodowa chronicznych bezrobotnych stanowi jedno z największych wyzwań dla polityki rynku pracy w Polsce. Można stwierdzić, że odzyskanie przez nich statusu pracownika nie jest możliwe bez starannego przygotowania ich do podjęcia pracy i bez udzielenia pomocy w uzupełnieniu bądź zdobyciu nowych kwalifikacji zawodowych. Przy czym trzeba pamiętać, że wielu chronicznych bezrobotnych, to jednocześnie klienci ośrodków pomocy społecznej – adresowane do nich programy podnoszenia kwalifikacji powinno się łączyć z zawieraniem z nimi kontraktów społecznych, co znacznie podnosi efektywność tych pierwszych. W ramach kontraktów osoby bezrobotne korzystające z pomocy społecznej mogłyby być kierowane na szkolenia zawodowe. Wymaga to jednak ścisłej współpracy publicznych służb zatrudnienia z ośrodkami pomocy społecznej. Władze samorządowe powinny zabiegać o taką współpracę.

Dla urzędów pracy ważną rzeczą jest sformułowanie podstawy do tworzenia zakresu szkoleń i ich organizacji wraz z innymi usługami oferowanymi bezrobotnym. Taką podstawą powinny być analizy stanu lokalnego rynku pracy i jego perspektywy, uwzględniające popyt na pracowników o określonym wykształceniu i umiejętnościach (co najmniej w skali regionu) oraz poziom i specyfikę grupy docelowej, dla której przeznaczone jest szkolenie. Z kolei treść i zakres szkoleń powinny uwzględniać zmiany zachodzące na rynku w formach świadczenia pracy i stosowanych technologiach. Urzędy powinny przygotowywać bezrobotnych do wykonywania pracy w nowych formach zatrudnienia (wypożyczanie pracowników, telepraca itp.).

Potrzebna jest tu dobra współpraca PUP-ów z lokalnymi przedsiębiorcami⁵, dzięki niej pracownicy urzędów zyskają wiedzę – niezbędną do planowania szkoleń – o popycie na siłę roboczą na lokalnym rynku pracy. Dzięki takim kontaktom urzędy pracy mogą precyzyjniej dopasować treść szkoleń (a także zakres innych instrumentów) do oczekiwań potencjalnych pracodawców. Kontakty takie mogą też okazać się pomocne przy upraszczaniu procedur wymaganych przy zatrudnianiu bezrobotnych. Współpraca powinna uzmysłowić pracodawcom istnienie korzyści wynikających z zatrudniania osób będących odbiorcami programów aktywizujących. Ponadto powinna obejmować też wymianę informacji w zakresie oferowanego przez PUP-y profesjonalnego i bezpłatnego pośrednictwa pracy – na przykład przedsiębiorcy byliby informowani o szkoleniach dla bezrobotnych w kwalifikacjach, których potrzebują. We współpracy byłoby też łatwiej monitorować kariery ludzi zatrudnionych u danego pracodawcy po przeszkoleniu (chodzi o weryfikację jakości szkoleń).

Innymi słowy, skuteczna i trwała poprawa sytuacji na rynku pracy wymaga nie tylko skoordynowanych działań administracji samorządowej (zwłaszcza urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej), ale i współpracy administracji z pracodawcami oraz samymi bezrobotnymi. A to z kolei wymaga wyzbycia się wielu uprzedzeń i odejścia od stereotypów, szczególnie w odniesieniu do bezrobotnych.

Urzędy pracy do remontu. Podwyższenie jakości programów aktywizujących wymaga przeprowadzenia zmian w funkcjonowaniu urzędów pracy. Potrzebne jest zwiększenie liczby pracowników, a także podniesienie ich kwalifikacji w zakresie analizy rynku pracy, stosowania narzędzi selekcji, doradztwa zawodowego, prowadzenia szkoleń aktywizujących. Urzędy powinny zatrudniać lub podjąć stałą współpracę z psychologami, prawnikami, doradcami zawodowymi, specjalistami doradzającymi jak podjąć własną działalność gospodarczą, trenerami rozwoju osobistego, jobcoachami (warto podkreślić potrzebę rozwoju poradnictwa indywidualnego – jest ono efektywniejsze i zapewnia bardziej adekwatne formy wsparcia). Ważne też jest wprowadzenie systemu motywacyjnego dla pracowników PUP wiążącego wynagrodzenie z osiąganymi efektami (system ten powinien uwzględniać różnice w efektywności programów aktywizacyjnych dla poszczególnych grup klientów urzędów). Wiele dobrego może wnieść partnerstwo z organizacjami pracodawców, związkami zawodowymi, organizacjami pozarządowymi, ośrodkami pomocy spo-

lecznej, samorządem lokalnym w celu tworzenia i realizacji programów adresowanych do grup zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Równie ważnym zadaniem PUP-ów powinno być przeprowadzanie regularnych ocen jakości szkoleń, staży i przygotowania zawodowego (w ich trakcie, jak i po zakończeniu). Ma to wpływ nie tylko na podniesienie szans zawodowych bezrobotnego, ale i na jego motywację do udziału w zajęciach oraz aktywnego poszukiwania zatrudnienia. Tymczasem – jak wykazało badanie – urzędy pracy zgłaszały uwagi krytyczne w prawie co drugim przypadku kontroli zakładu pracy prowadzącego staże lub przygotowanie zawodowe. Niektóre z ocen podważają całkowicie użyteczność tych narzędzi dla osoby bezrobotnej, tak jak to ma miejsce w przypadku zwolnienia pracownika z obowiązku odbywania stażu/przygotowania czy zmiany stanowiska i organizacji pracy. Ważne jest, aby efekty takiej kontroli były dostępne, na przykład w Rejestrze Instytucji Szkoleniowych, po to by inne urzędy pracy mogły skutecznie wykluczać nieuczciwe firmy.

Na efektywność szkolenia wpływa między innymi sposób doboru jego uczestników. Otóż szkolenia powinny być organizowane dla grup osób o zbliżonym poziomie wykształcenia i podobnym poziomie umiejętności, które znajdują się w takiej samej sytuacji na rynku pracy. Trzeba zatem wprowadzać programy skierowane do określonych grup bezrobotnych. Przykładem takiej grupy są absolwenci wyższych uczelni, którzy nie mają żadnego doświadczenia zawodowego, czy osoby po 50. roku życia, jak też matki powracające na rynek pracy po przerwie spowodowanej opieką nad dziećmi. Każda z tych grup dysponuje innymi umiejętnościami, cechami i możliwościami. Wymaga zatem innego podejścia w zakresie tematyki szkoleń aktywizacyjnych, spotkań z doradcami zawodowymi (zajmującymi się reintegracją na rynku pracy, poszukiwaniem nowych możliwości i form świadczenia pracy) czy psychologami.

O włączeniu bezrobotnego lub ich grupy do udziału w programach powinna decydować szczegółowa ocena ich sytuacji: kwalifikacji zawodowych, potencjalnej mobilności zawodowej, okresu pozostawania bez zatrudnienia i możliwości podjęcia pracy w ograniczonym wymiarze. Staranny dobór uczestników zmniejsza ryzyko porażki, a także pozwala na bardziej racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi.

Urząd pracy, kierując się specyfiką struktury bezrobocia na swoim terenie, powinien wskazać te grupy bezrobotnych, które w pierwszej kolejności powinny zostać objęte instrumentami i usługami sprzyjającymi podniesieniu kwalifikacji. Decyzja o tym powinna uwzględniać nie

tylko wnioski płynące ze struktury bezrobotnych według ich wieku i okresu zarejestrowania w PUP, ale i informacje o skali przewidywanych wydatków oraz planowanych efektach.

Decyzja o włączeniu osoby bezrobotnej do programu podnoszenia kwalifikacji nie powinna być uzależniona tylko od wysokiego prawdopodobieństwa uzyskania zatrudnienia (nie można jednak całkiem zarzucić tego racjonalnego kryterium). W przypadku najmłodszych bezrobotnych, należałoby rozważyć objęcie ich obowiązkowym udziałem w programach aktywizujących, przynajmniej w tych regionach kraju, gdzie stopa bezrobocia jest najwyższa. Strukturalny charakter bezrobocia w Polsce wynika po części z istniejącej struktury systemu kształcenia, niereagującego dostatecznie elastycznie na zmiany zachodzące na rynku pracy. Pilne jest więc podjęcie działań zmierzających do tego, aby programami aktywizującymi objąć zawczasu absolwentów tych szkół, które kształcą w najmniej poszukiwanych przez pracodawców kierunkach.

Warto podkreślić, że niektóre kraje Unii, mimo niskiego bezrobocia (np. Dania), wydają jednak o wiele więcej pieniędzy niż Polska na aktywne instrumenty polityki rynku pracy. W naszym przypadku jest to jeszcze bardziej istotne, ponieważ polski rynek pracy jest bardzo narażony na negatywne następstwa zagranicznych migracji pracowników.

Jak już wspominałem – ogromnie ważna jest zdolność do oceny efektywności realizowanych projektów aktywizacji. Tu warunkiem niezbędnym jest wprowadzenie na terenie całego kraju spójnego systemu pomiaru opartego na tych samych wskaźnikach. Aby uzyskać całkowity obraz sytuacji, badanie efektywności powinno mieć charakter pełny i ciągły (co w praktyce oznacza objęcie badaniem wszystkich szkoleń dla bezrobotnych). Do oceny efektywności szkoleń dla osób bezrobotnych realizatorzy omawianego badania zaproponowali następujące wskaźniki:

Badania pokazują, że potrzebna jest bliższa współpraca pomiędzy powiatowymi urzędami pracy. Gdy jej brakuje następuje obniżenie efektywności działań, ponieważ nie ma informacji o możliwości podjęcia pracy w sąsiednich powiatach.

Lokalny zestaw wiedzy

Stworzenie i realizowanie programów pomocy osobom bezrobotnym wymaga systematycznego monitorowania sytuacji na lokalnych rynkach pracy, a w szczególności zapotrzebowania na pracowników. Monitoring powinien być uzupełniany o prognozy wynikające z obserwowanych trendów gospodarczych i demograficznych. Analizy lokalnego rynku pracy powinny być dokonywane w oparciu o informacje dotyczące:

- liczby i struktury demograficzno-zawodowej osób bezrobotnych,
- stopy bezrobocia,
- odsetka osób biernych zawodowo,
- społeczno-demograficznej charakterystyki grup wykluczonych społecznie, w skład których wchodzi długotrwale bezrobotni,
- planów przedsiębiorców dotyczących zmian w poziomie zatrudnienia oraz aktualnych tendencji w gospodarce, mogących wpływać na decyzje inwestycyjne,

- liczby i struktury absolwentów szkół zlokalizowanych na terenie działania powiatowego urzędu pracy,
- strategii rozwoju regionalnego (szczególnie w zakresie zmian mogących wpłynąć na sposób funkcjonowania przedsiębiorstw i lokalizacji nowych inwestycji) oraz strategii rozwiązywania problemów społecznych jakie są opracowywane przez władze samorządowe,
- skali i zmian w rozmiarach procesów migracyjnych,
- tendencji rozwoju ekonomiczno-społecznego,
- oceny prawnych uwarunkowań prowadzenia działalności gospodarczej.

Źródło: Podsumowanie wyników projektu pt. „Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Europejski Fundusz Społeczny, Warszawa, grudzień 2007, s. 7.

- wskaźnik rezultatu – liczba osób kończących szkolenie, w stosunku do liczby osób rozpoczynających;
- efektywność brutto 1 – liczba osób, które znalazły jakąkolwiek pracę, w stosunku do liczby osób, które rozpoczęły szkolenie;
- efektywność brutto 2 – liczba osób, które znalazły jakąkolwiek pracę, w stosunku do liczby osób, które ukończyły szkolenie;
- efektywność netto 1 – liczba osób, które znalazły pracę na stanowisku wymagającym kwalifikacji/umiejętności nabytych na szkoleniu, w stosunku do liczby osób, które rozpoczęły szkolenie;
- efektywność netto 2 – liczba osób, które znalazły pracę na stanowisku wymagającym kwalifikacji/umiejęt-

ności nabytych w wyniku szkolenia, w stosunku do liczby osób, które je ukończyły.

Ujednolicenie i powszechne stosowanie tych wskaźników pozwoliłoby na łatwiejsze dokonywanie porównań między urzędami lub w skali regionów, szybsze zdiagnozowanie przyczyn ewentualnych różnicowań oraz w dalszej kolejności – na udoskonalenie przyjętych procedur, zwłaszcza odnośnie rekrutacji uczestników szkoleń i staży zawodowych.

Należałoby ograniczyć liczbę wykorzystywanych wskaźników do zaledwie kilku, kładąc nacisk na ich porównywalność w czasie i między poszczególnymi regionami oraz w skali UE. Ta propozycja wynika z istnienia poważnych różnic metodologicznych dotyczących pomiaru efektywności stosowanych usług i narzędzi podnoszenia kwalifikacji osób bezrobotnych w Europie.

Stosunkowo najprostsze do porównań międzyregionalnych i międzynarodowych są wskaźniki mówiące o zmianach w liczbie osób uczestniczących w programach i podejmujących stałą pracę zawodową. Możliwe jest również powszechne stosowanie kosztów netto jako narzędzia pomiaru przy ocenie wpływu programu na wydatki publiczne. Szacunki muszą brać pod uwagę prawdopodobny wpływ programu na inne części budżetu, a zwłaszcza zmniejszenie wydatków na zasiłek dla osób bezrobotnych i inne świadczenia, jako następstwo ograniczenia bezrobocia w wyniku realizacji programu oraz zwiększenie dochodu podlegającego opodatkowa-

Skuteczna i trwała poprawa sytuacji na rynku pracy wymaga nie tylko skoordynowanych działań administracji samorządowej (zwłaszcza urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej), ale i współpracy administracji z pracodawcami oraz samymi bezrobotnymi.

niu dzięki podniesieniu poziomu zatrudnienia i produktu krajowego brutto.

Rekomendacje informatyczne i statystyczne. Obecnie problemem PUP-ów jest słabość systemu informatycznego, którym dysponują. Rzecz w tym, że system informatyczny PULS, którym urzędy się posługują, a także dane, które zbierają w ramach statystyki publicznej nie są dobrą podstawą do mierzenia efektywności usług i instrumentów rynku pracy. Brakuje jednolitego systemu informatycznego, który obejmowałby wszystkie urzędy powiatowe i pozwalał na wymianę danych między nimi oraz ich analizę na poziomie centralnym. Poza tym urzędy pracy nie wykorzystują też w wystarczającym zakresie wyników badań innych instytucji oraz nie stosują dodatkowej oceny efektywności usług i instrumentów rynku pracy, poza oficjalnym rozwiązaniem, jakim jest odnotowanie liczby osób znajdujących pracę w okresie trzech miesięcy po skorzystaniu z danej usługi.

Istnieje także problem z głębokością analiz, które daje się przeprowadzać na szczeblu centralnym. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej opiera swoje analizy na ograniczonych i mało elastycznych źródłach informacji (sprawozdania okresowe MPiPS-01 o rynku pracy i MPiPS-02 o przychodach i wydatkach z Funduszu Pracy). Do zmiany tej sytuacji, potrzebna jest modernizacja systemu informatycznego PULS. Wszystkie urzędy pracy powinny korzystać z jednolitego oprogramowania, które pozwoli na przesyłanie do aplikacji centralnej w trybie ciągłym podstawowych danych o osobach korzystających z usług i instrumentów rynku pracy. Pozwoliłoby to na dokonywanie bieżącej oceny sytuacji na rynku pracy. Zgodnie z informacjami uzyskanymi z MPiPS, taką funkcjonalność powinien uzyskać nowo wdrażany system informatyczny SYRIUSZ. Usprawnienie działania nowego systemu informatycznego wymaga, by wszystkie urzędy wprowadzały jednolity zakres podstawowych informacji o beneficjentach. Aby to osiągnąć, należy przygotować przyjazną użytkownikowi instrukcję obsługi oraz zadbać o zatrudnienie i przeszkolenie osób odpowiadających za obsługę informatyczną urzędu pracy.

System informatyczny powinien zapewniać możliwość tworzenia danych o osobach bezrobotnych pod względem ich cech społeczno-demograficznych. Dzięki temu można by trafniej dostosować programy aktywizacyjne do poszczególnych grup bezrobotnych. Ważne byłoby także zintegrowanie czy chociaż możliwość wymiany danych pomiędzy bazą klientów korzystających z usług urzędów pracy oraz klientów ośrodków pomocy społecznej. Taka wymiana informacji umożliwiłaby bardziej zintegrowane działanie wobec osób bezrobotnych

korzystających jednocześnie z usług pomocy społecznej. Jest to szczególnie istotne dla osób długotrwale bezrobotnych i wykluczonych.

Docelowo system informatyczny SYRIUSZ powinien zastąpić papierowy formularz MPiPS-01 o rynku pracy. Przyspieszyłoby to wprowadzanie zmian do formularza i umożliwiło ocenę nowo wprowadzanych rozwiązań z zakresu aktywnej polityki rynku pracy niedługo po ich wprowadzeniu.

Nawet najlepszy system informatyczny nie jest jednak wystarczający do trafnej analizy sytuacji na rynku pracy. Z tego powodu MPiPS powinno dążyć do korzystania z badań celowych w przypadku usług i instrumentów, które cieszą się mniejszą popularnością oraz pogłębionych analiz dotyczących np. motywacji osób bezrobotnych czy działania PUP. Urzędy pracy muszą natomiast poprawić zdolność do wykonywania dobrych analiz lokalnych rynków pracy. Dlatego powinny zatrudnić bądź przeszkolić pracowników w zakresie planowania, realizacji i interpretacji wyników badań socjologicznych i ekonomicznych.

Potencjał analityczny. Resort pracy też powinien rozwijać swój potencjał analityczny. Obecnie może jedynie dokonywać najprostszyc wyliczeń dotyczących efektywności wydawanych funduszy w stosunku do ogółu osób bezrobotnych oraz beneficjentów programów poniżej 25. i powyżej 50. roku życia. Ma bowiem dostęp do danych z formularza MPiPS-02 o przychodach i wydatkach z Funduszu Pracy. Zakres dostępnych informacji powinien być rozbudowany o dodatkowe badanie indywidualnych ścieżek wyjścia z bezrobocia. Pozwoliłoby to na ocenę całościowych kosztów poniesionych na wyjście danej osoby z bezrobocia oraz na wskazanie szczególnie skutecznych i efektywnych metod dla poszczególnych typów bezrobotnych.

Zdolność do głębszych analiz rynku pracy będzie sprzyjać poprawie sytuacji na nim, zwłaszcza jeśli chodzi o możliwość poprawienia sytuacji osób długotrwale i chronicznie bezrobotnych. Są one bowiem szczególnie ważnym adresatem, do którego kierowane są usługi i instrumenty. Doświadczenia innych krajów Unii pokazują, że aby takie usługi i instrumenty miały wysoką efektywność, muszą być wprowadzane w oparciu o przemyślane sposoby, po dokładnym rozpoznaniu kwalifikacji, przyczyn bezrobocia i warunków bytowych tej grupy.

W warunkach ogólnej poprawy na naszym rynku pracy powinno być łatwiej skoncentrować się na tej grupie zarejestrowanych bezrobotnych i na starannym dobraniu dla nich odpowiednich narzędzi wsparcia. Urzędy pracy

odczuwają bowiem mniejszy nacisk na prawno-administracyjne aspekty wypłacania zasiłków. W nowej sytuacji wydaje się, że aby osiągnąć satysfakcjonującą efektywność działań aktywizacyjnych szczególnie ważny jest: (1) trafny dobór grupy beneficjentów, a także (2) dobór odpowiedniego instrumentu czy usługi ich wsparcia.

¹ *Bezrobocie rejestrowane I–IV kwartał 2007 roku*, GUS, Warszawa, 2008, tab. 12.

² Zob. np. artykuły Z. Wiśniewskiego i M. Moszyńskiego, M. Fedorczyk i K. Bojadziejewej-Wesołowskiej, P. Błędowskiego oraz P. Kubickiego, w: *Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej*, red. P. Błędowski, MPiPS, Warszawa, 2008.

³ Badanie *Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych*, zostało zrealizowane w 2007 roku na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Jego celem była ocena efektywności stosowanych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy. Objęło cztery grupy respondentów: * 700 pracowników powiatowych urzędów pracy odpowiedzialnych za stosowanie usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych (objęto wszystkie PUP-y), * 1500 osób, które skorzystały z usług umożliwiających podnoszenie kwalifikacji, * 1500 osób zatrudnionych w instytucjach prowadzących szkolenia, * 1000 pracodawców zatrudniających osoby, które skorzystały z usług i instrumentów rynku pracy.

⁴ J. Kluge, *The Effectiveness of European Active Labor Market Policy*, „Diskussion Paper”, Nr 2018, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn, 2006.

⁵ Ważnym partnerem dla urzędu pracy jest sektor prywatny. Charakteryzuje się on generalnie większą gotowością przyjmowania pracowników na staże i przygotowanie zawodowe, chętniej także zatrudnia bezrobotnych po zakończonym szkoleniu. Urzędy pracy, mając jednak świadomość także tego, że przedsiębiorcy prywatni na ogół nieco wcześniej reagują na zagrażające pogorszenie koniunktury, powinny przygotowywać bezrobotnych przede wszystkim z myślą o potrzebach gospodarki prywatnej.

Aby przeprowadzić trudne i niepopularne społecznie działania związane z aktywizacją zawodową starszych Polaków i umocnieniem systemu emerytalnego, niezbędne jest uzyskanie szerokiego konsensusu społecznego – pisze Irena Dryll

Zbyt wczesny fajrant: dezaktywizacja zawodowa Polaków

Już wiele lat trwają powszechne narzekania na nasz niski wskaźnik zatrudnienia, a szczególnie najniższy w UE wskaźnik zatrudnienia osób po 50-tce. Na szczęście pojawiły się badania, które pokazują w całej rozciągłości to niebezpieczne dla gospodarki zjawisko. Otóż w okresie dziesięciolecia 1997–2006 wskaźnik zatrudniania dla osób po 50-tce spadł z 33,9 proc. do 28,1 proc. W tym samym czasie w Unii wzrósł z 35,7 proc. do 43,6 proc., ale na przykład w Finlandii wynosi 55 proc., w Anglii 58 proc., a w Szwecji aż 70 proc.

Gdzie tkwią źródła dezaktywizacji? Na to pytanie próbuje odpowiadać raport z badań „Dezaktywizacja osób w wieku około emerytalnym”, przeprowadzonych z inicjatywy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej¹. Badania pokazują, że aż 70 proc. mężczyzn i 68 proc. kobiet – uzyskała prawo do świadczeń na 1–5 lat przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego. Z analizy prof. Urszuli Sztanderskiej wynika, że przechodzą na emeryturę zarówno ci, którzy są zwalniani przez pracodawców, jak i ci, którzy po prostu nabyli uprawnienia do wcześniejszych świadczeń. Liczą się przy tym głównie względy finansowe, ale nie tylko. Uniwersalne czynniki sprzyjające „ucieczce” z rynku pracy to: • niskie zarobki i stosunkowo wysokie emerytury, • możliwość połączenia emerytury z pracą (w tym także w szarej strefie), co wręcz może poprawić sytuację emerytów w porównaniu z okresem, kiedy pracowali, • zły stan zdrowia osób w wieku okołoemerytalnym, niestabilność prawa i systemu emerytalnego, • nacisk wymagań i zagrożeń płynących ze środowiska zawodowego, w tym lęk przed utratą pracy.

Okazuje się, że im kto mniej zarabia, tym wykazuje większą gotowość natychmiastowego przejścia na emeryturę. W badaniach (maj–sierpień 2007 roku) ustalono, że było to średnio 931 zł. Również nieprzechodzenie na emeryturę najsilniej jest motywowane przez dochody, tyle, że wyższe. Okazuje się, że przeciętny Polak nie myśli o emeryturze, gdy jego zarobki przekraczają średnio 2801 zł. Ale także zarabiający więcej niż 1508–1515 zł częściej wybierają dalszą pracę niż emeryturę. Mężczyźni na emeryturze, którzy nie pracują, zarabiali przed przejściem na emeryturę średnio 1655 zł, a kobiety 1238 zł. Natomiast ci, którzy pomimo posiadania uprawnień nie przeszli na emeryturę i pracują – zarabiają odpowiednio 2074 zł i 1509 zł. Wpływ na decyzję, czy pracujemy dalej, czy nie, ma także poziom przyszłej emerytury. Wysokość emerytury powodująca stanowcze „trzymanie się” zatrudnienia została średnio określona na 804 zł, taka zaś, która powoduje, że zdecydowanie skłaniamy się do przejścia na emeryturę – 2149 zł. Osoby uzyskujące świadczenie powyżej 1250–1268 zł decydują się zaprzestać pracy, osoby o spodziewanym niższym świadczeniu chcą nadal pracować. Dodajmy, że średnia emerytura badanych kobiet wynosiła bowiem 1030 zł, a mężczyzn 1330 zł.

Oczekiwanym ekwiwalentem jednej zarobionej złotówki jest 0,837 zł świadczenia emerytalnego. Ten wynik okazuje się właściwie taki sam, jak stwierdzona w badaniu przeciętna stopa zastąpienia zarobków przez emeryturę (0,82 dla mężczyzn i 0,84 dla kobiet).

W starym systemie emerytalnym przejściem na emeryturę były więc zainteresowane głównie osoby mało zarabiające oraz takie, których świadczenie było stosunkowo wysokie w porównaniu do zarobków. Zdaniem prof. U. Sztanderskiej w nowym systemie osoby o krótkim stażu pracy nie uzbierają sobie takiego kapitału, by uzyskać stopę zastąpienia zbliżoną do 84 proc. zarobków.

Praca i emerytura. Ważnym motywem „ucieczki w emeryturę”, okazuje się możliwość łączenia pracy zarobkowej z emeryturą. Wskazuje na to 65 proc. badanych osób w wieku okołoemerytalnym. Obecnie emeryci, którzy nie osiągnęli jeszcze ustawowego wieku emerytalnego, mogą pracować i jednocześnie pobierać całą emeryturę (jeśli ich dochód z pracy wynosi mniej niż 70 proc. przeciętnej płacy). A zatem można zarabiać tyle co wcześniej i dostawać emeryturę – tłumaczyła prof. U. Sztanderska. Zatem zarobki sięgające blisko 1800 zł, czyli dwukrotności płacy minimalnej, nie skutkowały zmniejszeniem emerytury, a jej zawieszenie groziło dopiero przy zarobkach miesięcznych wynoszących około 3147 zł. Przy takim systemie najczęściej zyskują osoby o niskich kwalifikacjach i niskich dochodach przed emeryturą – bo one najczęściej i tak nie dorabiają sobie więcej niż 70 proc. przeciętnej płacy. Najbardziej tracą osoby wysokokwalifikowane, które mogłyby na emeryturze osiągnąć wysokie dodatkowe dochody, ale wówczas tracą część lub całość świadczenia.

W opinii pracodawców biorących udział w badaniach, możliwość dorobienia na emeryturze, także wcześniej, jest dla wielu pracowników decydująca dla odejścia z rynku pracy. (...) *Mają zagwarantowane te (emerytalne) wypłaty, a dorobią sobie jeszcze drugie tyle.* Duża część pracodawców widzi w tym obopólną korzyść, mówiła prof. Anna Giza-Poleszczuk (UW), prezentując tę część badań. Pracownik ma dwa źródła dochodu, pracodawca z kolei odprowadza za niego mniejsze składki: (...) *nie wszystko trzeba płacić za nich.* Taki pracownik, który jedynie sobie dorabia, jest prawie jak skarb dla pracodawcy: (...) *Wie, że nie musi, tylko chce pracować.*

Zdrowie na drugim miejscu. Wielu Polaków w wieku emerytalnym porzuca rynek pracy na rzecz emerytury z powodu stanu zdrowia. Na stan zdrowia wskazywało 51 proc. mężczyzn i 51 proc. kobiet pozostających na emeryturze. – *Nawet jeżeli przyjmujemy, że subiektywna ocena stanu zdrowia może uzasadniać decyzje podejmowane pod presją innych, nie wymienionych powodów, taki stan musi niepokoić* – uważa prof. U. Sztanderska. Przeglądowe badania stanu zdrowia osób w wieku okołoemerytalnym i profilaktyka, mogłyby skutecznie zmniejszyć presję dezaktywizacyjną.

Według badań GUS z 2004 roku, aż 70,5 proc. Polaków i 81 proc. Polek w wieku 50–69 lat, cierpi na jakąś przewlekłą chorobę. Zdaniem naukowców, nie jest wykluczone, że tak wysokie wskaźniki są również w jakiejś mierze pochodną biografii tego szczególnego pokolenia – boomersów. Wśród robotników i rolników

wyjątkowo silne jest też poczucie „wyeksploatowania”. Dotyczy to zwłaszcza byłych chłoporobotników, pracujących w czasach PRL-u na dwóch etatach – w swoim gospodarstwie rolnym i w fabryce, do której dojazdy zabierały nieraz kilka godzin dziennie. Na wsi ogólny stan zdrowia jest generalnie gorszy, co może wynikać zarówno z ciężkich warunków pracy, jak i z niższej jakości, i dostępności opieki zdrowotnej. – *Wywiady grupowe i badania ilościowe pokazały, że w ośrodkach wiejskich ludzie w zasadzie tylko czekają, żeby móc przejść na emeryturę i po uzyskaniu uprawnień niemal wszyscy natychmiast się na to decydują* – podkreśla prof. A. Giza-Poleszczuk.

Ciekawe wyniki przynoszą badania Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, także dotyczące aktywności zawodowej starszych osób, w tym uwarunkowań zdrowotnych². Raport pokazuje, że Polacy różnią się w ocenie swojego stanu zdrowia w zależności nie tylko od wieku, ale wykształcenia, miejsca zamieszkania (gorszy stan zdrowia na wsi), statusu i sektora zatrudnienia. Najlepiej oceniają swoje zdrowie osoby pracujące poza rolnictwem. Najgorszym stanem zdrowia, w ocenie subiektywnej i zgodnie z tak zwanymi wskaźnikami zasięgu niesprawności biologicznej, charakteryzują się osoby bezrobotne i bierne zawodowo. Połowa spośród biernych deklaruje, że nie może podjąć pracy ze względu na zły stan zdrowia. Generalny wniosek jest następujący: stan zdrowia może być barierą w aktywizowaniu bezrobotnych i tych, którzy są bierni zawodowo. Ale osoby pracujące, zwłaszcza poza rolnictwem, nie powinny traktować stanu zdrowia jako przeszkody w zatrzymaniu zatrudnienia. Stan zdrowia może być przeszkodą dla osób starszych w pozostaniu w pracy. Jest to niezwykle istotne z punktu widzenia postulowanego wydłużenia wieku emerytalnego w perspektywie krótkookresowej, w dłuższym horyzoncie czasowym większe znaczenie może mieć poziom wykształcenia. Przesądza nie tylko o jakości kapitału ludzkiego, ale także ogranicza proces pogarszania się stanu zdrowia wraz z wiekiem. W perspektywie średnio- i długookresowej wykształcenie jest więc czynnikiem zasadniczym dla dłuższego pozostawania na rynku pracy.

„Wypychają” nowe paragrafy. Nie tylko kieszeń czy stan zdrowia sprzyja wcześniejszej dezaktywizacji Polaków. Wpływa na to także wciąż modyfikowany system emerytalny, któremu – jak wynika z badań – ludzie po prostu nie ufają. Eksperci, którzy również byli obiektem badań, twierdzą na przykład, że każda debata publiczna o likwidacji (bądź utrzymaniu) wcześniejszych emerytur, czy

– jak obecnie – o „pomostówkach”, generuje falę młodych emerytów. – *Ciągłe zmiany legislacyjne postrzegane są jako ryzyko* – tak to ocenia prof. U. Sztanderska. Osoby w wieku emerytalnym nie czują się pewnie co do wysokości przyszłych emerytur, bo nie wiedzą, czy ich status materialny nie ucierpi wskutek wprowadzanych zmian. Wiedza na temat starego, a zwłaszcza nowego systemu emerytalnego jest ograniczona, toteż wybory dużej części emerytów dotyczące momentu dezaktywacji są – zdaniem pani profesor – raczej intuicyjne niż poddane racjonalnej kalkulacji. Jest to swoista ucieczka przed ryzykiem.

Aktualnie na emeryturę wciąż odchodzą osoby objęte starym systemem. Nowy system pozostaje więc abstrakcją, ale jest postrzegany jako coś groźnego. Potencjalni emeryci nie bez uzasadnienia obawiają się, że zmiany mogą pogorszyć ich sytuację. Dochodzi do tego wciąż obecny w wielu firmach lęk pracujących przed utratą miejsca pracy. Wiele osób decyduje się więc na „ucieczkę w emeryturę”, aby mieć jakiegś zabezpieczenie finansowe, (...) *mieć coś w garści. – Aż mnie ciarki przechodzą, żeby oni tam czego w tym rządzie nie porobili, bo przecież to horror* – mówi jedna z respondentek. Według pracodawców ta legislacyjna niepewność sprawia, że pracownicy są niejako w rozkroku. Z jednej strony chcieliby po latach odpocząć, z drugiej (...) *teraz jest coś takiego, że każdy się boi, czy tę emeryturę będzie miał i w jakiej wysokości.*

Starszy to znaczy gorszy? Jak widzieliśmy na emeryturę wypycha cienki portfel pracującego, stan zdrowia, zmiany w systemie emerytalnym, ale także klimat społeczny i atmosfera w pracy, które odbierane są jako nieprzychylne dla starszych. Pogoda dla pięćdziesięciolatków, o którą tak zabiega rząd w programie „Solidarność pokoleń”, dopiero, być może, przed nami. Na razie badania potwierdziły bowiem to, co wielu Polaków dostrzega gołym okiem: funkcjonuje wiele negatywnych stereotypów „naznaczających”, czy stygmatyzujących starszych pracowników. Słowo „emeryt” stało się deprecjonującym epitetem, a na polskim rynku pracy spotyka się praktyki dyskryminacyjne na tle wieku. Pracodawcy przyznają – czytamy w raporcie – że pracownicy w wieku okołoemerytalnym zaczynają być wykluczeni z pewnych procesów. Nie są brani pod uwagę przy awansach, ponieważ zakłada się, że nie warto w nich inwestować. Mają poczucie, że jest to raczej etap „przechowywania” niż pełnoprawnej pracy. Starszych, jak to ujęła prof. U. Sztanderska, niejako „zamraża” się w powtarzalnych obowiązkach. W jej ocenie, wynikającej z badań, wiele osób w wieku okołoemerytalnym odczu-

wa boleśnie konkurencję ze strony młodszych, a także napór nowych technologii, nowych norm postępowania z pracownikami. Pojawiają się wymagania, którym trudno im sprostać, zwłaszcza, że w firmach nie prowadzi się polityki zarządzania wiekiem. Pracownicy całe lata wykonują te same zadania, niezwykle rzadko są szkoleni czy awansowani i każda poważna zmiana funkcjonowania organizacji wykazuje w takich warunkach ich ograniczoną przydatność. Praca staje się wówczas źródłem silnego stresu, nie ma zaś wielkich szans na podjęcie pracy w innym miejscu, czy w innym charakterze, ponieważ starsi pracownicy z zasady nie są przyjmowani przez nowych pracodawców. Emerytura w takich okolicznościach zabezpiecza im – jak się wydaje – warunki akceptowalnego życia. Nawet, jeśli nie od razu łączy się z zamiarem zaprzestania pracy zawodowej.

Odcięciu starszych pracowników od nowoczesnego rynku pracy towarzyszyła – jak to ujęła prof. A. Giza-Poleszczuk – symboliczna dewaluacja przeszłości, a konkretnie zasług czy wkładu „pokolenia PRL” w realizację istotnych celów. Nastąpiło także zanegowanie wartości ich pracy. Wielu nie widziało dla siebie szans w nowej rzeczywistości, a to wzmacniało chęć „ucieczki w emeryturę”, zwłaszcza w okresie panującego przez całe lata wysokiego bezrobocia. Pojawienie się wcześniejszych emerytur zostało potraktowane w początkowym okresie transformacji – również przez pracodawców – jako taka forma dezaktywacji, która powoduje relatywnie niskie koszty, a zapewnia pokój społeczny.

Główna bariera: chłoność rynku pracy? Mimo powyższych, cennych ustaleń, z badań nie wynika jednoznacznie, co tak naprawdę jest dla osób starszych najistotniejszą barierą w kontynuowaniu aktywności zawodowej. Barier, jak się okazuje, jest wiele. Za jedną z głównych można jednak uznać chłoność rynku pracy. Tak też sądzą, najbardziej kompetentni w tej sprawie – pracodawcy. Ich zdaniem – *problemem nie jest chęć przejścia na emeryturę, ale brak miejsc pracy dla ludzi, którzy chcą pracować.* Zwracają uwagę na to, że w wielu firmach w Polsce pracownicy (...) *częściej są wyrzucani, niż odchodzą z własnej woli.*

Większość badanych tak w badaniu ilościowym (ankiety), jak i jakościowym (wywiady) planuje lub planowała, że po przejściu na emeryturę będzie kontynuowała pracę lub przynajmniej nie wyklucza takiej możliwości. Nawet badania biernych zawodowo, przeprowadzone przez cytowany już Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową wskazują, że aż 2/5 osób biernych po pięćdziesiątce, deklaruje chęć podjęcia pracy. Nie wiadomo,

co w praktyce kryje się za tymi deklaracjami, wiadomo jednak, że plany dotyczące zatrudnienia udało się zrealizować tylko niewielu emerytom. Z jednej strony – czytamy w raporcie – nie jest im łatwo znaleźć pracę, a szczególnie pracę „godną”, nie będącą w rażący sposób poniżej ich kwalifikacji. Czasami proponuje się bowiem stanowiska o niskim prestiżu, czy o specyficznym charakterze (np. ochroniarza). Zdarzały się przypadki, że emerytowany inżynier stawał za barem, bądź pracował jako szatniarz. Zdaniem prof. A. Gizy-Poleszczuk można więc mówić o swoistej *deklasacji osób w starszym wieku*. (Choć nie ma oczywiście nic złego w zajęciu barmana czy szatniarza). Poważnym ograniczeniem jest też atmosfera, jaka panuje wokół dorabiających do emerytury. Część emerytów rzuca pracę, ponieważ nie może znieść komentarzy otoczenia, że zabierają pracę innym, albo że „doją” system.

Trudno rozstrzygnąć jednoznacznie – uważa prof. U. Sztanderska – w jakim stopniu bierność zawodowa po przejściu na emeryturę, jest efektem małego zainteresowania pracą, zwłaszcza wśród osób niżej wykształconych, a w jakim stopniu przejawem braku zainteresowania zatrudnianiem emerytów przez pracodawców. Zależy to prawdopodobnie silnie od sytuacji konkretnej grupy zawodowej na rynku pracy. Są zawody (np. ekspedientki w sklepie „za ladą”), w których starszy pracownik jest mniej przydatny i takie, w których jest mile widziany. Z badań wynika jednak, że do rzadkości należą sytuacje, aby do pracy przyjmować nowego, ale już starszego pracownika, czyli osoby w wieku okołoemerytalnym. Także emeryci rzadko szukają pracy poza swoim zakładem, a pracodawcy rzadko przyjmują „obcego” emeryta.

Jednocześnie brakuje rąk do pracy w niektórych branżach: w handlu, w naprawach, w przetwórstwie przemysłowym, w obsłudze nieruchomości. W firmach brakuje robotników, pracowników produkcji, osób z najniższych szczebli. Młodzi nie chcą pracować na tych stanowiskach, pensje są tam niskie, a praca mało ciekawa. Pracodawcy zdają sobie sprawę, że w tej sytuacji pracownik między 50-tym a 60-tym rokiem życia jest dla nich najlepszy. Jak wynika z raportu nie podejmują jednak żadnych kroków w celu zatrzymania w pracy osób w wieku okołoemerytalnym, ani też nie stosują żadnych bardziej długoterminowych strategii zarządzania wiekiem pracowników, mimo że w ogromnej większości zaczynają odczuwać brak rąk do pracy.

Być może program rządowy „Solidarność pokoleń” okaże się dla pracodawców skuteczną zachętą do zatrzymania w pracy i zatrudniania osób w wieku okołoeme-

rytalnym. Nadzieja w tym, że przy braku pracowników, pracodawcy w myśl przysłowia „na bezrybiu i rak ryba”, zaczną doceniać i hołubić starszych, a rządowe bodźce będą skuteczną zachętą. Tam, gdzie brakuje pracowników, tak się podobno dzieje już obecnie.

Umowa społeczna. Badania wykazały, że źródła wczesnego wychodzenia z rynku pracy, czyli dezaktywizacji zawodowej są podobne do źródeł z jakich pochodzi niechęć i sprzeciw wobec wydłużania wieku emerytalnego. Strategia rozwiązywania obu problemów powinna więc być podobna, a przede wszystkim poddana społecznej debacie. Zdaniem wielu biorących udział w badaniach ekspertów, błędem jest ograniczanie kwestii emerytur do wymiaru ekonomicznego i do płaszczyzny eksperckiej. Emerytura jest zjawiskiem społecznym i decyzje podejmowane w tej kwestii są uwarunkowane wieloma innymi czynnikami, nie tylko kalkulacją ekonomiczną. Aby przeprowadzić trudne i niepopularne społecznie, ale konieczne decyzje, niezbędne jest uzyskanie szerokiego konsensusu społecznego.

Najbardziej niepopularna decyzja, która dotyczy podniesienia wieku emerytalnego, ma głębokie uzasadnienie ekonomiczne, nie ma jednak społecznego przyzwolenia. Zdaniem prof. A. Gizy-Poleszczuk, źródła owej niechęci mają charakter zarówno indywidualny, jak i społeczny³. – *Jest czas pracy zawodowej i jest czas odpoczynania. I nie zamieniamy tych dwóch czasów (...)*. Pozwalajmy sobie odpoczywać – mówi jeden z respondentów. Emerytura, komentuje pani profesor, jest traktowana jako naturalna faza życia, przywilej należny za przepracowane lata i wszelkie próby „majstrowania” przy jej parametrach postrzegane są jako zamach na wywalczone wcześniej prawa. A ogólny brak zaufania do polityki i instytucji publicznych przekłada się na przyjmowane a priori założenie, że zmiana zawsze uderza w ludzi, że jeśli nie wiadomo o co chodzi, to chodzi o pieniądze, które chce się ludziom zabrać.

Wyjaśnienia odwołujące się do „potrzeb gospodarki”, do „budżetu”, który nie podoła, są nieprzekonywujące i niezrozumiałe. Choćby dlatego, że panuje powszechne przekonanie, że emerytury wypłacane są ze składek odkładanych za daną osobę przez lata jej pracy. Fakt, że w *starym systemie emerytalnym pieniądze wszystkich ubezpieczonych* – jak to ujmuje prof. Marek Góra – *były wrzucane do jednego, bezimiennego worka, a potem rząd decydował, ile kto z niego wyjmie*⁴ – mało kogo przekonuje. Podobnie jak zachwalane przez profesora zalety nowego systemu: im dłużej pracujemy, tym więcej mamy na koncie, *im później rozpoczniemy pobie-*

ranie świadczenia, tym wyższa będzie miesięczna kwota. Nikt jeszcze tego nie widział. Niektórzy dowiedzieli się jednak z mediów, że wizja emerytur w nowym systemie nie jest tak różowa, a przeciwnie...

Eksperti z dziedziny polityki społecznej sugerują w raporcie, że optymalnym rozwiązaniem byłaby dyskusja na temat przyjęcia umowy społecznej w zakresie najważniejszych kierunków reformy emerytalnej. – *Taka umowa powinna obejmować najważniejsze siły polityczne, które – przy założeniach ich dobrej woli – zgodziłyby się na wyłączenie pewnych kwestii z bieżącej walki międzypartyjnej.* Umowa społeczna byłaby również ramowym i długoterminowym porozumieniem instytucji państwa z szeroko rozumianym środowiskiem partnerów społecznych – przedstawicielei pracodawców, związków zawodowych, organizacji pozarządowych, być może również instytucji Kościoła (co w warunkach polskich może mieć istotne znaczenie).

Problem w tym, że obecnie w Polsce za normę uznaje się dezaktywizację, a nie pozostawanie w pracy. Prof. A. Giza-Poleszczuk uważa, że zdziwienie budzi u nas raczej fakt, iż ktoś nie decyduje się przejść na emeryturę, chociaż mógłby (...). Jeśli procesy dezaktywizacji mają zostać spowolnione, nie wystarczą – jej zdaniem – same zawarte w nowym systemie emerytalnym zachęty do kontynuowania pracy, których mało kto aktualnie jest świadom, a poznanie ich z doświadczenia zajmie wiele lat. Zmiany wymaga wiele innych kwestii, ważnych dla osób w wieku okołiemerytalnym, jak chociażby: *postrzeganie emerytury, pozycja osób starszych na rynku pracy, nastawienie pracodawców do zatrudniania emerytów, świadomość psychicznych kosztów emerytury* – które znakomicie zostały ujawnione w badaniach i pozapłacowych korzyści odnoszonych z pracy. Dlatego potrzebna jest publiczna debata i dialog na różnych szczeblach oraz w różnych gremiach.

W przyszłej debacie ważne jest jednak pokazanie także czynników i zagrożeń ekonomicznych. Ten przekaz z czasem będzie przebijał się do świadomości coraz większej liczby Polaków i będzie wpływał na postawy oraz zachowania. Tym bardziej, że na rynku pracy sytuacja Polski jest dodatkowo trudna, ponieważ prognozy demograficzne wskazują, że w najbliższych latach odsetek osób w wieku poprodukcyjnym zacznie szybko rosnąć. Badania pokazują, że w Polsce, podobnie jak na Litwie i w Słowacji, będzie najszybsze tempo spadku liczby osób w wieku produkcyjnym oraz wzrostu udziału osób w wieku 55–64 lata w latach 2005–2050 wśród krajów UE*. Jeśli Polacy nadal będą szybko odchodzili w stan spoczynku, budżet może mieć trudności w udźwi-

gnięciu kosztów różnego typu świadczeń społecznych, w tym emerytur. Z powodu bezrobocia, ucieczki na renty i wcześniejsze emerytury oraz starzenia się społeczeństwa, i emigracji zarobkowej – spada liczba płacących składki na sfinansowanie świadczeń społecznych. W konsekwencji system się chwieje, a kolejne pokolenia mogą mieć trudności w finansowaniu go.

* http://www.mpips.gov.pl/userfiles/File/Analizy/ibngr_140508.pdf

¹ J. Litwiński, A. Giza-Poleszczuk, M. Góra, U. Sztanderska, *Dezaktywizacja osób w wieku okołiemerytalnym*, Raport z badań, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz MPiPS, Warszawa, 2008.

² *Opieka oraz inne uwarunkowania aktywności zawodowej osób w wieku okołiemerytalnym*, Raport z badań, opracowanie: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, redakcja naukowa: I.E. Kotowska, I. Wóycicka, MPiPS, Warszawa, 2008.

³ A. Giza-Poleszczuk, *Źródła niechęci do podnoszenia wieku emerytalnego*, w: *Dezaktywizacja osób w wieku okołiemerytalnym*.

⁴ M. Góra, *Dezaktywizacja zawodowa osób ubezpieczonych w ZUS w nowym systemie*, w: *Dezaktywizacja osób w wieku okołiemerytalnym*.

Plan działań dotyczący ustawicznego rozwoju kompetencji i kwalifikacji podpisany przez europejskie organizacje związków zawodowych i pracodawców nie doczekał się odpowiedniego zainteresowania ze strony polskich partnerów społecznych – pisze Barbara Surdykowska

Dialog wokół kształcenia ustawicznego

Europejscy partnerzy społeczni od dawna uznają wysoką rangę kształcenia ustawicznego. Od ponad sześciu lat wyznacznikiem ich działań jest porozumienie w tej sprawie¹ mające charakter ramowego planu działań². Partnerzy uznali, że ustawiczne doskonalenie kompetencji i kwalifikacji jest sposobem na dostosowanie pracowników, pracodawców oraz całych społeczeństw do intensywnych zmian zachodzących w światowej gospodarce. W Polsce mamy trudności z dotrzymaniem kroku w tej dziedzinie europejskim organizacjom związkowym i pracodawczym.

We wspomnianym Planie partnerzy wskazali, że początek XXI wieku charakteryzuje się głębokimi i dynamicznymi zmianami, a dostosowanie się do nich jest wielkim wyzwaniem.

Wymieniają wiele zjawisk, które charakteryzują obecne czasy w sferze gospodarki. Otóż wzrasta rola nowych technologii informatycznych (co na przykład zwiększa skalę handlu międzynarodowego), a rynki wielu produktów globalizują się oraz różnicują. Dzisiejsze nowoczesne przedsiębiorstwa, charakteryzuje coraz szersze korzystanie z pracy zespołowej, spłaszczenie hierarchii w sposobie zarządzania, delegowanie odpowiedzialności na niższe szczeble organizacji. Aby pozostać konkurencyjnymi, firmy muszą nauczyć się coraz bardziej elastycznie reagować na nowe zjawiska rynkowe, jednocześnie zachowując zdolność do zdefiniowania kompetencji, jakie są im niezbędne i mieć umiejętność ich przekazywania pracow-

nikom. Dla pracowników, rozwijanie kompetencji ma tę zaletę, że zwiększa stopień ich zatrudnialności i poprawia perspektywy rozwoju ich kariery zawodowej. Niemniej pracownicy – od których wymaga się coraz większej mobilności wewnątrz przedsiębiorstw i pomiędzy nimi – są dziś w trudnym położeniu.

To wszystko powoduje, że partnerzy społeczni postrzegają rozwój kompetencji i nabywania kwalifikacji jako główne wyzwanie z zakresu kształcenia ustawicznego. Zwracają także uwagę, że rozwój ten powinien być tak zorganizowany, aby sprzyjał zwiększaniu spójności społecznej i równości szans (zarówno w przekroju kobiety–mężczyźni, jak w przekroju osoby z kwalifikacjami–osoby bez kwalifikacji). Poza tym rozwój kwalifikacji stanowi warunek umożliwiający osiągnięcie celów wyznaczonych w Strategii Lizbońskiej (rozwój konkurencyjności ekonomicznej Unii wraz z osiągnięciem w niej wysokiego poziomu spójności społecznej).

Wspólny interes. Europejskie organizacje związków zawodowych i pracodawców zadeklarowały w Planie, że będą przekonywać oddolne organizacje związkowe i pracodawcze, iż rozwój kompetencji i nabywanie kwalifikacji leży w ich wspólnym interesie. Zgodnie z Planem bowiem, to partnerzy społeczni odgrywają najważniejsze role w zakresie rozwoju kompetencji na wszelkich poziomach: zakładu pracy, branży i poziomie ogólnokrajowym. Aby jednak ich działania były skuteczne muszą też współpracować z władzami państwowymi, instytucjami edukacyjnymi i szkoleniowymi.

Ponadto partnerzy społeczni uznali, że efektywny rozwój kompetencji i kwalifikacji wymaga sprawnego systemu edukacji powszechnej i dlatego powinni uczestniczyć w ocenianiu jego funkcjonowania. System ma być konstruowany tak, aby w czasie nauki szkolnej każdy człowiek mógł nabyć podstawowe umiejętności, tzn. – czyta-

nia, pisania, liczenia, rozwiązywania problemów, uczenia się, funkcjonowania w wielokulturowym środowisku, a także nauczył się co najmniej jednego języka obcego.

Partnerzy zdefiniowali też pojęcia kompetencji i kwalifikacji. Otóż kompetencje, to określony zakres umiejętności i specjalistycznej oraz praktycznej wiedzy (know-how) wykorzystywanej i doskonalonej w trakcie wykonywania pracy. Z kolei kwalifikacje są formalnym wyrazem umiejętności posiadanych przez pracownika. Kwalifikacje są definiowane na poziomie krajowym lub sektorowym.

Europejscy partnerzy społeczni wskazali cztery kwestie mające najistotniejsze znaczenie: (1) identyfikacja i przewidywanie potrzeb w zakresie kompetencji i kwalifikacji, (2) rozpoznawanie i uznawanie kompetencji i kwalifikacji, (3) informacja, wsparcie i wytyczne, (4) mobilizowanie zasobów.

W pierwszym punkcie partnerzy wskazują, że każde przedsiębiorstwo powinno mieć plan rozwoju w zakresie kompetencji i kwalifikacji, stanowiący element całej jego strategii biznesowej. Jest to bowiem przesłanka dla osiągnięcia wymiernego sukcesu ekonomicznego. Pracodawcy i pracownicy muszą budować strategię rozwoju kwalifikacji w oparciu o wzajemny dialog, prowadzący do stworzenia indywidualnych planów rozwoju kompetencji i kwalifikacji dla poszczególnych pracowników. Partnerzy podkreślają, że cele te mogą być osiągnięte tylko wówczas, gdy szkoleniom pracowniczym będzie towarzyszyła przyjazna atmosfera.

Plany rozwoju kwalifikacji powinny być także priorytetem na poziomie branżowym i narodowym. Tutaj głównymi zagadnieniami są szanse osób młodych wkraczających na rynek pracy, zwiększanie zatrudnialności pracujących, a także osób poszukujących pracy. Istotne jest, aby wszelkie analizy dotyczące rozwoju kwalifikacji tworzone były przy udziale partnerów społecznych i instytucji edukacyjnych. Strony Planu, podkreślają także konieczność wymiany informacji i doświadczeń pomiędzy państwami członkowskimi.

Europejscy partnerzy społeczni podkreślają, że należy podjąć kroki, aby każdy pracownik był świadomy konieczności rozwijania kwalifikacji przez całe zawodowe życie oraz by każdy był stale do tego zachęcany. Również przedsiębiorstwa powinny podejmować nieustające wysiłki, aby lepiej zarządzać kompetencjami. Szczególnego wsparcia wymagają tu firmy małe i średnie. Strony liczą, że wzrost kompetencji i kwalifikacji będzie sprzyjać większej mobilności pracowników pomiędzy przedsiębiorstwami i krajami.

W mobilizacji zasobów, partnerzy wskazują, że wszystkie zainteresowane strony (przedsiębiorcy, prawnicy,

władze publiczne, partnerzy społeczni) muszą ze sobą współpracować oraz poszukiwać nowych i zróżnicowanych źródeł finansowania. Po raz kolejny podkreślają konieczność wymiany dobrych praktyk pomiędzy państwami członkowskimi także w zakresie rozwiązań w systemie podatkowym, które sprzyjają rozwijaniu kwalifikacji zawodowych przez przedsiębiorstwa i poszczególnych pracowników. Według nich należy też, w większym stopniu, wykorzystywać Europejski Fundusz Społeczny do finansowania działań związanych z kształceniem ustawicznym.

Polska odpowiedź na europejskie wyzwania. W Planie działania partnerzy europejscy zobowiązali się również do sporządzania corocznych raportów o inicjatywach podejmowanych przez partnerów społecznych w poszczególnych państwach członkowskich. Natomiast w marcu 2006 roku powstał pierwszy wspólny raport, w którym dokonano oceny efektów porozumienia. Okazało się jednak, że działania polskich partnerów społecznych nadal są bardzo skromne³. Jest to powód do poważnego zaniepokojenia. Tym bardziej, że mamy u nas do czynienia z kompletnym niedorozwojem zapisów dotyczących podnoszenia kwalifikacji zawodowych w zakładowych i ponadzakładowych układach zbiorowych pracy. Nie nastąpił zresztą również rozwój układów zbiorowych (jako autonomicznych źródeł prawa pracy). Okazuje się bowiem, że regulacją tej problematyki w układach zbiorowych pracy nie są zainteresowani ani pracodawcy, ani działacze związkowi.

Pracodawcy wydają się nie dostrzegać wartości wynikających z dialogu społecznego w tym zakresie. Stoją na stanowisku, że działania departamentów zarządzania zasobami ludzkimi w firmach wystarczają. Z kolei działacze związkowi tradycyjnie przykładają największą wagę do kwestii wynagrodzeń, czasu pracy czy stabilizacji zatrudnienia. Wydaje się, że ogólnokrajowe organi-

Rola kształcenia ustawicznego i cała polityka rozwoju kwalifikacji jest odpowiedzią na przemiany w charakterze dzisiejszej gospodarki. Od przynajmniej trzech dekad jesteśmy bowiem świadkami przekształcania tradycyjnej gospodarki w gospodarkę opartą na wiedzy.

zacje związkowe stają przed wyzwaniem przygotowania szkoleń, które pomogą w przekonaniu działaczy do wspierania kształcenia ustawicznego. Powinni oni dążyć do tego, aby w przyszłych zakładowych i ponadzakładowych układach zbiorowych pracy znalazły się zapisy o stworzeniu funduszu szkoleniowego. Fundusz taki mógłby być finansowany przez jednego pracodawcę, bądź – w wypadku układu ponadzakładowego – przez kilku pracodawców zrzeszonych w organizacji pracodawców. W układzie trzeba określić wysokość odpisu od płac (z którego fundusz będzie finansowany). Zgodnie z obecnymi przepisami tworzenie funduszu szkoleniowego jest dobrowolne.

Dzięki funduszowi, przedsiębiorstwa mogłyby realizować przygotowany wcześniej plan szkoleń. Powinien on zawierać dwa elementy: (1) analizę planów strategicznych przedsiębiorstwa ze wskazaniem, jakie kwalifikacje i umiejętności pracownicy powinni zdobyć, aby „wpisać się” w przyszłe potrzeby firmy; (2) analizę (oszacowanie), jakie kompetencje i kwalifikacje pracownicy już posiadają. A zatem zapis w układzie zbiorowym pracy mógłby przewidywać, że na przykład raz na dwa lata zarząd i związki zawodowe wspólnie opracowują plany szkoleń. Pracodawcy powinni zaprezentować strategiczne cele przedsiębiorstwa i odpowiednie kompetencje niezbędne do ich osiągnięcia (towarzyszy temu oszacowanie kompetencji, które pracownicy już posiadają). Oceny kwalifikacji pracowniczych także powinny być regularnie powtarzane.

W dziedzinie rozwoju kwalifikacji potrzebny jest dialog, który pomoże pokonać sprzeczności interesów istniejące między pracodawcą a pracownikiem. Otóż pracodawca jest przede wszystkim zainteresowany podnoszeniem tych kwalifikacji, których pracownik

potrzebuje do wykonywania konkretnej pracy w jego firmie. Tymczasem pracownik może być zainteresowany podnoszeniem kwalifikacji ogólnorozwojowych (np. nauką języka obcego, którego *de facto* nie wykorzystuje na danym stanowisku pracy). W takiej sytuacji układ zbiorowy pracy może przewidywać, że wszyscy podnoszący kwalifikacje zawodowe (także bez skierowania pracodawcy) będą mieli prawo do np. urlopu szkoleniowego (płatnego lub bezpłatnego), dofinansowania części kosztów związanych z podnoszeniem kwalifikacji (dojazdu do innej miejscowości, podręczników itp.).

Ponadto układ zbiorowy pracy mógłby zakładać wiele dodatkowych rozwiązań w zakresie szkoleń. Np. przewidywać, że pracownicy zwolnieni w ramach zwolnień grupowych mają prawo do szkoleń finansowanych przez pracodawcę. Może być to zapis generalny, że będzie to przedmiotem negocjacji podczas negocjowania porozumienia dotyczącego zwolnień grupowych albo konkretny odwołujący się do wartości potencjalnych szkoleń.

Co istotne – układ zbiorowy mógłby też zawierać zapisy dotyczące tak zwanego prawidłowego zarządzania wiekiem. Chodzi o wypracowanie systemu, w ramach którego starsi pracownicy (najczęściej zbliżający się do emerytury) będą przekazywali młodszym swoje kompetencje i doświadczenie. Pracownicy o odpowiednim stażu i doświadczeniu zawodowym, zainteresowani funkcją takiego mentora czy trenera mogliby mieć dostęp do szkoleń oferowanych przez pracodawcę (w zakresie umiejętności „pedagogicznych”). Część ich czasu pracy zostałaby przeznaczona na przekazywanie wiedzy i doświadczenia. Ponadto układ mógłby przewidywać, że wymiar ich etatu zostanie zmniejszony do 4/5, ale z zachowaniem prawa do dotychczasowego wynagrodzenia.

Na razie jednak jesteśmy w Polsce na takim etapie, że w zakresie aktywności partnerów społecznych na rzecz rozwoju kwalifikacji zawodowych, musimy jeszcze się wiele uczyć od koleżanek i kolegów z państw „starej” Unii. Takie wnioski są łatwe do wyciągnięcia na podstawie choćby analizy literatury⁴ dotyczącej tego tematu. Tymczasem musimy pamiętać, że w obecnych czasach pracownik może zwiększyć poziom swojego bezpieczeństwa utrzymania pracy tylko poprzez zachowanie wysokiego poziomu kompetencji, kwalifikacji i społecznych umiejętności. To bowiem zwiększa poziom jego zatrudnialności w ogóle (niezależnie od tego w jakiej firmie znajduje zatrudnienie). Następuje bowiem przejście od koncepcji chronienia konkretnego miejsca pracy do koncepcji ochrony zatrudnialności pracownika jako takiej. Na tym polega pojęcie flexicurity (elastyczność i bezpieczeństwo pracy). Rzecz jednak w tym, aby pra-

Dzisiejsze realia rynku pracy wymuszają nacisk na stałe uaktualnianie wiedzy. Ciekawe jest to, że w edukacji dorosłych coraz większą rolę przypisuje się uczeniu przez doświadczenie i poza formalnymi instytucjami edukacyjnymi – w środowiskach lokalnych, relacjach społecznych i zawodowych, itp.

cownicy nie pozostawali osamotnieni w swoich ciągłych zmaganiach o zachowanie właściwego poziomu kwalifikacji. Uważam to obecnie za jedno z kluczowych zadań dla związków zawodowych.

Nowy świat gospodarki opartej na wiedzy. Rola kształcenia ustawicznego i cała polityka rozwoju kwalifikacji jest odpowiedzią na przemiany w charakterze dzisiejszej gospodarki. Od przynajmniej trzech dziesięcioleci jesteśmy bowiem świadkami przekształcania tradycyjnej gospodarki w gospodarkę opartą na wiedzy. Komitet Rozwoju Ekonomicznego Australii zdefiniował ją jako taką, w której produkcja, dystrybucja i wykorzystanie wiedzy jest główną siłą napędową wzrostu, kreowania bogactwa i zatrudnienia⁵. Z kolei Leszek Zienkowski, polski ekonomista, określa ją „jako gospodarkę, w której wiedza jako taka (nakłady i stan wiedzy) staje się ważniejszym czynnikiem determinującym tempo rozwoju i poziom rozwoju gospodarczego od nakładów i stanu (wolumenu) środków trwałych”⁶.

Alvin Toffler ocenia, że dzisiaj jesteśmy w okresie tak zwanej „trzeciej fali”, czyli okresie, który bazuje między innymi na odnawialnych źródłach energii, nowych metodach produkcji, czy „wiosce elektronicznej”⁷. Pierwszą falę przemian zwaną rewolucją agrarną (trwała około tysiąc lat), a także drugą, czyli okres tworzenia się społeczeństwa przemysłowego (trzysta lat), mamy już dawno za sobą.

Rozwój kwalifikacji sprzyja dostosowaniu przedsiębiorstw do wymogów stawianych przez epokę gospodarki opartej na wiedzy. W nowych realiach konkurencyjność przedsiębiorstwa nie oznacza tylko jego aktualnego potencjału ekonomicznego, ale też jego zdolność do przeprowadzenia szybkich zmian, które dostosują firmę do nowych realiów rynkowych. Przedsiębiorstwa chcące odnieść sukces⁸ muszą być elastyczne i „szczupłe”, czyli muszą okazać zdolność do szybkich inwestycji i dezinvestycji, co możliwe jest tylko przy luźnej strukturze organizacyjnej i niskich kosztach stałych oraz przy zarządzaniu opartym na realizacji czasowych projektów. Ponadto przedsiębiorstwa muszą być kooperatywne (poszukujące współdziałania, a nie tylko konkurowania), inteligentne (mające rozbudowane zasoby intelektualne, a nie materialne, inwestujące w pracowników oraz badania i rozwój, dysponujące wywiadem ekonomicznym i sprawnie działającym kontrolingiem). A zatem przedsiębiorstwo powinno posiadać zasoby intelektualne trudne do skopiowania przez innych, które dają mu szansę zdobycia przewagi konkurencyjnej.

W konsekwencji wartość rynkowa przedsiębiorstwa jest wypadkową jego kapitału intelektualnego⁹. Kapitał

intelektualny to „niejawne” aktywa przedsiębiorstwa, które nie są w pełni wskazane w sprawozdawczości księgowej firmy, a które obejmują zarówno to, co tkwi w głowach członków organizacji, jak i to, co pozostaje w przedsiębiorstwie, gdy oni je opuszczą. Kapitał intelektualny obejmuje zarówno wiedzę, umiejętności, zdolności i innowacyjność poszczególnych pracowników do sprawnego wykonywania zadań, jak i wartość przedsiębiorstwa, kulturę organizacyjną i filozofię, a więc wszystko, co wspiera produktywność pracowników (sprzęt komputerowy, bazy danych, struktury organizacyjne, patenty i znaki handlowe). Nie każda wiedza jest kapitałem intelektualnym. Podstawą kapitału intelektualnego jest wiedza użyteczna dla firmy¹⁰.

Kapitał wiedzy. Powyższe uwagi pokazują, że dla przedsiębiorstwa zarządzanie wiedzą staje się kwestią kluczową¹¹, a z nią silnie powiązana jest problematyka kształcenia ustawicznego. Okazuje się bowiem, że o zarządzaniu wiedzą można mówić tylko w tych firmach, w których pracownicy mają szansę uczestniczyć w jakimś zakresie w kształceniu ustawicznym.

Kształcenie ustawiczne (lifelong learning) obejmuje cały proces uczenia się, w tym także sposoby, w jaki przyswajamy sobie wiedzę z wielu różnych sfer życia. Koncepcja holistyczna procesu nabywania wiedzy podkreśla dwa wymiary: ciągłość (lifelong), przez co rozumie się to, że człowiek uczy się przez całe życie oraz rodzaj i sposób przyswajania wiedzy (lifewide). W tym drugim wymiarze podkreśla się to, że wiedzę nabywamy w sposób formalny lub nieformalny. Mamy zatem edukację formalną w postaci oficjalnego szkolnictwa czy nauczania dla dorosłych oraz nieformalną mającą miejsce poza tym systemem (szkolenia zawodowe, doksztalcanie się na własną rękę, uczestnictwo w konferencjach, czytanie gazet, prasy fachowej itp.)¹².

Dzisiejsze realia rynku pracy wymuszają nacisk na stałe uaktualnianie wiedzy. Ciekawe jest to, że w edukacji dorosłych coraz większą rolę przypisuje się uczeniu przez doświadczenie. Zmienia to sposób postrzegania edukacji, bo tworzy przeciwwagę dla tradycyjnego poglądu, iż kształcić się można jedynie w szkołach i na uczelniach poprzez przyswajanie wiedzy usystematyzowanej w poszczególne przedmioty. Tymczasem wielu badaczy zwraca obecnie uwagę na znaczenie tej formy edukacji dorosłych, która ma miejsce poza formalnymi instytucjami edukacyjnymi – w środowiskach lokalnych, relacjach społecznych i zawodowych poprzez wpływ środków masowego przekazu, efektów różnych sposobów spędzania czasu wolnego.

Ramy dla działań na rzecz ustawicznego rozwoju kompetencji i kwalifikacji

(wspólne stanowisko europejskich partnerów społecznych)

I. WYZWANIA

1. XXI wiek rozpoczyna się zmianami, których rozmiary jest obecnie ciężko ocenić zarówno z punktu widzenia przedsiębiorców, pracowników, jak i społeczeństwa jako całości.

2. Nowe technologie informacyjne oraz komunikacyjne są czynnikiem przyspieszającym obrót handlowy. Rynki się globalizują, i ulegają segmentacji, aby zachować coraz bardziej mobilnych konsumentów. Przedsiębiorstwa chcąc pozostać konkurencyjnymi, będą musiały coraz szybciej dostosowywać swoje struktury. Intensywne wykorzystanie pracy zespołowej, spłaszczanie struktur organizacyjnych, delegowanie odpowiedzialności, jak również coraz większa liczba zadań stawianych pracownikowi, prowadzą do rozwoju organizacji uczących się. Kontrastuje to z Taylorowskim modelem organizacji pracy, które ciągle działają w części przedsiębiorstw w Europie. Tym samym wyzwaniom muszą stawić czoła przedsiębiorstwa użyteczności publicznej.

3. Podstawą nowych strategii konkurencyjnych jest zdolność organizacji do identyfikacji kluczowych kompetencji, do ich szybkiego uruchomienia, rozpoznania i zachęcenia swoich pracowników do ich rozwoju. Pozwala to firmom nadal trafiać w oczekiwania konsumentów, pracownikom zaś – podwyższać ich zatrudnialność i perspektywę rozwoju kariery zawodowej.

4. W kontekście rozwoju technologicznego oraz dywersyfikacji zarówno relacji w pracy, jak i samych organizacji, pracownicy muszą poradzić sobie z większą mobilnością, tak wewnętrzną jak i zewnętrzną stosunku do firmy, geograficzną i zawodową oraz z potrzebą utrzymania i rozwoju kompetencji i kwalifikacji.

5. Ze względu na wskazane błyskawiczne tempo zmian, partnerzy społeczni na poziomie europejskim uważają rozwój umiejętności i pozyskanie kwalifikacji za główne wyzwania kształcenia ustawicznego.

6. Starzejąca się populacja, a także społeczne oczekiwania wpływające z wyższego poziomu wykształcenia młodszych pokoleń wymagają nowego podejścia do systemów uczenia się, zapewniając możliwość zdobywania wiedzy wszystkim grupom wiekowym – zarówno kobietom, jak i mężczyznom, wykształconym i niewykształconym – jeśli ma to przynieść znaczący wzrost kompetencji i kwalifikacji. Nauka przez całe życie przyczynia się do rozwoju spójnego społeczeństwa i promowania równych szans dla wszystkich.

II. PODEJŚCIE PARTNERÓW SPOŁECZNYCH

7. Nauka przez całe życie obejmuje każdą formę uczenia się, która podejmowana jest w ciągu życia, stosownie do tego inicjatywa europejskich partnerów społecznych koncentruje się na:

- wniesieniu efektywnego i określonego wkładu w realizację nauki przez całe życie w kontekście strategicznych celów ustalonych na Szczycie Europejskim w Lizbonie i Feira dotyczącym zatrudnienia, spójności społecznej i konkurencyjności,
- dostarczeniu bodźca, aby rozwój kompetencji i pozyskanie kwalifikacji były postrzegane jako wspólny interes zarówno przez pracodawców, jak i pracowników, w każdym państwie członkowskim,
- potwierdzeniu wspólnej odpowiedzialności partnerów społecznych na wszystkich poziomach, w zakresie rozwoju kompetencji i promowania współpracy,

- określeniu szerszego wymiaru tego wyzwania, który wymaga bliskiej współpracy z władzami publicznymi, jak również instytucjami edukacyjnymi i szkoleniowymi na wszystkich szczeblach

8. Oprócz dialogu społecznego, sukces tej inicjatywy zależy od tego:

- aby każdy przedsiębiorca uznał podnoszenie umiejętności przez swoich pracowników za kluczowe dla sukcesu swojej firmy,
- tego aby każdy pracownik uznał podnoszenie swoich kompetencji za kluczowe dla swojej kariery zawodowej,
- aby państwowe i lokalne społeczności wspierały szanse na uczenie się w interesie zachowania konkurencyjności i społecznej spójności.

9. Partnerzy społeczni wzywają do stworzenia warunków (w ramach instytucji z każdego kraju), które jeszcze bardziej zachęcają do wspólnego rozwijania kompetencji i kwalifikacji, jako działania, które uzupełnią istniejące jednostronne podejście do nauki.

10. Kształcenie ustawiczne zależy od istnienia solidnego fundamentu, w który jednostki zostały wyposażone w czasie ich początkowej edukacji.

11. Ten solidny fundament powinien być wspólnie zdefiniowany i unowocześniany przez narodowe systemy edukacji oraz partnerów społecznych. Jest istotne, przemyśleć te kwestie i określić zawartość, i warunki potrzebne każdej młodej osobie, żeby uzyskała ten solidny fundament. Partnerzy społeczni również muszą współuczestniczyć w tym projekcie.

III. DEFINICJE

12. Na potrzeby tej inicjatywy:

„Kompetencje” są wiedzą, umiejętnością i specjalistyczną umiejętnością. – Są one wykorzystywane i opanowane w danej sytuacji zawodowej;

„Kwalifikacje” są formalnym określeniem zawodowych zdolności pracownika. Są one rozpoznawalne na poziomie kraju, bądź sektora.

IV. CZTERY PRIORYTETY

13. Partnerzy społeczni podkreślają przykład współdzielonej odpowiedzialności stron w odniesieniu do czterech priorytetów i wzywają do intensyfikacji dialogu, i partnerstwa na odpowiednich poziomach. Partnerzy społeczni wierzą, że nieustanny rozwój kompetencji zależy od implementacji następujących priorytetów:

- identyfikacja i przewidywanie potrzeb w zakresie kompetencji i kwalifikacji,
- rozpoznanie i uznawanie kompetencji i kwalifikacji,
- informację, wsparcie, doradztwo,
- zasoby.

1. IDENTYFIKACJA I PRZEWIDYWANIE POTRZEB Z ZAKRESU KOMPETENCJI I KWALIFIKACJI

14. Identyfikacja potrzeb z zakresu kompetencji i kwalifikacji oraz przewidywanie ich rozwoju stanowi złożone zadanie, składające się z wielu socjoekonomicznych czynników, które należy uwzględnić, nie mniej jednak jest to konieczność. Partnerzy społeczni postrzegają, że identyfikacje i przewidywanie ma miejsce na dwóch poziomach:

Poziom przedsiębiorstwa:

15. Identyfikacja kompetencji na poziomie przedsiębiorstwa musi stać się główną osią polityki zasobów ludzkich obejmującą wszystkich pracowników w firmach oraz tematem dla dogłębnego dialogu społecznego:

- Odpowiedzialność za decyzje w zakresie potrzeb planu rozwoju kompetencji dla sukcesu strategii biznesowej firmy, należy do najwyższego szczebla managerów.
- Definiowanie potrzeb i ich spełnianie, w zakresie kompetencji, wymaga wspólnego zaangażowania pracowników i pracodawców.
- Plany rozwoju indywidualnych kompetencji wspólnie opracowane przez pracodawcę i pracownika w istotny sposób wspierają wspólną pracę nad rozwojem kompetencji pracowników.
- Rozwój środowiska sprzyjającego nauce jest również ważny dla sukcesu; w tym względzie specjaliści i managerowie odgrywają kluczową rolę.

Na poziomie kraju i/lub sektora:

Kolektywna analiza potrzeb w zakresie kompetencji i rozwoju zawodowych i fachowych kwalifikacji jest priorytetem, gdzie na szali znajdują się:

- młodzi ludzie w kontekście doradztwa w rozwoju ich kariery i integracji z życiem zawodowym,
- pracownicy w zarządzaniu swoimi karierami i swoimi zdolnościami do utrzymania zatrudnienia,
- poszukujących pracy w świetle zmian na rynku pracy,
- firmy w związku z ich konkurencyjnością.

17. Partnerzy społeczni w celu wprowadzenia do praktyki kwestii identyfikacji i przewidywania [kwalifikacji – od tłumacza] uważają za stosowne:

- działanie we współpracy z dostawcami usług edukacyjnych na wszystkich szczeblach,
- rozwijanie sieci do zbierania informacji i wymiany doświadczeń, włączając w to wykorzystanie obecnie dostępnych narzędzi takich jak: europejskie centrum monitoringu zmian czy Cedefop.

2. ROZPOZNAĆ I UZNAWAĆ KOMPETENCJE ORAZ KWALIFIKACJE

18. Europejscy partnerzy społeczni uważają rozpoznanie i uznawanie kompetencji jako niezbędne, ażeby:

- każdy pracownik był świadomy i zachęcony do rozwoju kompetencji w trakcie swojego życia zawodowego,
- każda firma miała narzędzia do lepszej identyfikacji i zarządzania kompetencjami w firmie.

19. Partnerzy społeczni uważają za konieczne, pogłębienie dialogu na temat poprawy przejrzystości i mobilności, zarówno dla pracownika, jak i przedsiębiorstwa, w celu ułatwienia geograficznej i zawodowej mobilności prowadzącej do zwiększenia efektywności rynków pracy:

- przez promocję i rozwój środków rozpoznawania i uznawania kompetencji,
- przez dostarczenie systemu ułatwiającego przekwalifikowanie,
- identyfikację możliwych połączeń i uzupełnień z uznanymi dyplomami.

20. Na poziomie europejskim, partnerzy społeczni wnoszą własny wkład do dyskusji na temat przejrzystości i uznawania kompetencji oraz kwalifikacji.

3. INFORMOWANIE, WSPIERANIE I DORADZANIE

21. Aby pracownicy i przedsiębiorstwa mogli realizować strategię na rzecz rozwoju kompetencji, należy:

- udostępnić wszelkie potrzebne informacje oraz wskazówki pracownikom i pracodawcom,
- dostarczyć właściwych informacji małym i średnim firmom (SME), i wspierać ich menedżerów poprzez tworzenie dopasowanego do nich wsparcia.

Mając na uwadze powyższy cel, partnerzy społeczni wzywają do:

- rozwoju instytucji mających na celu dostarczenie pracodawcom i pracownikom odpowiedniego wsparcia w ich wyborach z zakresu zdobywania wiedzy, jak również wzywają do dostosowania ich zawartości do kompetencji, które już zdobyli, na przykład przez obiekty typu one-stop-shop w krajach UE, włączając bazę danych o nieustających możliwościach i szansach na rozwój kariery, te instytucje muszą być łatwo dostępne i istotne dla rozwoju rynku pracy.

22. W celu wypromowania kultury nieustannej nauki, zarówno związki zawodowe jak i organizacje pracodawców mają do odegrania kluczową rolę, w zakresie informowania, wspierania i doradzania swoim członkom, i powinny rozwijać swoją profesjonalną wiedzę, aby pełnić taką rolę.

4. MOBILIZOWANIE ZASOBÓW

23. Mobilizowanie zasobów do nieustannego rozwoju kompetencji jest kluczowym zagadnieniem, którego nie wolno przypisywać wyłącznie partnerom społecznym. Inne podmioty także mają istotną rolę do odegrania w tym zakresie, zwłaszcza:

- władze publiczne w celu promocji integracji rynku pracy,
- przedsiębiorstwa, w celu rozwinięcia swoich kluczowych kompetencji,
- pracownicy, którzy powinni uczestniczyć w swoim własnym rozwoju.

Wszystkie strony (przedsiębiorstwa, pracownicy, władze publiczne, partnerzy społeczni) muszą poszukiwać nowych i zdywersyfikowanych źródeł finansowania.

24. Jeśli chodzi o partnerów społecznych, uznają oni nieustanny rozwój kompetencji za priorytet i podtrzymują zasadę współdzielonej odpowiedzialności za mobilizowanie, i optymalizowanie zasobów. Partnerzy społeczni chcą promować współinwestycje i zachęcić do nowych dróg wspierania uczenia się przez całe życie, przez efektywne i kreatywne zarządzanie funduszami, czasem i zasobami ludzkimi.

25. Przywołują całą gamę podmiotów aktywnych w tym zakresie i popierają działania w następujących kierunkach:

- promocja wymiany między krajowymi partnerami społecznymi i władzami publicznymi w ramach Unii, aby zapewnić, że opodatkowanie firm i jednostek będzie zachęcało do inwestowania w działania na rzecz rozwoju kompetencji,
- kierowanie wykorzystania funduszy strukturalnych, w szczególności Europejskiego Funduszu Strukturalnego, tak, aże-

by wzmocnić zachętę skierowaną do partnerów społecznych, w zakresie rozwoju inicjatyw i innowacji.

5. DZIAŁANIA I CIĄG DALSZY

26. Organizacje członkowskie UNICE/UEAPME, CEEP i ETUC rozpowszechnią to opracowanie w krajach członkach UE na wszystkich odpowiednich szczeblach, zgodnie z krajową praktyką. W celu prezentacji tego dokumentu, można zorganizować spotkania na szczeblu krajowym. Partnerzy społeczni zdecydowali również o przekazaniu tego dokumentu wszystkim zainteresowanym podmiotom na poziomie europejskim i krajowym.

27. Partnerzy społeczni przygotowują roczny raport o krajowych działaniach przedsięwziętych na bazie zidentyfikowanych priorytetów.

28. Po trzech rocznych raportach, partnerzy społeczni oceniają wpływ działań na firmy i pracowników. Ocena ta może prowadzić do uaktualnienia zidentyfikowanych priorytetów. Dokonanie ewaluacji zostanie powierzone doraźnej grupie zajmującej się Edukacją i Szkoleniami oraz zaprezentowane w Marcu 2006.

Spółeczni partnerzy wezmą pod uwagę te działania, przy tworzeniu struktury programu działań w zakresie dialogu społecznego.

EUROPEJSKA KONFEDERACJA ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH (ETUC)

ZWIĄZEK EUROPEJSKICH KONFEDERACJI PRACODAWCÓW I PRZEMYSŁU (UNICE)

EUROPEJSKA ORGANIZACJA PRACODAWCÓW SEKTORA PUBLICZNEGO (CEEP) 28 LUTY 2002

Oświata dorosłych opiera się na różnorodnych założeniach intelektualnych. Jej idea jest zakorzeniona zarówno w europejskiej tradycji oświeceniowej, jak i amerykańskiej tradycji pragmatycznej. Obydwie zakładają wiarę w rozwój i akceptują ideę społecznego uczestnictwa jako środka prowadzącego do budowy nowoczesnego społeczeństwa. Na przykład Ivan Ilich wyraźnie rozróżnia uczenie się (learning) od zinstytucjonalizowanego nauczania (schooling). Jego wkładem do analizy zjawiska uczenia się dorosłych jest właśnie wyraźne podkreślenie jego nieinstytucjonalnego charakteru. Ilich wprowadził także pojęcie emancypacyjnego uczenia. Z kolei Paol Freire postrzegał oświatę dorosłych w jej wymiarze politycznym i uznawał ją za katalizator zmian społecznych. Dla niego kluczowym pojęciem jest proces wzmocnienia indywidualnej i zbiorowej świadomości. Oświata dorosłych pełni pozytywne funkcje społeczne – zmniejsza nietolerancję i uprzedzenia oraz aktywizuje działania na rzecz wolności, i sprawiedliwości¹³. Natomiast dla Malcolma Knowlesa kluczowym zagadnieniem w edukacji dorosłych jest indywidualna samorealizacja jako wyraz podmiotowości człowieka dorosłego.

Globalizacja wiedzy. Pracownicy oraz przedsiębiorstwa muszą zdobywać kwalifikacje tam, gdzie są one w danym momencie potrzebne, często bez względu na położenie geograficzne. W praktyce oznacza to globalizację w zakresie szerzenia wiedzy i innowacji w organizacjach, a zwłaszcza wymagań co do kwalifikacji i potrzeb szkoleniowych¹⁴. Ale oczywiście jest też tak, że wiele przedsiębiorstw globalnych nie okazuje wielkiego zainteresowania rozwojem kwalifikacji pracowniczych. Przynajmniej część z nich skupia bowiem stanowiska pracy, w których dominują czynności powtarzalne, ściśle kontrolowalne, niewymagające używania i poszerzania wiedzy. Przypominają one te znane z fordowskiego modelu organizacji pracy, którego symbolem jest taśma produkcyjna, przy której każdy pracownik wykonuje ściśle powtarzalne czynności. Na przykład badania obejmujące centra usług telefonicznych (call center) w Wielkiej Brytanii pokazują,

że praca jest tam ściśle kontrolowana, relatywnie nisko opłacana z częstą rotacją personelu, który wypala się po kilkunastu miesiącach pracy.

Globalizacja zatem nie zawsze i nie od wszystkich pracowników wymaga doskonalenia kwalifikacji¹⁵. Ale system edukacji zawodowej nie powinien wykluczać tych, którzy nie zaliczają się do grupy personelu o najwyższych kwalifikacjach. Szersze upowszechnianie wiedzy i kwalifikacji jest możliwe przy realizacji modeli zarządzania zasobami ludzkimi, dostrzegającymi wartość w szerokiej dystrybucji korzyści z prowadzenia działalności gospodarczej. Na przykład model humanistyczno-rozwojowy M. Beera¹⁶, związanego z Harvard Business School, dąży do pewnego zrównoważenia czysto ekonomicznych celów firmy z celami związanymi z korzyściami dla społeczeństwa. Dlatego do udziałowców przedsiębiorstwa zalicza nie tylko właścicieli/udziałowców, ale także pracowników, związki zawodowe, jego otoczenie zewnętrzne, administrację państwową, tradycyjne grupy akcjonariuszy i zarząd. Ten model odchodzi od taylorowskiego modelu zarządzania bazującego na kontroli pracowników, w kierunku angażowania ich wokół obopólnych celów. W modelu tym istotne jest zarządzanie wiedzą tak, aby wygenerować wysoki poziom kompetencji u pracowników. Zalety modelu harwardzkiego, to przede wszystkim możliwość osiągnięcia większej lojalności zatrudnionych wobec organizacji oraz patrząc z punktu widzenia pracowników – wytworzenie poczucia własnej wartości i poczucia przynależności. Z kolei pracodawcy zyskują możliwość uniknięcia wielu kosztów, które wynikają na przykład z wysokiej rotacji kadr czy wysokiego wskaźnika absencji.

¹ ETUC, UNICE, CEEP; European Trade Union Confederation (Europejska Konfederacja Związków Zawodowych), Union of Industrial and Employer's Confederation of Europe (Unia Konfederacji Przemysłu i Pracodawców Europy), The European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest (Europejskie Centrum Przedsiębiorstw z Udziałem Publicznym i Przedsiębiorstw o Ogólnym Interesie Gospodarczym).

² Framework of Actions for the Lifelong Development of Competencies and Qualifications.

- ³ Framework of actions for the lifelong development of competencies and Qualifications, Third follow-up report, s. 80–83, 2005 (jest to raport przygotowany wspólnie, przez wszystkie strony ramowego planu działań).
- ⁴ Lifelong learning and collective bargaining, An analysis of EIRO articles, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2002.
- M. Stuart, *The Industrial Relations of learning and Training: A New Consensus or a New Politics*, European Journal of Industrial Relations, 13/2007.
- P. Leisink, I. Greenwood, Company – Level Strategies for Raising Basic Skills: A Comparison of Corus Netherlands and UK, European Journal of Industrial Relations 13/2007.
- J. Winterton, Building *Social Dialogue over Training and Learning*: European and National Development, European Journal of Industrial Relations, 13/2007.
- M. Stuart, E. Wallis, *Partnership Approaches to Learning: A Seven – Country Study*, European Journal of Industrial Relations, 13/2007.
- ⁵ A. Herman, *Zarządzanie wartością przedsiębiorstwa w gospodarce opartej na wiedzy*, w: „Przedsiębiorstwo przyszłości. Nowe paradygmaty zarządzania europejskiego. Wydawnictwo Instytutu i Zarządzania w Przemysle, Orgmasz”, Warszawa, 2003, s. 141, podają za *Podstawy zarządzania przedsiębiorstwem w gospodarce opartej na wiedzy*, pod red. B. Mikuły, A. Pietruszki-Ortyl, A. Potockiego, Warszawa, 2007.
- ⁶ L. Zienkowski, *Gospodarka „oparta na wiedzy” – mit czy rzeczywistość*, w: „Wiedza a wzrost gospodarczy” pod red. L. Zienkowskiego, Warszawa, 2003, s. 15, podają za *Podstawy zarządzania przedsiębiorstwem w gospodarce opartej na wiedzy*, pod red. B. Mikuły, A. Pietruszki-Ortyl, A. Potockiego, Warszawa, 2007.
- ⁷ A. Toffler, *Trzecia fala*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa, 1997, s. 44–45.
- ⁸ M. Romanowska, *Kształtowanie wartości firmy w oparciu o kapitał intelektualny*, w: „System informacji strategicznej”. *Wywiad gospodarczy a konkurencyjność przedsiębiorstwa*, pod red. R. Borowieckiego, M. Romanowskiej, Difin, Warszawa, 2001, s. 27.
- ⁹ A. Sopińska, P. Wachowiak, *Jak mierzyć kapitał intelektualny w przedsiębiorstwie?*, e-mentor 2/2004.
- ¹⁰ T. A. Steward, *Intellectual Capital*, Bantam Doubledey Dell Publishing Group, New York, 1997.
- ¹¹ A. Sopińska, P. Wachowiak, *Modele zarządzania wiedzą w przedsiębiorstwie*, e-mentor 2/2006.
- ¹² M. Marciszyn, *Instytucje rynku pracy. Polska na tle państw Unii Europejskiej*, Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa, 2005, s. 82.
- ¹³ P. Freire, *Pedagogy of the oppressed*, New York, 1970.
- ¹⁴ P. Descy, M. Tessaring, *Training in Europe. Second report on vocational training and research in Europe 2000*, Cedefop Reference, Office for official publications of the European Communities, Luxembourg, 2001.
- ¹⁵ M. Marciszyn, *Instytucje rynku pracy. Polska na tle państw Unii Europejskiej*, Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa, 2005, s. 97.
- ¹⁶ M. Beer, *Human resource management*, Free Press, New York, 1985.

Partnerzy społeczni mają bardzo ważną rolę do odegrania w definiowaniu ram polityki kształcenia ustawicznego i proponowaniu konkretnych rozwiązań, jak też w popularyzacji idei doksztalcania zawodowego wśród swojego zaplecza społecznego – pisze Anna Kwiatkiewicz

Dialog wokół ustawicznego kształcenia zawodowego w Unii Europejskiej trwa

O znaczeniu partnerów społecznych w procesie konstruowania modelu ustawicznego kształcenia zawodowego pisałam przed rokiem w Dialogu [DS, Nr 1/2007(14)]. Dalsza penetracja tego niezwykle istotnego zagadnienia w krajach unijnych dla ich wszechstronnego rozwoju wskazuje, że partnerzy zawsze będą stali wobec wyzwania, aby przyczynić się do usprawniania tego kształcenia¹. W niektórych krajach odgrywają rolę bezpośredniego „współgospodarza” systemu kształcenia. W Danii zarządzają środkami z funduszu szkoleniowego².

W ramach kontynuacji wcześniejszego tekstu – chciałabym zaprezentować instrumenty jakie kraje członkowskie UE wykorzystują w polityce kształcenia ustawicznego. Instrumenty te mogą mieć charakter finansowy i fiskalny, a dla porządku zostały podzielone na 3 typy: instrumenty które zwiększają zaangażowanie firm w szkolenie pracowników; które zwiększają zaangażowanie samych pracowników w szkolenie oraz te które zwiększają przejrzystość i podnoszą jakość nabywanych kwalifikacji w procesie kształcenia ustawicznego (UKZ – dalej będę posługiwała się tym skrótem na oznaczenie ustawicznego kształcenia zawodowego).

Warto zauważyć, że we wszystkich krajach Wspólnoty funkcjonują zarówno rozwiązania finansowane ze środków unijnych (z Europejskiego Funduszu Społecznego), jak i rozwiązania typowe dla indywidualnych krajów członkowskich, na przykład indywidualne konta szkoleniowe (Wielka Brytania) czy też obowiązkowe finansowanie przez pracodawcę funduszu szkoleniowego (Francja).

Zaangażowanie przedsiębiorstw w szkolenie kadr. Żyjemy w dobie bardzo szybkich zmian w gospodarkach narodowych i gospodarce globalnej, co powoduje, że dla firm szkolenie pracowników można uznać za *dobro komplementarne* w stosunku do nowych rozwiązań technologicznych, na przykład zaawansowanych rozwiązań informatycznych czy też nowych sposobów organizacji pracy, na przykład wprowadzania pracy zespołowej. Ponadto działania firm w obszarze szkoleń pracowniczych są wyrazem ich odpowiedzialności i dowodem na to, że postępują zgodnie z zasadami odpowiedzialnego społecznie sposobu prowadzenia biznesu (CSR, *Corporate Social Responsibility*). Odpowiedzialność firm w tym względzie znajduje wyraz w dążeniu, aby podtrzymywać „zdolność do zatrudnienia” pracowników czy innymi słowy – podtrzymywać właściwy poziom ich zatrudnialności na rynku pracy (*employability*). Jak wiadomo wymagania wobec pracowników albo stale rosną, albo przynajmniej zmieniają się, co związane jest choćby ze zmianami technologicznymi. Firmy powinny pomagać w sprostaniu tym wymaganiom.

Przedsiębiorstwa mogą korzystać z różnych instrumentów zwiększających ich zaangażowanie w szkolenia pracownicze. W państwach unijnych oferowane są firmom liczne zachęty finansowe i fiskalne, jak obowiązkowa partycypacja finansowa pracodawcy, dopłaty dla małych

i średnich przedsiębiorstw organizujących szkolenia pracownicze, tworzenie organizacji doradczych i informacyjnych oraz przyznawanie nagród dla przedsiębiorstw aktywnych w dziedzinie szkolenia pracowników.

Zachęty fiskalne. Wszystkie kraje członkowskie posiadają rozwiązania gwarantujące możliwość natychmiastowego odliczenia od podstawy opodatkowania kosztu poniesionego na szkolenia do jego pełnej wysokości. W niektórych krajach (Holandia czy Austria) można odliczyć od podstawy opodatkowania nawet więcej niż wynosi koszt programu szkoleniowego. Warto zauważyć, że za pomocą odpowiednio skonstruowanych zachęt podatkowych promowane są określone rodzaje szkoleń lub też programy szkoleniowe adresowane dla określonej grupy odbiorców.

W roku 1998 rząd holenderski wprowadził zachętę podatkową, która opierała się na założeniu, że firmy będą bardziej skłonne inwestować w szkolenie wszystkich kategorii pracowników, jeżeli będą mogły odjąć od podstawy opodatkowania nie tylko koszt szkolenia, lecz także dodatkową kwotę – na potrzeby tej rozprawy zostanie ona nazwana „przynętą szkoleniową”. Dla dużych firm jej wysokość ustalono na poziomie 20 proc. wydatków poniesionych na programy szkoleniowe. A zatem, taka wysokość „przynęty” pozwala odjąć od podstawy opodatkowania 120 proc. kosztu szkoleniowego. Małe i średnie przedsiębiorstwa mają jeszcze atrakcyjniejszą „przynętę szkoleniową”, ponieważ mogą odliczyć od podstawy opodatkowania dodatkowe 40 proc. kosztu szkolenia organizowanego dla pracowników powyżej 40-tego roku życia. Została ustalona górna granica kwoty odejmowanej od podstawy opodatkowania (koszt szkolenia plus „przynęta szkoleniowa”): w opisywanym okresie nie mogła ona przekraczać kwoty 27 200 euro³.

W Austrii podobne rozwiązanie funkcjonuje od 2000 roku. „Przynęta szkoleniowa” kształtuje się na poziomie 9 proc. kosztu szkolenia. Na wiosnę 2002 roku podwyższono poziom tej kwoty do poziomu „przynęty” holenderskiej, czyli do wysokości 20 proc. całkowitych wydatków poniesionych na szkolenia⁴.

Zachęty finansowe. Państwa członkowskie posiadają dwie podstawowe możliwości finansowania szkoleń pracowniczych. Po pierwsze, mogą korzystać ze środków unijnych (z programów proponowanych przez Komisję Europejską albo z EFS). Po drugie, około połowy krajów członkowskich ma własne rozwiązania finansowe zachęcające przedsiębiorstwa do szkolenia pracowników. Na ogół mają one na celu promowanie *organizacji szkoleń dla*

wybranych grup odbiorców, na przykład dla pracowników narażonych na utratę pracy z powodu zmian restrukturyzacyjnych lub też dla młodych pracowników o nieugruntowanej jeszcze pozycji zawodowej i relatywnie niskim doświadczeniu. Małe i średnie przedsiębiorstwa należą do grupy firm, które są najczęściej wspierane. Jeszcze innym instrumentem natury finansowej jest wprowadzenie *systemu dopłat dla przedsiębiorstw*, które zatrudniają osobę poszukującą pracy w charakterze zastępstwa za pracownika będącego na urlopie szkoleniowym (Szwecja, Dania). Programy wspierające szkolenia są elementem aktywnej polityki rynku pracy przeciwdziałającej bezrobociu. Na przykład w Wielkiej Brytanii małe firmy, zatrudniające do 50. pracowników mogą aplikować o pożyczkę rządową na szkolenia (*training loan*), której spłata jest odroczone, a odsetki spłacane przez rząd⁵. Z kolei w Irlandii w 1990 roku rząd wprowadził w życie program dopłat dla małych i średnich przedsiębiorstw w celu częściowego pokrycia kosztów organizowanych szkoleń. Dopłaty te mogą pokrywać od 20 do 80 proc. kosztu szkolenia. Początkowo miały one za zadanie zapewnić środki na przygotowanie małych i średnich irlandzkich przedsiębiorstw do konkurencji na europejskim rynku. Z czasem jednak postanowiono, że w ten sposób będą wspieranie inicjatywy szkoleniowe w powyższej kategorii firm. Przeznaczono na nie 10 miliony euro, a średnia dopłata na pracownika wynosiła około 350 euro⁶.

Obowiązkowy udział pracodawców w finansowaniu szkoleń. Niektóre państwa członkowskie mają system wspierania szkoleń, które wymuszają na firmach wydatki szkoleniowe (na przykład tak jest we Francji, w Hiszpanii czy w Belgii). Z kolei w jeszcze innych krajach model inwestowania w szkolenia ustalany jest w układzie zbiorowym, w którym nakreślone zostają ogólne ramy. Nie narzucają one jednolitego rozwiązania dla wszystkich sektorów gospodarki (na przykład we Włoszech, w Irlandii, w Danii czy w Holandii). Z kolei w trzeciej grupie państw brak jest jakichkolwiek rekomendacji w tej dziedzinie (na przykład w Austrii, w Finlandii, w Portugalii, w Szwecji, w Niemczech czy w Luksemburgu).

We Francji od roku 1971, czyli uchwalenia *Vocational Training Act* obowiązuje system obligatoryjnych wpłat od przedsiębiorstw na fundusz szkoleniowy zarządzany na poziomie branżowym lub regionalnym przez partnerów społecznych. Obowiązek ten ma charakter egalitarny – spoczywa na wszystkich firmach, niezależnie od ich rozmiaru i sektora, w którym działają. Przedsiębiorstwa zatrudniające powyżej 10 osób są zobowiązane wydać co najmniej 1,5 proc. całkowitego kosztu wynagrodzeń

na szkolenie swoich pracowników (dla przedsiębiorstw liczących mniej niż 10 pracowników obciążenie to wynosi 0,15 proc. kosztu wynagrodzeń)⁷.

Wydatkowanie tej sumy jest następujące: (1) 0,4 proc. jest przeznaczane na rządowe programy szkoleniowe dla młodych ludzi poszukujących pierwszego zatrudnienia; (2) 0,2 proc., jest przeznaczane na finansowanie urlopu szkoleniowego; (3) 0,9 proc. może być wydane dowolnie przez przedsiębiorstwo na realizację rocznych planów szkoleniowych, które są sporządzane w wyniku konsultacji z radą pracowniczą przedsiębiorstwa (*work councils*)⁸.

Na koniec roku firmy muszą udowodnić, że wydały obowiązkową sumę 0,9 procent całkowitych kosztów wynagrodzenia na szkolenia (musi to być zakup programów, które są uznawane przez państwo), a ewentualna suma niewydatkowana na szkolenia pracownicze realizujące plan szkoleń powinna zostać przekazana do odpowiedniego funduszu szkoleniowego. W chwili obecnej istnieje około 80 takich funduszy, tzw. *OPAC (des organismes paritaires agrees collecteurs)*⁹. Oprócz wydatkowania pieniędzy im przekazanych, funkcjonują one jako ciała doradcze i mogą pomóc w organizacji szkoleń przez przedsiębiorstwo lub też w zakupie programów szkoleniowych u kontrahentów zewnętrznych. Szczególną rolę *OPAC* odgrywają w stosunku do małych firm: na przestrzeni 30-tu lat obowiązywania tej regulacji prawnej zaobserwowano, że małe firmy wolą wpłacić całość „kwoty szkoleniowej” do *OPAC* niż samodzielnie przeprowadzać czy organizować szkolenia. Dla firm uchylających się od regulowania tych zobowiązań finansowych wprowadzony został specjalny „karny” podatek¹⁰.

Z kolei w Holandii pracodawcy sami decydują o sposobach finansowania szkoleń pracowników. Zawierają sektorowe układy zbiorowe w tej sprawie. Około 60 sektorów wpłaca składki do sektorowych funduszy szkoleniowych, tzw. „fundusze O + O” (*onderzoek en ontwikkelingsfondsen*), zwanymi także Społecznymi Funduszami Szkoleniowymi (*Industrial Social Funds*). Wpłaty do tych funduszy kształtują się na poziomie 0,7 proc. całkowitego kosztu wynagrodzeń (odpowiednio 0,1 proc. i 0,64 proc.). Ponieważ fundusze te nie w pełni rekompensują koszty podejmowanych szkoleń, dlatego też efektem ubocznym takiego systemu finansowania jest realizowanie przez przedsiębiorstwa tylko szkoleń o charakterze podstawowym. Aby temu przeciwdziałać i zapewnić, że środki zgromadzone w Społecznym Funduszu Szkoleniowym wspierają politykę rządu, Ministerstwo Spraw Społecznych i Zatrudnienia ma prawo zmienić status składek na fundusz szkoleniowy z dobrowolnego na obowiązkowy.

Natomiast w Danii wprowadzono dwa rozwiązania pozwalające znaleźć środki finansowe na szkolenia pracownicze. Jednym z nich jest wpłata na sektorowy fundusz szkoleniowy, który jest tworzony na mocy układów zbiorowych (funkcjonuje ich 15), a drugim – wpłata na fundusz rynku pracy. Należna wpłata do funduszu szkoleniowego jest obliczana w wyniku pomnożenia stałej kwoty – w roku 1995 mieszczącej się w przedziale od 0,03 do 0,13 DKK – przez liczbę przepracowanych godzin. Środki zgromadzone w ramach funduszu szkoleniowego nie pokrywają bezpośrednio kosztów organizowanych szkoleń, lecz zapewniają pieniądze na finansowanie opracowania programu szkoleniowego, analizę kwalifikacji. Pokrywają także koszty projektów pilotażowych. Natomiast same programy szkoleniowe są finansowane z funduszu rynku pracy (tak zwany *AER Fund*), który jest zasilany z obowiązkowych wpłat od przedsiębiorstw. Partnerzy społeczni zarządzają tym funduszem¹¹.

Nagrody dla przedsiębiorstw. Państwa członkowskie UE oferują także rozmaite nagrody, służące zachęceniu firm do zwiększania nakładów na szkolenia zawodowe. Nagrody wyróżniają przedsiębiorstwa, które nadały szkoleniom odpowiednią rangę, a ich podejście oraz działania w dziedzinie szkoleń mogą być traktowane jako wzorcowe. W Wielkiej Brytanii w listopadzie 1999 roku zrodziła się inicjatywa przyznawania nagrody pod nazwą *Investors in People*¹² (Inwestorzy w ludzi), a jej pomysłodawcą był Sekretarz Stanu ds. Zatrudnienia. Chodziło w niej o usystematyzowanie sposobów, w jaki przedsiębiorstwa podchodzą do ustawicznego szkolenia poprzez ustalenie uniwersalnego, relatywnie wysokiego standardu krajowego w tej dziedzinie. Chodziło także o harmonijne włączanie zagadnienia rozwoju pracowników do strategii firm. W pracach nad utworzeniem tego standardu brali udział przedstawiciele organizacji pracodawców, pracowników oraz instytucje publiczne¹³. Firma zdobywająca nagrodę *Investors in People* wyróżnia się: (1) rozwijaniem wszystkich swoich pracowników w celu realizacji celów strategicznych, a podejście to jest wspierane przez kadrę zarządzającą najwyższego szczebla (*commitment of the board*); (2) regularnym przeprowadzaniem analiz potrzeb szkoleniowych swoich pracowników, a wyniki jej pozycjonuje w relacji do celów strategicznych firmy (*planning*); (3) szkoleniem i rozwijaniem pracowników od momentu rekrutacji przez cały czas ich zatrudnienia w firmie (*action*); (4) ocenianiem wpływu inwestowania w pracownika na wynik finansowy firmy (*evaluation*)¹⁴.

Wstępne oceny sugerują, że nagroda *Investors in People* osiąga zamierzony efekt, to znaczy upublicznia dzia-

łałność organizacji zaangażowanych w szkolenie swoich pracowników oraz definiuje punkt odniesienia dla organizacji chcących ten tytuł pozyskać.

Organizacje doradcze i informacyjne. Kształcenie ustawiczne na rzecz firm wymaga oczywiście pieniędzy, ale wymaga także analiz potrzeb szkoleniowych w firmach, projektowania programów szkoleniowych oraz systemu ocen ich efektywności. To są wszystko elementy bardzo istotne dla wypracowania właściwego procesu szkoleniowego w każdym przedsiębiorstwie. Tym wymiarem szkoleń w państwach członkowskich zajmują się organizacje konsultacyjne pełniące rolę doradców firm. Na przykład w Wielkiej Brytanii są to Rady Szkoleniowe (TEC, *Training and Enterprise Councils*) czy też *Uniwersytet Przemysłu (University of Industry)*, w Danii – krajowa agencja szkoleniowa (AMU), a we Francji są to *organismes paritaires agréés collecteurs (OPAC)*. Organizacje o podobnej misji funkcjonują w Hiszpanii, w Portugalii oraz w Grecji.

W Wielkiej Brytanii w roku 1989 rząd powołał do życia Uniwersytet Przemysłu (*University of Industry*) w celu promocji szkoleń zawodowych oraz ułatwienia do nich dostępu. Nie jest to firma szkoleniowa, lecz działa jako parasolowa organizacja informacyjno-marketingowa zapewniająca wyczerpujące informacje o firmach szkoleniowych oraz programach przez nie oferowanych. Organizacja ta funkcjonuje jako pośrednik między firmami szkoleniowymi oraz przedsiębiorstwami, a w ostatecznym rozrachunku, także indywidualnymi pracownikami. Ponadto Uniwersytet oferuje dostęp do *Learn Direct* – internetowej bazy danych o dostępnych możliwościach szkoleniowych – oraz do materiałów szkoleniowych¹⁵.

W Danii, z inicjatywy *National Labour Market Authority*, powstała sieć łącząca publiczne instytucje szkoleniowe (AMU) z przedsiębiorstwami. Inicjatywa ta nosi nazwę *Integrated Delivery of Continuing Vocational Training* i biorą w niej udział pracownicy, pracodawcy i przedstawiciele firm szkoleniowych, którzy razem pracują nad stworzeniem optymalnych rozwiązań wykorzystywanych w procesie ciągłego szkolenia zawodowego. Podstawowym zadaniem tej inicjatywy jest stworzenie platformy kontaktu pomiędzy przedsiębiorstwami i firmami szkoleniowymi w celu umożliwienia wymiany informacji istotnych dla efektywności organizowanych szkoleń. Ponadto firmy szkoleniowe zaangażowane w ten projekt oferują usługi doradcze w zakresie strategicznego rozwoju kompetencji pracowniczych w kontekście wykonywanej pracy, a także w zakresie rozwoju kompetencji przedsiębiorstwa¹⁶.

Partnerstwa wspomagające małe i średnie przedsiębiorstwa. Małe i średnie przedsiębiorstwa mają do dyspozycji bezpośrednie dopłaty do szkoleń, ale równie ważnym narzędziem wsparcia szkoleń są regionalne partnerstwa na rzecz rozwoju zawodowego pracowników¹⁷. Na poziomie unijnym inicjatywa ta jest znana pod hasłem *learning regions* i oznacza tworzenie ram dla lokalnej współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami, firmami szkoleniowymi, instytutami badawczymi oraz niezależnymi konsultantami. Na przykład w północnowłoskim regionie Emilia-Romagna zawiązana została federacja, w której skład wchodzi firmy szkoleniowe, instytuty badawcze, niezależni konsultanci oraz przedsiębiorstwa. Ponieważ przemysł w tym regionie charakteryzuje się geograficznym skupieniem zakładów o podobnym profilu – głównie zakładów tekstylnych i zakładów produkujących odzież – logiczną konsekwencją było zapewnienie takich programów szkoleniowych dla wszystkich firm, które pozwoliłyby się pracownikom tych przedsiębiorstw przygotować do wprowadzenia nowych technologii. W pierwszej edycji programu ADAPT około 1500 przedsiębiorstw wzięło udział w tej inicjatywie wspólnie przeprowadzając analizę potrzeb szkoleniowych, projektując programy szkoleniowe oraz organizując szkolenia¹⁸.

Instrumenty zwiększające zaangażowanie pracowników w szkolenia. Aktywność firm musi być jednak uzupełniana zaangażowaniem samych pracowników. To podejście ma związek ze zrewidowaniem poglądów na ustawiczne kształcenie kadr. Zgodnie z nim również na pracowniku spoczywa znaczna część odpowiedzialności za szkolenie – także finansowa – i jego efekty. Ponadto oczywista staje się potrzeba kształcenia przez całe życie, czemu towarzyszy zanikanie „zatrudnienia na całe życie” (*lifetime employment*). Argument na rzecz zaangażowania pracownika wynika również z tego, że kształcenie ustawiczne dotyczy rozwijania zarówno wiedzy specyficznej, potrzebnej dla firmy, która go aktualnie zatrudnia, jak i wiedzy ogólnej, której posiadanie jest istotne bardziej dla samego pracownika i jego dalszych perspektyw zawodowych oraz zdolności do znalezienia odpowiadającego mu zatrudnienia. S. Wood wskazuje właśnie na istnienie różnic między kształceniem ustawicznym na potrzeby przedsiębiorstwa a kształceniem i rozwijaniem ogólnych kompetencji istotnych bardziej osobiście dla danego pracownika. Jego zdaniem, rozwój kompetencji ogólnych stanowi część inicjatyw mających na celu zwiększenie uczestnictwa indywidualnego pracownika w decyzjach zespołowych takich jak tworzenie samodzielnych grup i kół jakości¹⁹.

W krajach UE15 stosowane są następujące rozwiązania promujące indywidualne zaangażowanie w kształcenie: (1) propagowanie idei uczestnictwa w szkoleniach opłacanych przez pracodawcę w czasie wolnym pracownika, (2) talony (czeki) szkoleniowe (*training vouchers*), (3) indywidualne konta szkoleniowe (*Individual Learning Accounts, ILA*) oraz (4) prawnie gwarantowany urlop na szkolenie (*training leave*).

Uczestnictwo w szkoleniach w czasie wolnym pracownika. Pracownik okazuje zaangażowanie w kształcenie przeznaczając na nie własny czas wolny od pracy. W takim przypadku w wielu krajach pracodawcy opłacają szkolenia (pośrednia partycypacja finansowa pracowników). Jeśli chcielibyśmy oszacować wkład finansowy pracownika w tym przypadku, to musielibyśmy pomnożyć liczbę godzin szkolenia przez stawkę godzinową pracownika. W większości krajów Unii Europejskiej szczegółowe warunki takiej organizacji szkoleń są ustalane w sektorowych układach zbiorowych (Luksemburg, Finlandia, Niemcy oraz Austria).

We Francji partnerzy społeczni w 1970 roku zawarli porozumienie dotyczące organizacji szkoleń w przedsiębiorstwach. Zawierało ono, między innymi regulacje dotyczące szkoleń i czasu pracy i stało się podstawą do uchwalenia wspomnianego już *Vocational Training Act* z roku 1971 – regulacji o podstawowym znaczeniu dla dziedziny szkoleń. Pomniejszała ona bowiem wymiar czasu pracy o czas przeznaczony na szkolenie. W konsekwencji czas szkoleniowy redukował całkowity wymiar czasu pracy. Zasadność tego rozwiązania była ostatnio wielokrotnie dyskutowana w kontekście redukcji czasu pracy z 35-ciu do 40-stu godzin tygodniowo. Drugi akt Aubrego ze stycznia 2000 roku zakreślił ramy dla całej nowej relacji między czasem pracy a czasem przeznaczonym na szkolenie zawodowe – najnowszy trend w zarządzaniu czasem szkoleniowym wprowadza pojęcie „współinwestycji”²⁰. To pojęcie oznacza, że przynaj-

mniej część szkoleń opłacanych przez pracodawcę – a w szczególności te programy, których zawartość nie jest bezpośrednio związana ze stanowiskiem pracy – powinny odbywać się w czasie wolnym pracownika.

Indywidualne konta szkoleniowe. Aktywny udział pracownika w procesie kształcenia zakłada również koncepcja indywidualnych kont szkoleniowych (*Individual Learning Accounts, ILA*). Konta są zasilane z wpłat dokonywanych przez pracownika, pracodawcę oraz państwo. Pracownik może korzystać ze zgromadzonych tam pieniędzy pod warunkiem, że sam wpłaci pewną część. W zamian może sfinansować sobie program dowolnie wybrany z puli akredytowanych ofert szkoleniowych. System kont wprowadzono do tej pory w Austrii, w Holandii, w Wielkiej Brytanii oraz w Szwecji²¹.

W Wielkiej Brytanii pierwszą edycję programu indywidualnych kont szkoleniowych wdrożono od września 2000 do grudnia 2001 roku. Po roku funkcjonowania liczył on powyżej 2 mln uczestników. Minimalny wkład osobisty został ustalony na poziomie 25 funtów brytyjskich, a do każdej wpłaty w tej wysokości państwo dopłacało sześciokrotną jej wartość, czyli 150 funtów brytyjskich. Program ten był adresowany do każdego z pracowników, który do tej pory nie korzystał z oferty edukacyjnej w pełnym wymiarze lub też nie brał udziału w programach szkoleniowych dotowanych ze środków publicznych.

Wariantem programu indywidualnych kont szkoleniowych (ILA) są „talony szkoleniowe” (*training vouchers*) czasem nazywane „czekami szkoleniowymi”. Środki na uczestnictwo w szkoleniach w ramach „talonów szkoleniowych” są gwarantowane przez państwo lub przez pracodawców. W stosunku do ILA nie ma tu konieczności dokonywania wpłat ze strony pracownika. Dlatego też rozwiązanie to jest formą wsparcia szczególnie pracowników, którzy potrzebują dodatkowych kwalifikacji, na przykład młodzi ludzie z niewielkim doświadczeniem zawodowym czy też osoby borykające się z problemem bezrobocia (Wielka Brytania). Ale część ekspertów zwraca uwagę, że w tym rozwiązaniu również powinien być element współodpowiedzialności pracownika za szkolenie, co może oznaczać, że „talony szkoleniowe” będą zastępowane indywidualnymi kontami szkoleniowymi.

Urlop szkoleniowy. Większość państw członkowskich posiada rozwiązania prawne dopuszczające przyznanie pracownikowi płatnego urlopu na cele szkoleniowe, tak zwany urlop szkoleniowy (*training leave*). Rozwiązania stosowane w państwach członkowskich różnią się w znacznym stopniu w kwestiach takich jak długość trwania

Dziś wymagania wobec pracowników albo stale rosną albo przynajmniej zmieniają się. Wymuszają to między innymi szybkie zmiany technologiczne. Firmy powinny pomagać pracownikom w sprostaniu tym wymaganiom.

urlopu szkoleniowego, warunki, które musi spełnić pracownik, aby nabyć prawo do urlopu szkoleniowego oraz typ szkolenia, na który urlop jest przyznawany, zarówno pod względem merytorycznym (przedmiot szkolenia), jak i organizacyjnym (wybór firmy szkoleniowej).

We Francji termin „urlop szkoleniowy” został po raz pierwszy użyty w roku 1975 i oznaczał czas przeznaczony na szkolenia związane z działalnością w związkach zawodowych lub też na uczestnictwo młodych pracowników w programach szkoleniowych. Urlop szkoleniowy jest finansowany ze środków pochodzących z obowiązkowych opłat od przedsiębiorstw na cele szkoleniowe (0,2 proc. całości wpłat). Kwota ta jest przekazywana do funduszy (*OPACIF, FONGECIF*), które nadzorują reprezentanci kadry zarządczej przedsiębiorstw oraz przedstawiciele związków zawodowych. Pracownicy otrzymują od 80 do 90 proc. swego wynagrodzenia w trakcie przebywania na urlopie szkoleniowym. Przeciętna długość szkolenia wynosi 850 godzin i kosztuje około 20 000 dolarów. W przypadku, gdy szkolenie trwa dłużej niż rok lub 1200 godzin, w drugim roku urlopu szkoleniowego kwota im przysługująca wynosi 60 proc. wynagrodzenia i nie może być niższa niż kwota minimalnego francuskiego wynagrodzenia. W przypadku przedsiębiorstw zatrudniających poniżej 10 pracowników możliwe jest całkowite finansowanie kosztów urlopu szkoleniowego przez państwo. Ponadto pracownik zatrudniony 5 lat jest upoważniony do kilkudniowej nieobecności w celu poddania się „audytowi umiejętności” (*skill audit*); w tym wypadku jego wynagrodzenie jest również pokrywane przez *OPACIF*²².

W Belgii tamtejsze prawo gwarantuje pełnoetatowemu pracownikowi z sektora prywatnego płatny urlop szkoleniowy (*PEL – Paid Educational Leave*). W jego ramach może on przeznaczyć określoną liczbę godzin na uczestnictwo w akredytowanych kursach szkoleniowych i edukacyjnych. Od 1995 roku możliwe stało się przeznaczenie maksymalnie 120 godzin rocznie *PEL* na szkolenie zawodowe i 80 godzin *PEL* na edukację ogólną. W trakcie przebywania na *PEL* pracodawca opłaca wynagrodzenie pracownika, a koszty wynagrodzenia oraz świadczeń społecznych są mu refundowane przez Ministerstwo Pracy i Zatrudnienia (*Federal Ministry of Labour and Employment*).

Instrumenty zwiększające przejrzystość i jakość nabywanych kwalifikacji. Wśród instrumentów zwiększających przejrzystość nabywanych kwalifikacji istnieją dwa podstawowe rozwiązania: system egzaminowania pozwalający ocenić stopień opanowania konkretnych umiejętności oraz bilans kompetencyjny przedsiębiorst-

wa pozwalający ocenić umiejętności pracowników i na tej podstawie zaplanować dalsze szkolenia. Wdrożeniem pierwszego rozwiązania jest na przykład system angielskich i szkockich *NVQS* i *SVQS*²³, a przykładem drugiego – francuski *bilan de competences*²⁴.

Najbardziej kompleksowym i najpowszechniej stosowanym systemem wydaje się być system certyfikowania kwalifikacji zaproponowany w Wielkiej Brytanii. W połowie lat 80-tych wdrożono system krajowych standardów kwalifikacyjnych: *National Vocational Qualifications* (*NVQ*), *Scottish Vocational Qualifications* (*SVQ*) i *General National Vocational Qualifications* (*GNVQ*). Przyznawaniem ich zajmują się odpowiednio *National Council for Vocational Qualifications* (*NVQ*) i *Scottish Council for Vocational Qualifications* (*SCVQ*). System ten został pomyślany jako system oparty na kompetencjach²⁵. Każdej kompetencji, która jest niezależnie oceniana w ramach określonego modułu, przypisana została odpowiednia liczba punktów kredytowych. Określona suma punktów kredytowych gwarantuje zdobycie odpowiedniego dla poziomu osoby ocenianej standardu kwalifikacyjnego. Nie ma limitu czasowego na zdobywanie punktów kredytowych – zdobyte raz punkty nie przedawniają się i sumują się do ostatecznego wyniku. System ten jest zorientowany na wynik pracy, a więc ocenia jej efektywność (*competence-based, performace related, output-oriented*). Cztery podstawowe elementy, które obejmuje *NVQ* to: nazwa kwalifikacji, jej części składowe, kryteria efektywności pracy oraz opis okoliczności, w jakich dana kwalifikacja jest demonstrowana²⁶. Standardy kwalifikacyjne zostały opracowane we współpracy z pracodawcami, dlatego też, będąc nie pozbawionymi podbudowy teoretycznej, pozostają w ścisłym związku z praktyką. Jasno zostały określone funkcje, kompetencje, kryteria efektywności, zastosowanie, etc. Dzięki takiej konstrukcji obserwacja ocenianej kompetencji jest łatwa, aczkolwiek czasem może być bardzo pracochłonna i czasochłonna, ponieważ asesorzy są zobowiązani do oceny poszczególnych części składowych²⁷.

Bilan de competences. *Bilan de competences* oznacza analizę kompetencji pracownika, w wyniku której określany jest jego poziom kompetencyjny (zgodnie z obowiązującą skalą), a pracodawca otrzymuje kompleksową informację, która stanowi punkt wyjściowy dla planowania szkoleń pracowniczych.

Francja jest krajem o najdłuższej i najlepiej zakorzenionej tradycji sporządzania *bilan de competences*. W 1985 roku został ustanowiony prawnie obowiązek sporządzania *bilan de competences* w celu uznania kompetencji nabytych poza systemem edukacji formalnej. Prawo to zostało wzmocnione poprzez uregulowania

wprowadzone w lipcu 1992 roku, które usankcjonowały nadawanie takiej samej wartości kwalifikacjom nabytym poza oficjalnym systemem edukacji jak i tym, które zostały nabyte w inny sposób. Za pomocą tego prawa usankcjonowano więc szkolenie nieformalne i incydentalne, a wyniki szkolenia stały się elementem ocenianym, a nie, jak do tej pory, tryb nabywania kompetencji. Organizacje, które mają prawo przeprowadzać *bilan de competences* nazywają się *centre de bilan*, funkcjonuje ich około 700 i oceniają one około 125 tys. pracowników każdego roku. Procedura oceniania jest czasochłonna (trwa około 19 godzin) i bardzo szczegółowa (składa się z wielu etapów badających posiadany poziom kompetencji)²⁸.

Normy ISO 9000. Instrumentem wpływającym na jakość oferowanych szkoleń jest także procedura przyznawania norm *ISO 9000* firmom oferującym programy szkoleniowe odpowiadające tym standardom. *ISO 9000* jest używane w takich krajach jak Irlandia, Francja, Niemcy. W krajach, gdzie środki z Europejskiego Funduszu Społecznego finansują w dużej mierze (nawet do 80 proc. kosztów) programy szkoleniowe (Portugalia, Hiszpania, Grecja), istnieje wymóg akredytacji w odpowiednich organizacjach, na przykład w Portugalii jest to *Training Organizations Accreditation System*. W niektórych krajach istnieje powszechnie obowiązujący system akredytacji programów szkoleniowych adresowanych do sektora prywatnego, na przykład Irlandia jest krajem, który nie posiada takiego systemu²⁹.

Podsumowanie. Trudno jest sformułować jednoznaczną ocenę efektywności opisywanych rozwiązań. Badania porównawcze nie są wystarczająco zaawansowane, by móc ocenić związek pomiędzy adekwatnością prowadzonej polityki i efektywnością szkoleń³⁰. Trudność ta spowodowana jest niejednorodnością rozwiązań stosowanych w poszczególnych państwach członkowskich oraz dużym rozproszeniem danych na ten temat. Ewentualną ocenę komplikuje również fakt, że w poszczególnych państwach członkowskich cele jakie ma realizować kształcenie zawodowe są różne, a czasami wręcz w ogóle nie zostały zdefiniowane.

Można jednak stwierdzić z całą pewnością, że ustawiczne kształcenia zawodowe i instrumenty stymulujące inwestycje w rozwój pracowników nabierają nowego znaczenia w świetle dyskusji nad wypracowywaniem indywidualnych modeli *flexicurity* dla krajów członkowskich UE. Nauka przez całe życie, w kontekście przedsiębiorstwa utożsamiana z ustawicznym kształceniem pracowni-

ków, jest jednym z filarów *flexicurity* – koncepcji łączenia elastyczności zatrudnienia z jego bezpieczeństwem.

Niezmiernie ważnym zagadnieniem jest kwestia odpowiedzialności za finansowanie dwóch rodzajów szkoleń, czyli tych, które są istotne dla danego przedsiębiorstwa i tych, które podwyższają kapitał ludzki samego zatrudnionego i nie muszą być bezpośrednio związane z jego zakresem obowiązków w firmie. W ogóle nie sposób mówić o szkoleniu pracowników w oderwaniu od triady interesariuszy całego procesu kształcenia – pracownika, pracodawcy i państwa. Każdy z nich ma swoje oczekiwania związane z kształceniem. W związku z tym każdemu przypada pewna część odpowiedzialności za budowanie systemu kształcenia, również w wymiarze finansowym.

A jak wygląda sytuacja UKZ w Polsce? Ustawiczne kształcenie dorosłych zbyt często kojarzy się z formalnym zdobywaniem wyższego poziomu wykształcenia i podwyższaniem posiadanych już kwalifikacji zawodowych, a więc *de facto* z tradycyjną edukacją ogólną i zawodową. Podaż usług w zakresie UKZ jest na ogół zorientowana na istniejące już miejsca pracy i umiejętności, które są wymagane od pracowników zatrudnionych na tych miejscach pracy. Nie prowadzi się regularnego monitorowania istniejących miejsc pracy, aby określić jak zmienia się natura wykonywanych na nich zadań czy też w ogóle rynku pracy, aby dokonać obserwacji zachodzących zmian. W konsekwencji nie ma informacji pozwalających na dostosowanie procesu UKZ do przyszłej sytuacji. Brakuje także mechanizmów, które gwarantowałyby przejrzystość zdobywanych kwalifikacji i odpowiednią jakość programów oraz rozwiązań w zakresie certyfikowania kwalifikacji zdobywanych w sposób nieformalny. Sposób finansowania programów UKZ nie ma żadnych umocowań prawnych: inwestowanie w szkolenie pracowników zależy wyłącznie od dobrej woli – i na ogół sytuacji finansowej – pracodawcy. Można zaryzykować stwierdzenie, że polski system UKZ nie istnieje, albo, że istnieje tylko na poziomie indywidualnych firm. One z kolei prawie zawsze uzależniają prowadzenie systemu doksztalcania od swojej kondycji finansowej. W konsekwencji trudno mówić o strategicznym i stabilnym podejściu do procesu UKZ w Polsce.

W świetle tej obserwacji, partnerzy społeczni mają bardzo ważną rolę do odegrania, zarówno w definiowaniu ram tej polityki i proponowaniu konkretnych rozwiązań, jak też w popularyzacji idei UKZ wśród członków grup, które reprezentują. Niestety, nawet najlepiej zorientowane organizacje dalekie są od wypracowania kompleksowych rozwiązań w tym obszarze. Ponadto, w chwili obecnej dla polskich partnerów społecznych istnieje wiele pilniejszych

kwestii niż dziedzina ustawicznego kształcenia zawodowego pracowników. Obserwacja taka martwi, szczególnie w perspektywie długookresowej. Jeżeli założenia polityki ustawicznego kształcenia zawodowego kadr nie zostaną jasno określone, wraz z uwzględnieniem ich komponentu prawnego i finansowego, powstanie bardzo silne zagrożenie utrwalenia się anachronicznej struktury kwalifikacyjnej społeczeństwa polskiego – uformowanie się stosunkowo małej grupy pracowników z wiedzą i kwalifikacjami adekwatnymi do poszukiwanych na europejskim rynku pracy i dużej grupy osób niedokształconych lub takich, których kwalifikacje dawno się zdezaktualizowały.

- ²² J.-P. Willems, *Vocational education and training in France*, Berlin, CEDEFOP, 1994.
- ²³ National Council for Vocational Qualifications (NCVQ), *Information Note: General National Vocational Qualifications*, London, April, 1993.
- ²⁴ D. Colardyn, *Assessment and Recognition of Skills and Competences: Developments in France*, Further Education and Training of the Labour Force, OECD, GD (90) 6, Paris, 1990.
- ²⁵ Pomimo tego, że są oceniane kompetencje to system jest nazywany systemem standardów kwalifikacyjnych.
- ²⁶ A. Brooking, *Intellectual Capital*, International Thomson Business Press 1998, s. 49–50.
- ²⁷ J. Bjornavold, *The changing institutional and political role of non-formal learning: European Trends in Training in Europe. Second report on vocational training research in Europe 2000: background report*. Vol. 1, CEDEFOP, Luxembourg, 2001, s. 239–240.
- ²⁸ J. Bjornavold, *Making learning...*, op. cit., s. 242–243.
- ²⁹ S. Bainbridge, J. Murray, *An age...*, op. cit., s. 84.
- ³⁰ OECD, *Employment Outlook 1999*. OECD, Paris, 1999, s. 167.

- ¹ Mówiąc o krajach członkowskich odnoszę się do państwa „starej” UE, czyli UE15.
- ² Artykuł ten powstał na bazie II rozdziału książki „Ustawiczne kształcenie zawodowe w krajach Unii Europejskiej”, SGH, Warszawa, 2006, autorstwa A. Kwiatkiewicz. W pozycji tej znajduje się szczegółowe omówienie prezentowanych w artykule rozwiązań wraz ze znacznie bogatszym komentarzem.
- ³ C. Baaijens, *Alternative Approaches to Financing Lifelong Learning. Country Report the Netherlands*, Max Goote Expert Center and The Netherlands Economic Institute, 1998.
- ⁴ T. Mayr, *Enterprise Training as a Key Area of Lifelong Learning*, College of Europe, Brugia, 2002, s. 36.
- ⁵ A. Green, A. Wolf, T. Levey, *Convergence and divergence in European Education and Training Systems*, Institute of Education, London, 1999.
- ⁶ S. Bainbridge, J. Murray, *An age...*, op. cit., s. 92.
- ⁷ P. Louart, *Kierowanie personelem w przedsiębiorstwie*, Poltext, Warszawa, 1995, s. 158–159.
- ⁸ Więcej na ten temat w D. Bass, *The French system* [w:] V. Gasskov (ed.), *Alternative schemes of financing training*, ILO, Geneva, 1994; J.-P. Willems, *Vocational education and training in France*, Berlin, CEDEFOP, 1994.
- ⁹ W wolnym tłumaczeniu OPAC to instytucje, którym zostało powierzone zadanie zbierania pieniędzy na cele szkoleniowe od przedsiębiorstw.
- ¹⁰ Więcej na ten temat w J. Bishop, *The French Mandate to Spend on Training: A Model for the United States?*, Center on the Educational Quality of the Workforce, Cornell University, December, 1992.
- ¹¹ S.P. Nielsen, *VET Management...*, op. cit., F. Kath, *The founding...*, op. cit., s. 39.
- ¹² W Polsce nagroda ta znana jest jako „Inwestor w kapitał ludzki” i konkurs o ten tytuł jest co roku organizowany przez Instytut Zarządzania.
- ¹³ Z. Janowska, *Zarządzanie zasobami...*, op. cit., s. 146–149, R. Teyszerski, *Ranga kapitału ludzkiego*, Personel, Nr 12 (129), 16–30 czerwca 2002, s. 6–9.
- ¹⁴ H. Collins, *European Vocational Education Systems. A Guide to Vocational Education and Training in the European Community*, Kogan Page, London, 1993, s. 197.
- ¹⁵ European Commission, *Continuing Training in Enterprises: Facts and Figures. A report on the results of the Continuing Vocational Training Survey...*, University of Sheffield, England, 1999.
- ¹⁶ K. Symela, *Integracja kształcenia zawodowego i rynku pracy w Danii* [w:] U. Jurszka (red.), *Efektywność...*, op. cit., s. 123–124.
- ¹⁷ H. Kang, *External supports for SMEs and collective approaches to enhance competitiveness*, Paper prepared for UNIDO, 1997.
- ¹⁸ Eurydice, *National actions to implement Lifelong Learning in Europe. Survey 3*, CEDEFOP, 2001.
- ¹⁹ S. Wood, *Continuous development*, Institute of Personnel and Development, London, 1994.
- ²⁰ J. Trautman, *Training in the context of a reduction in working hours*, Vocational Training Journal No. 23, CEDEFOP, 2001, s. 21.
- ²¹ W. Heidemann, *Individual learning accounts: A tool for financing lifelong learning*, referat zaprezentowany na konferencji *Lifelong Learning and Social Dialogue*, Malmo, 23–25 kwietnia, 2001.

Wzrost liczby pracujących za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej rodzi wyzwanie, aby zwiększyć ich szanse na uczestnictwo w szkoleniach zawodowych. Obecnie ich sytuacja pod tym względem jest dużo gorsza niż tradycyjnych pracowników etatowych – pisze Anna Reda

Blaski i cienie zatrudniania pracowników tymczasowych

Coraz więcej osób znajduje zatrudnienie za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej. Na świecie, w latach 1996–2006 ich liczba się podwoiła¹. Wzrost liczby pracowników tymczasowych odnotowano we wszystkich krajach „starej” Unii². U nas dzieje się podobnie. W 2007 roku pracowało w ten sposób 486 tysięcy Polaków³, co oznacza wzrost w stosunku do poprzedniego roku o niemal 200 tysięcy pracowników⁴, a z danych Krajowego Rejestru Agencji Zatrudnienia wynika, że w Polsce działa obecnie 1938 agencji pracy tymczasowej⁵!

Toczy się spór o ocenę zatrudnienia tymczasowego. Jedni uważają, że jest to zjawisko niekorzystne, zwłaszcza z punktu widzenia samych pracujących, ponieważ nie daje im wystarczająco dobrych perspektyw na rozwój zawodowy. Inni tymczasem twierdzą, że ta forma pracy przynosi korzyści zarówno pracownikowi, pracodawcy, jak i społeczeństwu. Wpływa bowiem korzystnie na rynek pracy⁶. Badania pokazują jednak, że osoby zatrudniane za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej mają dużo niższe szanse na uczestnictwo w szkoleniach zawodowych niż te zatrudniane bezpośrednio przez pracodawcę⁷. Problem w tym, że przeważnie zatrudnienie tymczasowe ma charakter krótkoterminowy, w większości przypadków krótszy niż 6 miesięcy⁸. Ponadto takim pracownikom, z reguły oferuje się gorsze wynagrodzenie niż tym stałym. Np. w Wielkiej Brytanii pracownicy tymczasowi zarabiają średnio o 40–30 proc. mniej niż „tradycyjni” pracownicy⁹. Dane pokazują także, że tylko 14

proc. pracodawców korzystających z agencji deklaruje chęć zatrudnienia na etacie pracownika tymczasowego, gdy zakończy on wykonywanie pracy tymczasowej¹⁰.

Pracownicy tymczasowi, to w większości osoby bez żadnych kwalifikacji lub o kwalifikacjach bardzo niskich. Szacuje się, że około 45 proc. podejmujących pracę tymczasową decyduje się na nią wobec braku innego rodzaju zatrudnienia¹¹. Alternatywą dla tych ludzi jest po prostu bezrobocie. W Polsce pracę tymczasową podejmują przede wszystkim bezrobotni mający wykształcenie tylko podstawowe lub zawodowe¹². Z przeprowadzonych kontroli Państwowej Inspekcji Pracy wynika, że praca tymczasowa jest stosowana przede wszystkim w różnego rodzaju działalności produkcyjnej (przetwórstwo spożywcze, tworzyw sztucznych, produkcja odzieży) oraz w handlu i usługach¹³.

Wobec udokumentowanej dyskryminacji pracowników tymczasowych należy przyjąć, że wymagają oni objęcia szczególną ochroną prawną. Zarówno w ustawodawstwie Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) jak i Unii Europejskiej przyjmuje się, że pracownicy tymczasowi potrzebują specjalnej ochrony, zwłaszcza jeśli chodzi o ich dostęp do szkoleń zawodowych.

MOP-owskie regulacje. Wiele problemów pracowników tymczasowych dostrzegły zarówno MOP, jak i instytucje unijne. Ta pierwsza za główny cel uznaje „aktywną politykę zmierzającą do popierania pełnego, produktywnego i swobodnie wybieranego zatrudnienia”¹¹. Krajowe programy mają zmierzać do tworzenia godnych miejsc pracy², jak i osiągnięcia trwałego rozwoju społecznego i gospodarczego. W działalności MOP kwestia podnoszenia kwalifikacji zawodowych została unormowana w Konwencji numer 142 o roli poradnictwa i kształcenia zawodowego w rozwoju zasobów ludzkich¹⁴. Konwencja ta zawiera ogólne cele, do których państwa – strony

zobowiązują się dążyć. Zobowiązuje ona państwa, które ją ratyfikowały do prowadzenia wszechstronnej polityki i programów poradnictwa oraz kształcenia zawodowego, pozostających w ścisłym związku z zatrudnieniem. Konwencję uzupełnia Zalecenie 195 (z czerwca 2004 roku) dotyczące rozwoju zasobów ludzkich: kształcenie, szkolenie i uczenie się przez całe życie³. Zalecenie precyzuje ogólne regulacje konwencji wskazując konkretne cele: osiągnięcie pełnego zatrudnienia, likwidację ubóstwa, integrację społeczną oraz trwały wzrost w gospodarce globalnej. W wielu miejscach Zalecenia mówi się o tym, że dziś w kwestii kształcenia i szkoleń zawodowych konieczny jest dialog społeczny. Państwa winny promować dostęp do kształcenia, szkoleń i uczenia się przez całe życie dla osób o szczególnych potrzebach zidentyfikowanych na poziomie krajowym, między innymi młodzieży, pracowników niskokwalifikowanych, ludzi starszych, niepełnosprawnych, należących do mniejszości etnicznych, a także osób zatrudnionych w małych i średnich przedsiębiorstwach, gospodarce nieformalnej, w sektorze rolniczym oraz samozatrudnionych.

W Konwencji 181 z 1997 roku dotyczącej prywatnych biur pośrednictwa pracy, MOP zwraca szczególną uwagę na sytuację pracowników tymczasowych i podkreśla, że należy zapewnić im niezbędną ochronę w zakresie wolności zrzeszania się, rokowań zbiorowych, płacy minimalnej, czasu pracy i innych warunków pracy, ustawowych świadczeń ubezpieczeniowych, dostępu do szkoleń, bezpieczeństwa i higieny pracy, odszkodowań za wypadki przy pracy i choroby zawodowe, odszkodowań w przypadku niewypłacalności pracodawcy i ochrony związanych z tym roszczeń pracowniczych, ochrony macierzyństwa i rodzicielstwa oraz związanych z nimi świadczeń (art. 11 Konwencji). Prawo krajowe poszczególnych państw Unii powinno rozstrzygać jaki jest podział odpowiedzialności – między agencjami pracy tymczasowej a pracodawcami użytkowników (art. 12 Konwencji) – w wywiązywaniu się z powyższych obowiązków. W tym przypadku mamy bowiem do czynienia z podzieloną relacją zatrudnieniową¹⁵. Konwencja MOP numer 181 nie została jednak dotychczas ratyfikowana przez Polskę¹⁶.

Europejska strategia – elastyczność. Ustawodawstwo unijne pomimo wielu podjętych prób, nie normuje pracy tymczasowej¹⁷ w sposób całościowy. Istnieje jedynie projekt dyrektywy w sprawie warunków pracy pracowników tymczasowych (z 28 lipca 2002 roku¹⁸); prace nad nim wznowiła Prezydencja portugalska we wrześniu 2007 roku. Projekt podejmuje zagadnienie podnoszenia

kwalifikacji zawodowych pracowników tymczasowych oraz podkreśla obowiązek wprowadzenia całościowego unormowania dotyczącego pracy tego typu.

W Unii, zainteresowanie pracą tymczasową wynika z tego, że generalnie promowane są tam elastyczne formy zatrudnienia. Przypisano im bowiem znaczną rolę na drodze do osiągnięcia celów zapisanych w Strategii Lizbońskiej (wzrost konkurencyjności UE przy zachowaniu spójności społecznej). Jednym z nich jest „więcej pracy lepszej jakości”, a docelowo osiągnięcie pełnego zatrudnienia. Artykuł 6 ust. 5 projektowanej dyrektywy głosi, że państwa członkowskie podejmą odpowiednie środki w celu poprawy dostępu pracowników tymczasowych do szkoleń w agencji, nawet pomiędzy poszczególnymi okresami zatrudnienia, a także do szkoleń organizowanych przez pracodawcę użytkownika. Należy jednak podkreślić, że nie jest to unormowanie wiążące, a jedynie projektowane.

Jak wspomniałam, europejska strategia zatrudnienia upowszechnia elastyczne formy świadczenia pracy, w tym również pracę tymczasową. Założeniem jest tu także próba łączenia elastyczności zatrudnienia z bezpieczeństwem jego zachowania. Powstała zatem koncepcja tak zwanej bezpiecznej elastyczności – po angielsku *flexicurity*¹⁹. W przyszłości ma się ona przyczynić do osiągnięcia wysokiego wskaźnika zatrudnienia i zmniejszenia bezrobocia, przy jednoczesnym zachowaniu wysokiego standardu ochrony zatrudnienia na podstawie stosunku pracy²⁰. Ten ostatni cel ma być realizowany przez rozwój kapitału ludzkiego, czyli przez dokształcanie na rzecz budowania wykształconej, kreatywnej i mobilnej europejskiej siły roboczej. W Raporcie Wima Koka czytamy, że wydajność i konkurencyjność gospodarki europejskiej zależą od dobrze wykształconej, wykwalifikowanej i zdolnej do dostosowania się siły roboczej, która może skorzystać ze zmian²¹. Promocja

Pracownicy tymczasowi wymagają objęcia szczególną ochroną prawną. Zarówno w ustawodawstwie Międzynarodowej Organizacji Pracy jak i Unii Europejskiej przyjmuje się, że potrzebują takiej ochrony, zwłaszcza jeśli chodzi o ich dostęp do szkoleń zawodowych.

nietypowych form zatrudnienia, w tym pracy tymczasowej, wiąże się z budową społeczeństwa opartego na wiedzy. Na przykład w sektorze technologii informacyjnych wyraźnie widać zapotrzebowanie na ludzi o wysokich kwalifikacjach, pracujących także w oparciu o elastyczne formy zatrudnienia, w tym z wykorzystaniem agencji pracy tymczasowej²².

Praca tymczasowa po polsku. Polska ustawa o pracy tymczasowej uchwalona została 9 lipca 2003 roku²³ i od roku 2004 obowiązuje w niezmiennym kształcie²⁴. Zapowiadana – po pewnym okresie stosowania – jej gruntowna nowelizacja nie została dotychczas przeprowadzona. Gdyby zapowiedzi owe wreszcie zrealizowano, w trakcie wprowadzania zmian należałoby zająć się kwestią dostępu pracowników tymczasowych do szkoleń zawodowych. Wydaje się, że obecne regulacje nie podjęły tej kwestii, ponieważ ustawa opiera się na założeniu, iż praca tymczasowa jest jedynie pomostem pomiędzy okresem bezrobocia a stałym zatrudnieniem²⁵. Ustawa podkreśla tymczasowość tej formy zatrudnienia. Artykuł 2 w punkcie 2 mówi, że pracownik tymczasowy, to pracownik zatrudniony przez agencję pracy tymczasowej wyłącznie w celu wykonywania pracy tymczasowej na rzecz i pod kierownictwem pracodawcy użytkownika. Istnieje także ograniczenie czasowe korzystania z pracy tego typu (art. 20), a podstawą zatrudnienia pracownika tymczasowego jest terminowa umowa o pracę (art. 7). Ponadto, pracodawca użytkownik ma obowiązek informować takiego pracownika o tym, czy ma wolne „tradycyjne” etaty, a ewentualne uzgodnienia pomiędzy agencją a pracodawcą użytkownikiem o niezatrudnieniu pracownika tymczasowego po wykonywaniu przez niego zleconej pracy, są nieważne (art. 12 ustawy). Z przepisów jasno wyłania się cel pracy tymczasowej – jest nim znalezienie stałego i bezpośredniego zatrud-

nienia. Niewątpliwie połączenie wykonywania pracy tymczasowej ze szkoleniem w zakresie poszukiwanych na rynku pracy umiejętności i kwalifikacji byłoby dobrym rozwiązaniem zwiększającym szanse pracownika tymczasowego na znalezienie stałego „tradycyjnego zatrudnienia”.

W zakresie dostępu do szkoleń ustawa formalnie głosi, że pracownik tymczasowy ma mieć te same uprawnienia, jak „tradycyjni” pracownicy. W ogóle pracownik tymczasowy nie może być traktowany gorzej w zakresie warunków pracy i innych warunków zatrudnienia niż „tradycyjni” pracownicy zatrudnieni przez pracodawcę na takim samym lub podobnym stanowisku pracy (art. 15 ust. 1). Jednak kolejny fragment ustawy wskazuje, że równy dostęp do szkoleń organizowanych przez pracodawcę nie dotyczy pracownika tymczasowego, pracującego krócej niż sześć tygodni. Natomiast pracownik tymczasowy, zatrudniony na dłużej, który został potraktowany gorzej niż „tradycyjny” w dostępie do szkoleń, ma prawo do roszczenia o odszkodowanie skierowane przeciwko agencji pracy tymczasowej (w wysokości nie niższej niż minimalne wynagrodzenie za pracę, art. 18^{3d} kodeksu pracy). W piśmiennictwie wskazuje się jednak, że przepis art. 15 ust. 1 i 2 nie dotyczy przypadków skierowania pracownika tymczasowego w trybie określonym w rozporządzeniu Ministra Edukacji i Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 12 października 1993 roku w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych, ponieważ w przepisach rozporządzenia posłużono się określeniem pracownik, i należałoby przyjmować, że odnoszą się one do pracowników własnych, a nie tymczasowych²⁶. Z drugiej strony z poglądem tym można się nie zgodzić, ponieważ art. 5 ustawy nakazuje stosować przepisy prawa pracy dotyczące odpowiednio pracodawcy i pracownika, (z wyjątkiem ustawy o zwolnieniach grupowych) do agencji pracy tymczasowej, pracownika tymczasowego, i pracodawcy użytkownika w zakresie nieuregulowanym odmiennie przepisami ustawy, i przepisami odrębnymi. Nie ulega wątpliwości, że umowę, której dotyczy rozporządzenie, może zawrzeć agencja jako pracodawca z pracownikiem tymczasowym. Żaden przepis ustawy nie wyłącza jednak takiej możliwości w odniesieniu do pracodawcy użytkownika.

Sytuacja pracowników tymczasowych. Pozycję pracowników tymczasowych należy uznać za dosyć słabą z uwagi na to, że podlega dużej zmienności pod względem czasu i miejsca wykonywania zleceń pracy. Praca tymczasowa to jedna z nietypowych form zatrudnienia

W Unii zainteresowanie pracą tymczasową wynika z promowania elastycznych form zatrudnienia, którym przypisano znaczną rolę na drodze do osiągnięcia celów zapisanych w Strategii Lizbońskiej (wzrost konkurencyjności UE przy zachowaniu spójności społecznej).

(tzw. prekaryjnych). Stwarza ona niepewność i brak stabilizacji w zatrudnieniu²⁷. Pracownik zatrudniony w sposób nietypowy stoi stale wobec ryzyka pogorszenia swojej sytuacji w porównaniu z pracownikami „tradycyjnymi”. Poza tym, pracodawcy mogą nadużywać nietypowych form zatrudnienia, aby uniknąć zobowiązań/kosztów związanych z typowym zatrudnieniem²⁸.

Często okazuje się, że inwestowaniem w kwalifikacje pracowników tymczasowych nie są zainteresowani ani pracodawca użytkownik, ani agencja pracy tymczasowej. Ten pierwszy zainteresowany jest tylko tym, aby pracownik tymczasowy wykonał okresową pracę. Nie łączy ich trwała relacja. Natomiast agencje nie są zainteresowane szkoleniem „tymczasowych”, ponieważ istotą pracy tymczasowej jest jej przejściowy charakter, a to oznacza, że pracownik może w każdej chwili zmienić swój status po wykonaniu zleconej mu pracy. Założeniem rozwiązań ustawowych jest zdobycie przez niego stałego zatrudnienia u pracodawcy, dla którego wykonywał pracę tymczasową.

Szczególny status pracownika tymczasowego wymaga wprowadzenia odpowiednich rozwiązań prawnych, które zwiększałyby jego dostęp do szkoleń. Państwa członkowskie UE wprowadzają bardzo różne rozwiązania, w szczególności dla młodych pracowników, niskokwalifikowanych, zwłaszcza w zakresie promocji technologii informacyjnych i komunikacyjnych²⁹. Specyfika problemu polega jednak na tym, że pracownik tymczasowy pozostaje w relacji zarówno z pracodawcą użytkownikiem, jak i agencją. Kwestią jest to, który z podmiotów weźmie na siebie koszt jego szkolenia. Z jednej strony to agencja powinna przejąć ten obowiązek, ponieważ ona pobiera opłatę za „wynajęcie” pracownika. W niektórych państwach unijnych agencje są zobowiązane do przekazywania części osiąganego dochodu właśnie na szkolenie pracowników tymczasowych³⁰. Wypada także przypomnieć, że agencje takie, jako instytucje rynku pracy, mogą nawiązywać kontakt w zakresie szkoleń z innymi instytucjami i kierować do nich pracowników tymczasowych, w okresach przerw w świadczeniu przez nich pracy. Z drugiej strony pracownicy tymczasowi nie powinni być także całkowicie eliminowani z dostępu do szkoleń przeprowadzanych przez pracodawców użytkowników. Część uregulowań krajowych nie przewiduje tego rodzaju ograniczenia. Trzeba wziąć pod uwagę to, że z usług agencji pracy tymczasowej korzystają zwykle duże przedsiębiorstwa, które często organizują szkolenia wewnętrzne dla swoich stałych pracowników; mogą być one dostępne także dla pracowników tymczasowych.

Mimo, że problem został zidentyfikowany pracownicy tymczasowi wszędzie mają mniejszy dostęp do szkoleń. We Francji kieruje się na nie tylko około 28,5 proc. pracowników tymczasowych, a w Niemczech – około 35,3 proc.³¹. Pożądane jest, aby związki zawodowe zainteresowały się ich sytuacją. Tym bardziej, że w zakresie praw zbiorowych sytuacja wygląda równie niekorzystnie. Pracownicy nietypowi, w tym tymczasowi, mają mniejsze szanse skutecznej ochrony przez przedstawicielstwo pracownicze³².

Pracownicy tymczasowi mają gorszy dostęp do szkoleń, także w porównaniu z pracownikami zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę na czas określony. Agencje pracy tymczasowej organizują dla nich niewiele szkoleń, a pracodawcy użytkownicy jeszcze mniej. Brak kwalifikacji, w tym wykonywanie prostych prac, dodatkowo utrudnia „tymczasowym” dostęp do nich. Tymczasem dla wielu bezrobotnych, praca tymczasowa jest jedyną dostępną opcją. To również może stanowić barierę w podjęciu zatrudnienia nietymczasowego po zakończeniu wykonywania pracy tymczasowej. Istnieje zatem poważne niebezpieczeństwo, że takie osoby nie będą zdolne do podjęcia stałego zatrudnienia, a mogą pozostać stałymi pracownikami tymczasowymi, kierowanymi do różnego rodzaju prostych prac bez możliwości awansu i rozwoju kariery zawodowej (tzw. biedni pracujący). Konieczne zatem staje się wprowadzenie rozwiązań prawnych mających na celu znaczące podniesienie kwalifikacji i umiejętności tych osób. Wraz z podniesieniem kwalifikacji wzrastać będzie także szansa zmiany statusu z pracownika tymczasowego na pracownika nietymczasowego, a co za tym idzie realne będzie osiągnięcie celu założonego przez polskiego ustawodawcę.

Zarówno MOP, jak i UE nie godzą się na obniżanie standardów zatrudnienia przy nowych jego formach, a stanowiączo stoją na stanowisku promocji „godnego zatrud-

Związki zawodowe powinny zainteresować się sytuacją pracowników tymczasowych. Tym bardziej, że w zakresie praw zbiorowych ich sytuacja wygląda niekorzystnie. Pracownicy nietypowi, w tym tymczasowi, mają mniejsze szanse skutecznej ochrony przez przedstawicielstwo pracownicze.

nienia”. Realizacja tego idealnego założenia wydaje się jednak niemożliwa. Należy jednak zauważyć, że cel pracy tymczasowej byłby bardziej osiągalny, gdyby osoby ją świadczące miały większe szanse podniesienia kwalifikacji lub nabycia nowych, poszukiwanych na rynku. Wtedy na rynku pracy pojawiałyby się osoby, które po zakończeniu pracy tymczasowej miałyby już pewne doświadczenie zawodowe oraz kwalifikacje. Wówczas nawet, gdyby pracodawca użytkownik nie mógł zatrudnić takiej osoby u siebie, miałyby ona większe szanse na znalezienie miejsca w innej firmie.

¹ Art. 1 Konwencji Nr 122 z 1964 roku w sprawie polityki zatrudnienia. Raport Ciett, *The agency work industry around the world*, 2007, s. 6.

² MOP promuje ideę „pracy godnej” zapewniającej także warunki życia, zob. M. Skąpski, *Ochronna funkcja prawa pracy w gospodarce rynkowej*, 2006, s. 191. D. Storrie, *Temporary agency work in the European Union*. European Foundation for the Improvement of living and working conditions, Dublin, 2002, s. 31.

³ Zalecenie nr 195 zastąpiło wcześniejsze zalecenie nr 150 dotyczące roli poradnictwa kształcenia zawodowego w rozwoju zasobów ludzkich z 4 czerwca 1975 roku. Dane Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

⁴ Ponad 11 tys. firm wypożycza pracowników, *Gazeta Prawna*, 15.04.2008.

⁵ Stan na dzień 1.05.2008 roku, Dane z www.kraz.praca.gov.pl

⁶ J. Denys, *Challenges for Temporary Agency Work in the Information Society*, w: R. Blanpain, R. Graham, ed., *Temporary Agency Work in the Information Society*, The Hague/London/New York, 2004, s. 10.

⁷ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Impact of training on people's employability*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2005, s. 40.

⁸ More work opportunities for more people. Unlocking the private employment agency industry's contribution to a better functioning labour market, Eurociett Bruselles, 2007, s. 15.

⁹ M. Weiss, National report. Germany, w: R. Blanpain, R. Graham, ed., *Temporary Agency Work in the Information Society*, The Hague/London/New York, 2004, s. 128.

¹⁰ E. Casado Alcaron, *Agency work in the European Union*, w: R. Blanpain, R. Graham, ed., *Temporary Agency Work in the Information Society*, The Hague/London/New York, 2004, s. 303.

¹¹ G. Morris, National report. England, w: R. Blanpain, R. Graham, ed., *Temporary Agency Work in the Information Society*, The Hague/London/New York, 2004, s. 102.

¹² J. Pichla, *Komplementarna rola agencji zatrudnienia i publicznych służb zatrudnienia*, „Polityka społeczna” 2/2008, s. 16.

¹³ Sprawozdanie PIP z działalności agencji zatrudnienia za 2006 rok, s. 57.

¹⁴ Konwencja nr 142 MOP przyjęta w Genewie 23 czerwca 1975 roku, Konwencja została ratyfikowana przez Polskę, Dz.U. z 1979 roku, Nr 29, poz. 164.

¹⁵ L. F. Vosko, *Legitimizing the triangular employment relationship: emerging international labour standards from a comparative perspective*, *Comparative labor law & policy journal*. Champaign: University of Illinois College of Law. Vol. 19, no. 1 (Fall 1997), s. 60.

¹⁶ Należy zauważyć, iż Polska pozostaje związana Konwencją nr 96 z 1949 roku, która obowiązuje od 18 lipca 1951 roku, a przez Polskę została ratyfikowana 18 września 1954 roku, Dz.U. z 1955, Nr 38, poz. 236.

¹⁷ Zob. D. Makowski, *Zatrudnianie pracowników poprzez agencję pracy tymczasowej w świetle prawa wspólnotowego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, 7/2003, s. 13; Dotychczas praca tymczasowa została objęta w prawie wspólnotowym regulacją dyrektywy 91/383 z 25 czerwca 1991 roku uzupełniającej działania mające na celu poprawę bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w miejscu pracy pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na czas określony lub poprzez agencję pracy tymczasowej, Dz.Urz. WE, Nr L 2006 z 29 lipca 1991 roku oraz Dyrektywą

Parlamentu Europejskiego i Rady 96/71/WE z 16 grudnia 1996 roku dotyczącą kierowania pracowników do pracy za granicę w ramach świadczenia usług, Dz.Urz. WE nr L 018 z 21 stycznia 1997 roku.

¹⁸ COM 2002 (701) final.

¹⁹ I. Boruta, *Polityka społeczna, zatrudnienie, edukacja, szkolenie, młodzież*, w: „Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki”, pod red. J. Barcza, Warszawa, 2003, s. 376; I. Boruta, *Strategie zatrudnienia organizacji międzynarodowych, UE, MOP, OECD*, Warszawa 2002, s. 8; B. Surdykowska, *Dialog na rzecz elastyczności i bezpieczeństwa*, „Dialog”. Pismo Dialogu Społecznego, 4/2007, s. 22.

²⁰ Według komunikatu w sprawie „Wspólnych zasad wdrażania modelu flexicurity” Komisji Europejskiej z 27 czerwca 2007 roku COM (2007) 359 final, flexicurity określić można jako zintegrowaną strategię równoczesnego zwiększania elastyczności i bezpieczeństwa rynku pracy, na którą składają się cztery elementy: elastyczne i przewidywalne warunki umów, strategia uczenia się przez całe życie, aktywna polityka rynku pracy oraz nowoczesne systemy zabezpieczenia społecznego.

²¹ Raport Wima Koka wzywa do bardziej zdecydowanych działań politycznych na rzecz odrodzenia strategii lizbońskiej – Aby sprostać wyzwaniom, Bruksela, 3 listopada 2004 roku, II raport, s. 69.

²² R. Blanpain, *EU legislation on temporary work*, s. 263–263.

²³ Ustawa z 9 lipca 2003 roku o zatrudnianiu pracowników tymczasowych, Dz.U. Nr 166, poz. 1608 ze zm.

²⁴ Ustawa z 9 lipca 2003 roku o zatrudnianiu pracowników tymczasowych została znolizowana art. 102 ustawy z 13 kwietnia 2007 roku o Państwowej Inspekcji Pracy, Dz.U., Nr 89, poz. 589.

²⁵ Zob. uzasadnienie do projektu ustawy.

²⁶ Zob. A. Sobczyk, *Ustawa o zatrudnianiu pracowników tymczasowych*. Komentarz, 2005, s. 81.

²⁷ T. Treu, *Labour flexibility in Europe*, *International Labour Review*, Vol. 131, 1992, No 4-5, s. 501.

²⁸ Z. Hajn, *Regulacja pozycji prawnej pracownika i pracodawcy a funkcje prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, 10/2000, s. 4; Z. Kubot, *Szczególne formy zatrudnienia i samozatrudnienia*, w: „Szczególne formy zatrudnienia”, pod red. Z. Kubota, Wrocław, 2000, s. 7.

²⁹ Zob. M. Marcinişyn, *Instytucje Rynku Pracy. Polska na tle państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 80.

³⁰ Jako przykład wskazuje się Portugalię i Hiszpanię, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Impact of training on people's employability*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2005, s. 17.

³¹ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Impact of training on people's employability*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2005, s. 40.

³² B. Cudowski, *Podstawowe problemy zbiorowych stosunków pracy z udziałem pracowników tymczasowych*, „Monitor Prawa Pracy”, 4/2005, s. 94.

Komisja Europejska w odnowionej Strategii Lizbońskiej na pierwszym miejscu stawia priorytet dotyczący inwestowania w kapitał ludzki i modernizacji rynku pracy. Europejscy partnerzy społeczni akceptują to podejście – pisze Tomasz Grzegorz Grosse

Spór o Strategię Lizbońską

Strategia Lizbońska jest największym unijnym przedsięwzięciem ostatnich lat na rzecz realizacji idei wszechstronnego rozwoju we Wspólnocie. Opiera się ona na modelu, który łączy dążenia ekonomiczne (wzrost konkurencyjności) z celami rozwoju społecznego i zrównoważonego rozwoju. Państwa członkowskie mają zatem poprawiać konkurencyjność, liberalizować swoje rynki, unowocześniać technologie, ale jednocześnie mają sprzyjać rozwojowi społecznemu, edukacji, przeciwdziałać bezrobociu i marginalizacji społecznej, chronić środowisko naturalne itp.

Europejscy partnerzy społeczni akceptują powyższy model, chociaż zgłaszają wiele własnych uwag. Strategia Lizbońska jest tak ambitnym przedsięwzięciem rozwojowym, że jakby z natury musi łączyć wiele celów, co jednocześnie uważane jest za jej słabość. Jej priorytety zostały określone bardzo szeroko. Wielu ekspertów wskazuje, że zostały one nadmiernie rozproszone na zbyt wiele różnorodnych celów, które niekiedy nie są ze sobą spójne (na przykład wspierają zwiększanie elastyczności zatrudnienia, ale jednocześnie promują bezpieczeństwo zatrudnienia)¹. Niesie to za sobą dwie poważne konsekwencje. Po pierwsze, Strategia w zbyt małym stopniu jest skoncentrowana na budowaniu nowoczesnej, opartej na wiedzy gospodarki. Po drugie, Strategia stosunkowo szeroko definiuje działania innowacyjne. Za działania innowacyjne uznaje zarówno przedsięwzięcia w zakresie rozwijania technologii i badań rozwojowych, jak również szeroką gamę przedsięwzięć nietechnologicznych (organizacyjnych, marketingowych, aplikacyjnych itp.).

Wydaje się, że „szerokość”, czy „obszerność” Strategii Lizbońskiej wynika z tego, że odwołuje się do różnorod-

nych inspiracji. Z jednej strony za swoje intelektualne zaplecze uznaje socjaldemokratyczną ideę Europejskiego Modelu Społecznego. Jego istotą jest dążenie do jednoczesnego realizowania celów rozwoju gospodarczego (wzrost PKB) oraz celów rozwoju społecznego (spójne społeczeństwo, poprawa warunków życia wszystkich mieszkańców, równy dostęp do usług społecznych, itp.). Z drugiej strony Strategia odwołuje się do liberalnej doktryny wzmacniania wspólnego rynku oraz wprowadzania zmian strukturalnych w gospodarce (między innymi niezbędnych dla właściwego funkcjonowania wspólnej waluty). Trzecim punktem odniesienia dla Strategii wydaje się koncepcja budowania gospodarki opartej na wiedzy. Ma ona bowiem dostarczyć przedsiębiorstwom unijnym źródła dla osiągnięcia przewag konkurencyjnych w rywalizacji na światowych rynkach.

Innym problemem Strategii Lizbońskiej jest to, że została oparta na niezbyt skutecznym mechanizmie zarządzania. W konsekwencji cierpi na tym efektywność jej wdrażania. Podstawą jej wdrażania jest tak zwana otwarta metoda koordynacji, co oznacza w praktyce, że Komisja Europejska przygotowuje wytyczne programowe, a następnie państwa członkowskie na ich podstawie przygotowują własne programy i formy realizacji wytycznych w ramach własnych narodowych planów reform. A zatem na państwach członkowskich spoczywa główny ciężar wyboru działań merytorycznych, które uznają za formę realizacji Strategii. Komisja zaś, ma do dyspozycji jedynie miękkie (niewiązące prawnie) instrumenty, które polegają głównie na monitorowaniu postępów w realizowaniu celów lizbońskich oraz ocenianiu działań podejmowanych przez poszczególne kraje.

Ocena efektywności Strategii. Realizacja celów Strategii Lizbońskiej wywołała szeroką krytykę z powodu niskiego poziomu jej praktycznej efektywności. W konsekwencji doprowadziło to do rewizji Strategii. Opracowano jej nową wersję: Strategię wzrostu i zatrudnienia (2005)². W roku 2007 skończył się już trzyletni okres obowiązywania odnowionej wersji (2005–2007), a w roku 2008

rozpoczyna się kolejna trzyletnia tura jej realizowania (2008–2010). Na niedawnym szczycie wiosennym Rady UE w roku 2008 zostały również przedstawione propozycje korekty podejmowanych działań lizbońskich. W związku z tym pojawiło się szereg raportów przygotowywanych między innymi na zlecenie Komisji Europejskiej. Analizują one skuteczność funkcjonowania zreformowanej Strategii.

Komisja Europejska dowodzi, że odnowiona Strategia zyskała na efektywności, choć obraz sytuacji nie jest jednoznaczny. Poprawiła się zwłaszcza sytuacja w sferze zatrudnienia³. W krajach członkowskich powstało około 6,5 mln nowych miejsc pracy od roku 2005. Stopa zatrudnienia wzrosła w roku 2006 z 63 proc. do 64 proc. Statystycznie jest to jednak dość niewielki wzrost i wciąż Unia pozostaje daleko od zakładanego celu, czyli 70 proc. stopy zatrudnienia, która ma być osiągnięta – jak zaplanowano – do roku 2010. Ten cel trudno będzie osiągnąć, zwłaszcza gdy umocnią się tendencje kryzysowe widoczne w gospodarce światowej. Ponadto eksperci Komisji Europejskiej wskazują również na osiągnięcie wzrostu produktywności gospodarki europejskiej w ostatnim czasie (mierzonej wskaźnikiem *total factor productivity*)⁴. Jest to istotna zmiana w stosunku do wcześniejszych trendów. Od połowy lat 90. do połowy obecnej dekady obserwowano wyraźny spadek produktywności w Europie i coraz większą różnicę tego wskaźnika w porównaniu do gospodarki USA. Jednak nawet eksperci Komisji Europejskiej wskazują⁵ na to, że poprawa w zakresie produktywności wynika raczej z okresowych fluktuacji cyklu gospodarczego, a nie ze zmian strukturalnych przeprowadzonych w europejskiej gospodarce. Trudno zatem

przypisywać Strategii Lizbońskiej nadmierne zasługi w tej mierze. Może to oznaczać, że zasadniczy wpływ na kształtowanie sytuacji gospodarczej w Europie mają czynniki cykliczne i kryzys finansowy w USA, natomiast reformy strukturalne inicjowane przez Strategię Lizbońską mają niewielkie znaczenie.

Ale Strategia Lizbońska zbiera pochwały za postępy w sferze nowoczesności. Wskazuje na to ostatni, siódmy raport na temat europejskiej innowacyjności⁶, opublikowany przez Komisję Europejską (luty 2008). Otóż między krajami członkowskimi Unii następuje proces konwergencji w sferze poziomu innowacyjności, a poza tym Europa goni Stany Zjednoczone i Japonię w sferze nowoczesności. Warto pamiętać jednak, że wydatki na prace badawcze w Unii spadły z poziomu blisko 2 proc. PKB w 2000 roku (kiedy rozpoczęto Strategię) do 1,85 proc. w roku 2006. Wiele krajów – w tym między innymi Wielka Brytania, Niemcy, Francja i Holandia – zredukowały swoje wsparcie dla tych działań. Powyższe tendencje mogą sprawić, że Unia nie osiągnie ambitnego celu podniesienia wydatków rozwojowych do poziomu 3 proc. PKB w roku 2010, co zostało zapisane w Strategii.

Unijne przepaści rozwojowe. Dynamikę rozwoju Unii niewątpliwie osłabia to, że między jej krajami członkowskimi wciąż istnieją głębokie różnicowania w poziomie rozwoju innowacyjnej gospodarki. We wspomnianym siódmym raporcie wskazano na utrzymywanie się długoletniej różnicy między czterema grupami państw: (1) liderami innowacji, (2) następcami w zakresie innowacji (*followers*), (3) średnimi innowatorami (*moderate innovators*) oraz (4) krajami doganiającymi (*catching up*). Polska należy do ostatniej grupy. Procesy konwergencji między poszczególnymi krajami w zakresie innowacyjności zachodzą dość wolno. Szanse, na zasypanie przepaści między pierwszą grupą liderów a czwartą krajów doganiających, wynoszą w przybliżeniu około 100 lat. W przypadku Polski możliwości osiągnięcia średniej europejskiej w zakresie innowacyjności przewiduje się najwcześniej po okresie 18. lat. Poza tym trend nie tylko jest powolny, ale dotyczy tylko niektórych krajów, przede wszystkim z grupy średnich innowatorów. Istnieje silny podział między krajami z obszarów północno-zachodnich Unii a krajami z południowej i wschodniej części kontynentu⁷. Podział ten obejmuje również wskaźniki obrazujące wydajność pracy. Problem pogłębia również fakt, że w niektórych krajach członkowskich stwierdzono „pewne zmęczenie reformami” (komunikat Komisji na temat realizacji Strategii Lizbońskiej⁸). Chodzi w dużym stopniu o nowych członków, którzy pomimo stosunkowo wysokiego wzrostu gospodarcze-

Niektóre rozwiązania przyjęte w Strategii Lizbońskiej wymagają aktywnych działań polskiego rządu, ale także polskich partnerów społecznych. Dotyczy to zwłaszcza działań w zakresie polityki innowacyjności. Powinni spowodować, aby Strategia została wzbogacona o mechanizmy, które pozwalałyby również krajom obecnie słabszym technologicznie i rozwojowo na nadrobienie dystansu.

go doświadczają negatywnych zjawisk ekonomicznych (zwiększenie deficytu na rachunku bieżącym, wzrastające zadłużenie gospodarstw domowych oraz gwałtowny wzrost cen nieruchomości).

Ocena partnerów społecznych. Odnowioną Strategię Lizbońską poparły główne organizacje uczestniczące w dialogu społecznym na poziomie europejskim. Akceptują koncepcję szerokiego zakresu priorytetów strategicznych w odnowionej Strategii Lizbońskiej, co znalazło wyraz we wspólnej deklaracji⁹. W roku 2005 napisali: „Strategia Lizbońska pozostaje tak ważna i niezbędna, jak była w 2000 roku. Słabość Europy w dziedzinie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia musi zostać podjęta”.

Partnerzy uznają uniwersalną zasadę, która przyświecała Strategii, a która wyraża się w uznaniu różnorodności interesów i pomysłów na rozwój zjednoczonej Europy. Ta zasada sprzyja mnożeniu celów strategicznych, a nawet prowadzi do występowania sprzeczności między niektórymi postulatami. Na przykład Konfederacja Europejskich Związków Zawodowych (*European Trade Union Confederation*)¹⁰ wprawdzie zauważa problem sprzeczności niektórych celów lizbońskich, to jednak widzi potrzebę szerokiego nakreślenia celów rozwojowych, z jednej strony zmierzających do konkurencyjności gospodarczej, a z drugiej rozwoju społecznego i poprawiania ochrony środowiska naturalnego. Dostrzega również potrzebę włączania nowych priorytetów, na przykład związanych z przeciwdziałaniem zmianom klimatycznym. Konfederacja zgadza się z dość powszechnym przekonaniem, że Strategia nie spełnia pierwotnie zakładanych celów. Jednocześnie uznała jednak, że Strategia jest konieczna dla realizacji szeroko definiowanych priorytetów rozwojowych w UE.

Bez wątpienia najbliższa sercu związkowców jest kwestia poprawy jakości zatrudnienia, a zwłaszcza tworzenia nowych – trwałych i wysokiej jakości miejsc pracy. Dlatego chcą oni, aby położony został nacisk na szkolenia, które poprawiają kwalifikacje pracowników i wesprą ich dostosowanie do zmieniających się realiów ekonomicznych. Jest to zgodne z zawartym w Strategii priorytetem rozwoju innowacyjnej gospodarki i skojarzonym z tym wyzwaniem poprawy jakości kapitału ludzkiego. Jest to bliskie założeniom modelu rozwijanego w krajach skandynawskich, które od lat budują wysoko innowacyjną i konkurencyjną na rynkach światowych gospodarkę. Bazą dla takiego modelu są wysokiej jakości i stale podwyższane kwalifikacje pracowników, dobrze rozwinięta infrastruktura społeczna i szereg zabezpieczeń pracowniczych i socjalnych. W takich warunkach rozwija się kapitał społeczny, zaufanie i współpraca, które stanowią podstawę dla rozwoju innowacji i kreatywności pracowników.

Związki zawodowe zwracają również uwagę na potrzebę harmonizacji podatków i wyeliminowania zjawiska dumpingu płacowego w poszerzonej Unii. Jest to jednak postulat trudny do zaakceptowania dla organizacji pracodawców, a także przez te kraje europejskie, dla których niskie płace lub niższe podatki stanowią istotny czynnik wpływający na ich konkurencyjność. Możliwość wprowadzenia harmonizacji podatkowej w Unii musiałaby więc być powiązana z silniejszą pomocą ze strony polityk europejskich dla wspomnianych krajów, zwłaszcza w celu zwiększenia ich możliwości konkurowania na innych polach: w zakresie innowacji i kreowania nowoczesnych technologii. Oznaczałoby to w praktyce potrzebę silniejszego ukierunkowania polityki spójności na cele budowy innowacyjnej gospodarki oraz równoległe silniejsze przekierowanie europejskiej polityki innowacyjnej do słabiej rozwijających się krajów. Związkowcy popierają postulaty silniejszego wykorzystania unijnej polityki spójności dla realizacji Strategii Lizbońskiej, a także dostrzegają potrzebę zwiększenia innowacyjności gospodarki europejskiej. Zdają się jednak nie dostrzegać dysproporcji rozwojowych w omawianym zakresie między krajami europejskimi, a zwłaszcza potrzeb nowych krajów członkowskich.

Nowa odsłona Strategii Lizbońskiej. Rada Europejska na szczycie wiosennym w roku 2008 podtrzymała priorytety odnowionej w 2005 roku Strategii (pozostawiła także wytyczne programowe dla państw członkowskich dotyczące sposobu realizacji celów lizbońskich)¹¹. Również Komisja Europejska popiera dotychczasowe priorytety rozwojowe. Ale z biegiem czasu można obserwować jednak stopniowe przesuwanie się niektórych akcentów. Istnieją także pewne rozbieżności między stanowiskiem Rady Europejskiej a Komisji Europejskiej. Rada w przeciwieństwie do Komisji za pierwszy priorytet w odnowionej Strategii uznała inwestycje w wiedzę i innowa-

Polityka spójności powinna wesprzeć ten kierunek działania, który uznaje, że strategicznym celem Unii – istotnym dla pomyślności całej Europy – jest wsparcie nowych państw członkowskich w działaniach dotyczących rozwoju innowacyjnej gospodarki i podejmowania badań rozwojowych.

cje (stanowisko przyjęte na wiosennym szczycie w Brukseli¹²). Tymczasem Komisja Europejska na pierwszym miejscu stawia priorytet – inwestowania w kapitał ludzki i modernizację rynku pracy. Stanowisko Komisji wynika zapewne z tego, że to właśnie w tym obszarze odnotowano najbardziej widoczną poprawę w ostatnich latach. Dzięki temu Strategia zachowuje racje bytu i pozytywnie kształtuje wizerunek integracji europejskiej wśród społeczeństw zjednoczonej Europy. W ramach tego priorytetu zasadnicze znaczenie ma dążenie do zwiększenia elastyczności form zatrudnienia na rynku pracy oraz zwiększenia mobilności siły roboczej na całym unijnym rynku. Ale jednocześnie Komisja formułuje postulaty zapewnienia obywatelom wysokiego poziomu ochrony zatrudnienia. Ma to dokonywać się jednak nie przez tradycyjną politykę regulowania przepisów pracy z myślą o utrudnianiu zwalniania pracowników, ale przez między innymi ułatwienia w znajdowaniu nowego miejsca pracy i stymulowanie podaży nowych miejsc pracy. Ta polityka proponuje również wsparcie pracowników przez działania edukacyjne, w tym zwiększanie dostępu do szkoleń zawodowych. Pewną nowością włączoną do tego priorytetu w roku 2008 jest zapowiedź wypracowania wspólnej polityki migracyjnej. Kraje członkowskie mają uwzględniać ją w kształtowaniu swojej polityki rozwoju zasobów ludzkich. Poza tym Komisja Europejska chce uzupełnić ten priorytet propozycjami działań, które uwzględniają zmiany demograficzne oraz dialog międzykulturowy. Ciekawym zjawiskiem jest coraz bardziej widoczna tendencja do kształtowania unijnej polityki rodzinnej, określanej w dokumencie Rady jako *Europejski sojusz na rzecz rodzin*. Działania z tego zakresu zostały także wprowadzone do odnowionej Strategii Lizbońskiej. Obejmują między innymi zwiększenie dostępności opieki nad dziećmi oraz zapewnienie kobietom i mężczyznom godzenia pracy z życiem prywatnym i rodzinnym.

Unijna Karta Małych Przedsiębiorstw. Drugim priorytetem odnowionej Strategii Lizbońskiej według Komisji Europejskiej jest uwolnienie potencjału gospodarczego, szczególnie w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw. W tym zakresie za najważniejsze uznano przyjęcie unijnej karty małych przedsiębiorstw. Ma ona stanowić ramy, w których państwa członkowskie mają tworzyć własne rozwiązania regulacyjne i polityki publiczne, aby efektywnie stymulować rozwój przedsiębiorczości. Istotne znaczenie ma tu również zmniejszanie obciążeń administracyjnych w poszczególnych krajach i na poziomie unijnym. Podtrzymana została między innymi deklaracja o zmniejszeniu rozmiaru regulacji w UE

dotykających przedsiębiorstw o 25 proc. do roku 2012 oraz upraszczaniu procedur związanych z programami europejskimi. Zapowiadane są również dalsze prace nad wdrożeniem dyrektywy o usługach i kontynuowanie modernizacji administracji publicznych w celu lepszej obsługi przedsiębiorców. Kontynuowane mają być również wysiłki w kierunku dalszej liberalizacji usług finansowych i zwiększenia dostępności instrumentów kredytowych dla małych i średnich przedsiębiorstw.

Dopiero trzecim priorytetem – wśród propozycji Komisji Europejskiej przedstawianych tegorocznej wiosennej Radzie – jest wspieranie rozwoju wiedzy i innowacji¹³. Tymczasem wcześniej był on wymieniany jako najważniejszy cel Strategii Lizbońskiej. Miał on zapewnić, że europejskie firmy będą skutecznie rywalizowały z liderami globalnej gospodarki. Jednak ograniczona skuteczność realizowania tych celów spowodowała, że nastąpiło zmniejszenie zainteresowania lansowaniem tego kierunku rozwoju. Zamiast tego widoczne są przejawy wzrostu protekcyjności ze strony UE wobec konkurentów zewnętrznych i bardziej konsekwentna ochrona interesów gospodarczych na rynkach globalnych.

„Piąta Swoboda”. W stanowisku Rady odnośnie powyższego priorytetu widoczne jest – co jest pewną nowością – dążenie do zwiększania swobody przepływu wiedzy. Dotyczy to zwłaszcza przepływu naukowców między różnymi ośrodkami w Unii Europejskiej. Powstało nawet określenie „piątej swobody” na wspólnym rynku dotyczącej wolnego przepływu wiedzy. W dalszym ciągu instytucje europejskie deklarują dążenie do rozwoju europejskiej przestrzeni badawczej, tworzenia najbardziej zaawansowanej infrastruktury badawczej i wspierania wysoko konkurencyjnych projektów badawczo-rozwojowych. Rada postuluje jak najszybsze wdrożenie programu Galileo oraz utworzenie Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii. Proponuje rozwój ogólnounijnego rynku kapitału podwyższonego ryzyka dla najbardziej innowacyjnych przedsiębiorstw. Zarówno Rada, jak i Komisja Europejska zapowiadają również bardziej intensywne działania w celu zwiększenia koordynacji między krajowymi politykami innowacyjnymi oraz rozwój infrastruktury zapewniającej rozwój szybkiego Internetu.

Problemem jest jednak to, że w tym priorytecie nie ma mowy o rozpoczęciu wspierania rozwoju innowacji w słabiej rozwijających się państwach i regionach. Tymczasem wspomniane już wyżej głębokie różnice w rozwoju innowacyjności gospodarek pozostają jedną z największych bolączek Unii. Zapowiadane są natomiast wysiłki zintegrowania systemów ochrony patentowej i wprowadzenia jednolitego i przystępnego cenowo patentu europejskiego¹⁴.

Ostatnim priorytetem odnowionej Strategii Lizbońskiej jest przekształcanie Europy w gospodarkę o niskiej emisji dwutlenku węgla i wysokiej efektywności energetycznej oraz przeciwdziałanie zmianom klimatycznym. Głównym celem Strategii w tym zakresie jest wdrożenie pakietu regulacji redukujących emisję gazów cieplarnianych, zwiększenie udziału energii ze źródeł odnawialnych i tworzenie wewnętrznego rynku energii elektrycznej. Trzonem tych regulacji jest unijny system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS). Rada i Komisja Europejska proponują zwiększenie oszczędności energetycznej, w tym również w administracji publicznej i przy udzielaniu zamówień publicznych. Warto zauważyć, że w powyższych działaniach chodzi o poprawę ochrony środowiska, a w mniejszym stopniu o poprawę bezpieczeństwa energetycznego. Brakuje jednak – zwłaszcza w propozycjach Komisji¹⁵ – bardziej konkretnych propozycji instrumentów finansowych, które wspierałyby wdrożenie regulacji europejskich, w tym w krajach, które mają najtrudniejszą strukturę źródeł energii lub niewystarczające środki własne dla szybkiego dostosowania się do parametrów określonych przez Unię Europejską. Warto też zauważyć, że temat dotyczący energetyki i zmian klimatycznych jest niezwykle nośny w obecnie toczonych debacie na forum unijnym. Będzie on bez wątpienia silnie wpływał na kształtowanie dyskusji na temat poszczególnych polityk europejskich, w tym również politykę spójności.

Podsumowując, propozycje Komisji Europejskiej oraz decyzje Rady dotyczące realizowania Strategii Lizbońskiej w latach 2008–2010 pokazują rosnące znaczenie dwóch obszarów: przeciwdziałania zmianom klimatycznym oraz zabezpieczenia europejskich interesów ekonomicznych na świecie. W tym drugim obszarze zagadnień chodzi o działania na zewnątrz UE w relacjach z innymi państwami i blokami państw, które miałyby lepiej zabezpieczać europejskie interesy ekonomiczne. Chodzi tu o doprowadzenie do otwarcia dostępu do zagranicznych rynków zbytu i zamówień publicznych, egzekwowanie praw własności intelektualnej w państwach trzecich. Z drugiej strony te działania dotyczą ochrony unijnego rynku przed nieuczciwą konkurencją.

Wydaje się, że powyższe działania są wynikiem dwóch bardziej generalnych procesów, które dotyczą Unii Europejskiej. Po pierwsze, w Unii widoczny jest kryzys idei i argumentów liberalnych, jako podstawy do osiągnięcia sukcesu przez europejską gospodarkę i zwiększenia jej konkurencyjności na rynkach globalnych, zwłaszcza w realiach coraz większej presji konkurencyjnej ze strony gospodarek azjatyckich. Konkurenci z Azji z coraz większym powodzeniem rywalizują z europejskimi przedsię-

biorstwami i w rezultacie zagrażają miejscom pracy w UE. W odpowiedzi Unia próbuje wzmocnić swoje działania na polu zewnętrznych kontaktów gospodarczych, aby obronić – jak to napisała Komisja¹⁶: – „słusznych europejskich interesów”. Po drugie, widoczny jest wzrost znaczenia interwencjonizmu publicznego w sprawach gospodarczych w Europie. Objawem tej tendencji jest pomoc instytucji publicznych dla rynkowych instytucji finansowych, które dotknął ostatni kryzys. Widoczne są także coraz silniejsze próby rozwoju polityki przemysłowej w Unii (w podsumowaniu unijnego szczytu¹⁷ propagowany jest rozwój „nowej, zrównoważonej polityki przemysłowej”).

Potęga innowacyjności. Strategia Lizbońska wymaga wzmocnienia jej prestiżu i skuteczności. Po pierwsze, należałoby zmienić mechanizmy zarządzania Strategią, a także wykorzystać budżet unijny do zaoferowania większych zachęt finansowych dla realizowania jej celów. Oznaczałoby to konieczność ściślejszego wykorzystania polityk redystrybucyjnych Unii – przede wszystkim polityki spójności – do realizacji narodowych planów reform. Po drugie, należałoby silniej skoncentrować cele lizbońskie na priorytecie budowania w Unii gospodarki opartej na wiedzy (innowacyjna gospodarka). Do tego celu należałoby także dostosować priorytety rozwoju społecznego. Wymagałoby to inwestowania w szkolenia i edukację. Warto jednak zauważyć, że postulowana przez mnie koncentracja celów Strategii Lizbońskiej może być trudna w realizacji z uwagi na sprzeczność interesów i wizji rozwojowych w Europie. Przykładem tego zjawiska są postulaty przedstawicieli związków zawodowych, które opowiadają się za silniejszym zaznaczeniem celów społecznych, ekologicznych i ograniczających skutki zmian klimatycznych.

Skupienie celów lizbońskich na innowacyjnej gospodarce wymaga również odpowiedniej korekty w polityce spójności. Wciąż dysponuje ona niewystarczającym instrumentem działania dla realizowania celów zapisanych w Strategii Lizbońskiej. Polityka spójności może przynieść pozytywny wkład do stymulowania rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. Fundusze strukturalne są istotnym sposobem mobilizowania funduszy publicznych i prywatnych na działania innowacyjne i są z reguły pierwszoplanowym źródłem finansowania takiego kierunku rozwoju w najsłabiej rozwijających się regionach. Potrzebne są jednak innowacyjne działania finansowane ze środków unijnych. Polityki krajowe (regionalne lub sektorowe) nie wypełniają tej luki. Ponadto, badania wyraźnie wskazują na to, że realizacja działań innowacyjnych w słabiej rozwijających się regionach nie powo-

Wspólna deklaracja europejskich partnerów społecznych na temat Strategii Lizbońskiej (fragmenty)

I. Właściwa droga

UNICE/UEAPME, CEEP i ETUC udzielają po raz kolejny swego wsparcia Strategii Lizbońskiej, mającej na celu przekształcenie gospodarki europejskiej w najbardziej konkurencyjną na świecie gospodarkę opartą na wiedzy, która zapewni zrównoważony wzrost gospodarczy, rosnącą liczbę lepszej jakości miejsc pracy i pogłębioną spójność społeczną. W obliczu wyzwań stawianych przez globalizację, postęp technologiczny czy starzenie się społeczeństwa, Strategia Lizbońska pozostaje obecnie równie ważna i konieczna do przeprowadzenia, tak jak w roku 2000. Europejskie słabości w sferze wzrostu gospodarczego i zatrudnienia wymagają naprawy.

Strategia Lizbońska dotyczy poprawy naszej konkurencyjności w zakresie produktów i usług o wysokiej wartości dodanej, co generalnie oznacza utrzymanie miejsca Europy na rynkach światowych poprzez wzniesienie jej na wyższy szczebel innowacyjności, technologii i produktywności. Europa nie może konkurować z państwami, gdzie są niskie płace w dziedzinie produktów o wysokim nakładzie pracy. Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (ETUC), Europejska Organizacja Pracodawców Sektora Publicznego (CEEP), Europejska Unia Rzemiosła, Małych i Średnich Przedsiębiorstw (UEAPME), Unia Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców Europy (UNICE) naciskają, by Rada Europy w trakcie wiosennego szczytu, wykorzystając średniookresowy przegląd jako okazję, aby odbudować zaufanie do Strategii Lizbońskiej poprzez koncentrację na polityce, która pozwoli utrzymać 3 proc. roczny wzrost gospodarczy do roku 2010. Wymienione organizacje uważają, że można tego dokonać przez szeroko zakrojoną politykę mającą na celu odnowienie potencjału wszystkich przedsiębiorstw (dużych, średnich i małych), wszystkich obywateli i pracowników. W ten sposób Europa może stworzyć własny mechanizm wzrostu.

Sukces Europy zależy od konkurencyjności własnych przedsiębiorstw, jak też skuteczności gospodarki i systemów socjalnych w pobudzaniu zrównoważonego wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i spójności społecznej. Cała złożoność aspektów makro- i mikroekonomicznych musi być brana pod uwagę w trakcie średniookresowego przeglądu Strategii Lizbońskiej.

Europejscy partnerzy społeczni – jako swój wkład do szczytu Rady Europejskiej w marcu 2005 roku – dopracowali się wspólnego rozumienia podstawowych elementów koncepcji konkurencyjności w dobrze funkcjonującym środowisku ekonomicznym.

Innowacyjność oznacza:

- Innowacyjność produktów oraz procesów wytwarzania w wysocem wydajnych miejscach pracy.
- Wydajne wykorzystywanie zasobów dzięki prowadzonym badaniom i wdrożeniom ich wyników poświęconym produktom, działaniom i procesom, co otwiera rzeczywiste możliwości gospodarczego wzrostu. Ponadto wykorzystanie możliwości synergii europejskiej.
- Promowanie przedsiębiorczości i ducha przedsiębiorczości wśród społeczeństwa.
- Zdrowe stosunki pracy w ramach innowacyjnych procesów.

Zatrudnialność oznacza:

- Programy na rynku pracy promujące równowagę pomiędzy elastycznością a bezpieczeństwem, obejmujące dobrze funkcjonujące usługi pomagające w zatrudnieniu.

- Promocję ustawicznego kształcenia w celu poprawiania własnych kompetencji i kwalifikacji.
 - Dostępność odpowiedniej jakości opieki nad dziećmi i infrastruktury transportowej, aby ułatwić ludziom uczestnictwo w rynku pracy.
- Skuteczne systemy opieki socjalnej oznaczają:**
- Promowanie zatrudnienia i ułatwianie zmiany miejsca zamieszkania (w związku z pracą).
 - Udzielanie pomocy pracownikom w akceptowaniu i radzeniu sobie ze zmianami.
 - Stabilność finansową.

Polityka ochrony środowiska, która znajduje złoty środek pomiędzy długoterminowymi korzyściami a krótkoterminowymi kosztami oznacza:

- Promowanie przyjaznych środowisku i oszczędzających energię technologii.
- Tworzenie rozszerzonych ocen skutków proponowanej polityki i programów.

Przyjazne środowisko publiczne obejmuje:

- Lepsze regulacje prawne.
- Zdrową konkurencję.
- Wysoką jakość usług i infrastruktury.

Właściwe polityki makroekonomiczne mają mieć odpowiednie relacje pomiędzy:

- Właściwą polityką fiskalną, spójną z paktem stabilizacji i wzrostu, promującą antycykliczność.
- Polityką monetarną zapewniającą, przede wszystkim stabilizację cen, wspierającą generalne polityki ekonomiczne we Wspólnocie (bez uprzedzenia do tego celu), aby przyczynić się do realizacji jej podstawowych zadań, takich jak wysoki poziom zatrudnienia i opieki socjalnej, zrównoważony bezinflacyjny wzrost, wysoki stopień konkurencyjności, coraz wyższy standard życia, zgodnie z artykułem 2 Traktatu Europejskiego.
- Polityką płacową autonomicznie ustaloną przez partnerów społecznych, zawierającą rzeczywisty wzrost płac zgodny ze wzrostem produktywności.

II. Zarządzanie

ETUC, UNICE/UEAPME i CEEP popierają propozycje przygotowania narodowych programów lizbońskich, które pomogą wypełnić lukę między krajami w zakresie realizacji celów lizbońskich.

Organizacje podkreślają znaczenie jakie przynosi zaangażowanie partnerów społecznych na poziomie krajowym, podczas rozwijania powyższych programów, jak też na szczeblu europejskim na etapie oceny wdrożenia i wyników Strategii Lizbońskiej.

III. Szczególny wkład partnerów społecznych

Zatrudnienie jest niezaprzeczalnie głównym priorytetem programów roboczych autonomicznego dialogu społecznego pomiędzy partnerami społecznymi na szczeblu UE. (...)

Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (ETUC)

Europejska Unia Rzemiosła oraz Małych i Średnich Przedsiębiorstw (UEAPME)

Europejska Organizacja Pracodawców Sektora Publicznego (CEEP)

Unia Konfederacji Przemysłu i Pracodawców Europy (UNICE)

Tłumaczył: Maciej Popławski

duże trudności w absorpcji środków europejskich¹⁸. Oba argumenty wspierają postulat zwiększenia wsparcia ze strony polityki spójności dla inwestycji innowacyjnych i badawczo-rozwojowych (Research, Technological Development and Innovation RTDI) także w słabiej rozwijających się regionach zjednoczonej Europy.

Polityka spójności powinna wesprzeć ten kierunek działania, który uznaje, że strategicznym celem Unii – istotnym dla pomyślności całej Europy – jest wsparcie nowych państw członkowskich w działaniach dotyczących rozwoju innowacyjnej gospodarki i podejmowania badań rozwojowych. Branże nowoczesności stwarzają bowiem szanse na trwały rozwój na obszarach niedorozwiniętych. Warto uświadomić sobie, że te obszary bez szczególnej polityki będą wymagały znaczącej pomocy publicznej, w tym pomocy o charakterze socjalnym. Rozwój innowacyjnej gospodarki na tych terenach podnosi konkurencyjność Europy, a także wyraźnie ukierunkowuje model rozwoju w stronę oparcia go na innowacji (a nie, na przykład na taniej sile roboczej lub zasobach naturalnych). Według ekspertów¹⁹ potrzebne są bardziej wiążące mechanizmy koordynacji działań między państwami członkowskimi, a także zachęty finansowe, które ułatwiłyby realizowanie zapisów Strategii, zwłaszcza w krajach, które dysponują mniejszymi możliwościami finansowymi. Jest to szerszy problem Unii, która dysponuje relatywnie bardzo małym budżetem. Dlatego też znaczna część kosztów realizowania celów lizbońskich spada na budżety krajowe, które nie zawsze mogą podjąć realizację ambitnych celów wspólnotowych.

W konsekwencji widzimy, że zawiodą niektóre instrumenty regulacyjne Unii, które służą wdrażaniu Strategii. Jak dotąd nie wprowadzono patentu europejskiego, pomimo stawiania takiego celu przynajmniej od roku 2000. Nie udało się w pełni zrealizować zamierzeń dotyczących dyrektywy usługowej, a obecnie Komisja sygnalizuje trudności z odpowiednio szybkim wdrożeniem tego prawa w niektórych państwach członkowskich²⁰. Wprawdzie państwa członkowskie podejmują niektóre kosztowne dla siebie działania regulacyjne (na przykład związane z ochroną środowiska), ale w następstwie tego mogą mieć trudności z wygenerowaniem pieniędzy publicznych na stymulowanie badań rozwojowych. Poza tym pozostają wciąż takie regulacje unijne, które utrudniają wprowadzanie zachęt finansowych służących rozwojowi działalności badawczo-rozwojowej w przedsiębiorstwach. Jak wspominałem wcześniej stanowi to piętę achillesową gospodarki europejskiej.

Tymczasem niektóre problemy ulegają powiększeniu. Przykładem są silne dysproporcje wewnętrzne w Unii w zakresie zaawansowania sfery badań i rozwoju w po-

szczególnych państwach członkowskich. Problemem jest także niski poziom zaangażowania sektora prywatnego w działalność badawczą (w Europie jest on niższy niż na przykład w Chinach). Potrzebne jest bardziej ukierunkowane podejście do rozwiązywania tych problemów. Poprawiłoby to skuteczność realizowania Strategii. Zamiast tego pojawiają się w niej drugoplanowe propozycje działań. Na przykład we wprowadzeniu do komunikatu Komisji Europejskiej na temat przyszłości Strategii Lizbońskiej przewodniczący J.M. Barroso, wśród pięciu przykładów ambitnych działań, wymienił ograniczanie liczby uczniów przedwcześnie opuszczających szkołę oraz zwiększanie oszczędności energii w budynkach użyteczności publicznej²¹. Niektóre cele w dalszym ciągu wydają się wewnętrznie sprzeczne. Na przykład z jednej strony postuluje się ograniczanie ciężarów nakładanych na przedsiębiorców, a z drugiej wprowadza kosztowne regulacje dotyczące energetyki. W dodatku Komisja nie wskazuje unijnych instrumentów finansowych, które ułatwiłyby realizację tych działań w krajach z ograniczonymi możliwościami finansowymi.

Coraz poważniejszym problemem Strategii staje się rosnący rozróż między hasłami ją promującymi, rozbudzającymi oczekiwania społeczne a pogarszającą się sytuacją gospodarki unijnej. Jak słusznie dowodzi prof. A. Sapir i J. Pisani-Ferry²² – przedłużająca się nieefektywność Strategii musi doprowadzić do stopniowego wycofywania wsparcia politycznego dla tego projektu. Bez wątplenia byłaby to spektakularna klęska zarówno samej Strategii, jak również koncepcji stosowania miękkich mechanizmów koordynacyjnych w Unii Europejskiej.

Rekomendacje. Niektóre rozwiązania przyjęte w Strategii Lizbońskiej wymagają aktywnych działań polskiego rządu, ale także polskich partnerów społecznych. Dotyczy to zwłaszcza działań w zakresie polityki innowacyjności. Powinni spowodować, aby Strategia została wzbogacona o mechanizmy, które pozwalałyby również krajom obecnie słabszym technologicznie i rozwojowo na nadrobienie dystansu. Rząd powinien optować za taką polityką spójności w Unii, która będzie wspierała większą spójność między krajami członkowskimi w zakresie poziomu rozwoju innowacyjnej gospodarki. Warto pamiętać, że polityka w odniesieniu do spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej ma rangę traktatową. Tymczasem wiele nowszych dokumentów europejskich ujawnia tendencję do różnicowania między instrumentami wsparcia stosowanymi dla różnych krajów w zależności od poziomu ich rozwoju. W tych lepiej rozwiniętych, z uwagi na ich wyższy potencjał naukowo-badawczy proponuje się zwiększyć pomoc dla rozwoju innowacji technologicznych, wsparcia

rozwoju regionalnych klastrów technologicznych i poszukiwania ściślejszej synergii działań z programami ramowymi. Natomiast w tej kategorii regionów biedniejszych nacisk położono na rozwój innowacji nietechnologicznych, zwłaszcza w tradycyjnych dziedzinach gospodarki powiązanych z rolnictwem, leśnictwem, turystyką itp.

Powyższy podział byłby szkodliwy długofalowo, a nawet umacniałby dzisiejsze przepaści rozwojowe istniejące między państwami członkowskimi. Nie wspierałby w odpowiednim zakresie rozwoju słabszych krajów i regionów Unii, zwłaszcza nowych krajów członkowskich. Rzecz w tym, że inwestycje nietechnologiczne nie powinny zastępować, ale uzupełniać działania wspierające rozwój nowych technologii i badań rozwojowych. Oczywiście słabiej rozwinięte kraje mają niższy potencjał do realizowania bardziej ambitnych zadań technologicznych. Dlatego lepszym rozwiązaniem jest działanie dwutorowe, które wspierałoby jednocześnie rozwój innowacyjności nietechnologicznej, jak również stopniowe budowanie potencjału badawczo-rozwojowego. Perspektywnie pozwoliłoby to na podejmowanie działań w zakresie nowych technologii i badań rozwojowych. W innym wypadku będziemy mieli do czynienia z petryfikowaniem różnic rozwojowych, które dzisiaj istnieją.

Na szczęście są propozycje Komisji i ekspertów unijnych, które kładą nacisk na budowanie nowego potencjału dla rozwoju innowacyjnej gospodarki w regionach słabiej rozwijających się²³. Zakładają one, między innymi silniejszy rozwój infrastruktury badawczo-naukowej, a także jej powiązanie z infrastrukturą o znaczeniu europejskim lub uczestniczącą w badaniach finansowanych z budżetu Unii (na przykład z europejskimi centrami doskonałości)²⁴. Jest także propozycja rozwijania powiązań kooperacyjnych między platformami technologicznymi powstającymi na poziomie regionalnym z najbardziej konkurencyjnymi i nowoczesnymi platformami europejskimi²⁵. Warto również poprzeć propozycję wzmocnienia regionalnych klastrów innowacji, w przypadku regionów słabszych na przykład w formule pilotażowej.

¹ Por. T.G. Grosse, *Nowe podejście do strategii lizbońskiej*, Instytut Spraw Publicznych, „Analizy i Opinie”, 34/2005; T.G. Grosse, *Co dalej ze strategią lizbońską?*, Instytut Spraw Publicznych, „Analizy i Opinie”, 84/2005. Także: *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok*, European Commission, Brussels, 2004; A. Dierx, F. Ilzkovitz, 2006.; *Economic Growth in Europe: Pursuing the Lisbon Strategy*, w: S. Mundschenk, M.H. Stierle, U. Stierle-von Schuetz, I. Traistaru (red.): *Competitiveness and Growth in Europe*, INFER Advances in Economic Research Vol. 1, Cheltenham: Edward Elgar, s. 15–46.

² *Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek Strategii Lizbońskiej*, Komunikat na wiosenny szczyt Rady Europejskiej, Komisja Wspólnot Europejskich, COM, 24, Bruksela, 2005.

³ J.M. Barroso, *Lisbon: a Strategy for all Seasons*, SPEECH/08/126, Brussels, 2008.

⁴ Por. *European Growth and Jobs Monitor 2008, Indicators for Success Knowledge Economy*, Allianz Dresdner Economic Research, Lisbon Council, 2008, s. 17.

⁵ *The EU economy: 2007 review. Moving Europe's productivity frontier*, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Directorate-General for Economic Studies and Research, COM 721 final, Brussels 2007, s. 4, 13.

⁶ *European Innovation Scoreboard 2007, Comparative Analysis of Innovation Performance*, Pro Inno Europe, Inno Metrics, 2008.

⁷ P.C. Padoan, F. Mariani, *Growth and Finance, European Integration and the Lisbon Strategy*, Journal of Common Market Studies, vol. 44, 1/2006, s. 77–112; S. Borrás, *The Innovation Policy of the European Union. From Government to Governance*, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 2003 s. 61; H. Prange, R. Kaiser, 2005: *Missing the Lisbon Target? Multi-Level Innovation and EU Policy Coordination*, Journal of Public Policy, vol. 25, 2/2005, s. 241–263; R. Cappellin, *International knowledge and innovation networks for European integration, cohesion, and enlargement*, International Social Science Journal, 180/2004, s. 207–225.

⁸ Por. *Sprawozdanie strategiczne na temat odnowionej Strategii Lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: rozpoczęcie nowego etapu (2008–2010)*, Komunikat Komisji do Rady Europejskiej, Komisja Wspólnot Europejskich, KOM(2007) 803 wersja ostateczna, Bruksela, 2007, s. 6.

⁹ Por. *Joint declaration on the mid-term review of the Lisbon strategy*, UNICE?UEAPME, CEEP, ETUC, Brussels, 2005.

¹⁰ Por. *„Revitalise the Lisbon strategy” by keeping the balance between the economic, social and environmental pillar and by reforming the reform of the macro-economic policy framework*, Resolution adopted by ETUC executive committee, Brussels, 2005.

¹¹ *Sprawozdanie strategiczne na temat odnowionej Strategii Lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: rozpoczęcie nowego etapu (2008–2010)*, Komunikat Komisji do Rady Europejskiej, Komisja Wspólnot Europejskich, KOM(2007) 803 wersja ostateczna, Bruksela, 2007.

¹² *Konkluzje Prezydencji, Rada Europejska w Brukseli 13–14 marca 2008 roku*, Rada Unii Europejskiej, 7652/08, Bruksela, 2008, s. 4.

¹³ Por. *Sprawozdanie strategiczne na temat odnowionej Strategii Lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: rozpoczęcie nowego etapu (2008–2010)*, s. 15.

¹⁴ Por. *Sprawozdanie strategiczne na temat odnowionej Strategii Lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: rozpoczęcie nowego etapu (2008–2010)*, s. 16.

¹⁵ *Konkluzje Prezydencji, Rada Europejska w Brukseli 13–14 marca 2008 roku*, Rada Unii Europejskiej, 7652/08, Bruksela, 2008, s. 14–15.

¹⁶ Por. *Ibidem*, s. 4.

¹⁷ Por. *Kluczowe sprawozdanie Komisji: Odnowiona Strategia Lizbońska na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia przynosi efekty, ale UE musi kontynuować reformy by sprostać wyzwaniom ery globalizacji*, IP/07/1892, Bruksela, 2007, s. 4; <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?referenc e=IP/07/1892&format=HTML&aged=1&language=PL&guiLanguage=pl>

¹⁸ *Strategic Evaluation on Innovation and the knowledge based economy in relation to the Structural and Cohesion Funds, for the programming period 2007–2013, Synthesis Report*, Technopolis, ISMERI Europa, Merit, Logoteci, Lacave, Allemand & Associates Consultants, 2006, s. ii.

¹⁹ Por. Na ten sam temat: W. Schelkle, *How effective are New approaches to economic governance? The re-launched Lisbon Strategy and the revised Pact*, NewGov Policy Brief, 5/2008, http://www.eu-newgov.org/public/Policy_Briefs.asp, J. Pisani-Ferry, A. Sapir, *Last exit to Lisbon*, Bruegel, Brussels, 2006

²⁰ *Sprawozdanie strategiczne na temat odnowionej Strategii Lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: rozpoczęcie nowego etapu (2008–2010)*, s. 14.

²¹ *Sprawozdanie strategiczne na temat odnowionej Strategii Lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: rozpoczęcie nowego etapu (2008–2010)*, s. 2–3.

²² J. Pisani-Ferry, A. Sapir, *Last exit to Lisbon*, 2006, s. 13.

²³ *Konkurencyjność europejskich regionów dzięki badaniom naukowym i innowacjom. Wkład w szybszy wzrost gospodarczy oraz lepsze i liczniejsze miejsca pracy*. Komunikat Komisji. Komisja Wspólnot Europejskich, KOM(2007) 474 wersja ostateczna, SEC(2007) 1045, Bruksela, 2007, s. 3–6.

²⁴ *Guidelines on Coordinating the Research Framework Programme and the Structural Funds to support research and development*, Scientific and Technical Research Committee, CREST 1203/07, Brussels, 2007, s. 20–21.

²⁵ *Synergies between the EU 7th Research Framework Programme, the Competitiveness and Innovation Framework Programme and the Structural Funds*, European Parliament, PE 385.645, Luxembourg, 2007, s. 42–43.

W ordoliberalnej praktyce polityka gospodarcza staje się swego rodzaju syntezą ekonomii i polityki rozumianej jako konsensus między grupami społecznymi – pisze Piotr Pysz

Partnerstwo wokół polityki gospodarczej według ordoliberalizmu

Polityki gospodarczej nie można sprowadzić jedynie do wiedzy z zakresu mikroekonomii i makroekonomii, czy najszerzej nawet rozumianej teorii ekonomii. Znakomicie ilustruje to niemiecki ordoliberalizm. Polityka gospodarcza jest bowiem głębokim procesem, który obejmuje budowanie społecznego konsensusu wokół tego, co w danym społeczeństwie może być ekonomiczne efektywne¹.

Ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej pozostaje symbolem sukcesu niemieckiej gospodarki, jej olbrzymiego potencjału w zakresie innowacji czy eksportu. Ordoliberalizm opiera się na intelektualnym fundamencie, który zakłada społeczny dialog wokół polityki gospodarczej, a także poszukiwanie dla niej szerokiej społecznej akceptacji. W tym ujęciu polityka gospodarcza obok zadania zaspokojenia materialnych potrzeb konsumentów, ukierunkowana jest również na realizację tradycyjnych wartości społecznych europejskiego kręgu kulturowego – na osiągnięcie wolności dla gospodarującej jednostki ludzkiej oraz na realizację idei sprawiedliwości społecznej rozumianej jako równość szans w procesie gospodarowania. Jest to zatem próba jednoczesnego zapewnienia ekonomicznej sprawności oraz społecznej sprawiedliwości. To podejście sprzyja dialogowi szerokich grup społecznych i co najważniejsze – pokojowi społecznemu.

Ordoliberalizm podkreśla, że nawet w teoretycznych modelach ekonomicznych nie powinniśmy traktować

gospodarki jako odrębnego, czy tym bardziej – izolowanego podsystemu w społeczeństwie. Kształtując zasady polityki gospodarczej nie możemy ograniczać się tylko do dorobku teorii ekonomii. Polityka ta jest wprawdzie jej integralnym elementem, ale opracowanie kompleksowej i spójnej koncepcji polityki gospodarczej wymaga korzystania również z dorobku innych nauk społecznych (w skrótowym zarysie przedstawia to schemat 1). Tym bardziej, jeśli owa koncepcja miałaby również spełniać – jak to postuluje ordoliberalna literatura ekonomiczna – funkcję modelu orientacyjnego ułatwiającego praktyczne działania w zakresie decyzji polityki gospodarczej.

W ordoliberalnej praktyce zatem, polityka gospodarcza staje się swego rodzaju syntezą ekonomii i polityki rozumianej jako konsensus między grupami społecznymi. Łączy ze sobą teoretyczny dorobek w zakresie rozumienia zasad efektywnego gospodarowania oraz polityczną wolę dotyczącą wykorzystania tego dorobku dla realizacji nadrzędnych wartości społecznych.

Według Paula A. Samuelsona i Williama D. Nordhaua, wybitnych amerykańskich ekonomistów, o ile ekonomia jest nauką badającą zastosowanie rzadkich zasobów do produkcji dóbr gospodarczych oraz ich rozdział pomiędzy członków danego społeczeństwa², o tyle polityka gospodarcza wyciąga wnioski z wyników badań i formułuje na ich podstawie zalecenia dla praktyki. Racjonalna polityka gospodarcza powinna sprzyjać temu, ażeby dane społeczeństwo osiągnęło możliwie najwyższy stopień zaspokojenia potrzeb konsumpcyjnych. Ludwig Erhard łączy – co jest nietypowe dla literatury ekonomicznej – zadanie zaspokojenia potrzeb konsumentów z problematyką wolności jednostki. Z jednej strony pisze, że „w gospodarce występuje tylko jedno rozstrzygające kryterium oceny – konsument... Jakiż inny cel miałaby mieć gospodarka niż taki, aby pomóc ogółowi członków społeczeństwa

w poprawie materialnych warunków ich bytu, aby pomóc w przezwyciężeniu ich życiowych trosk. Z drugiej strony mówi „o błogosławieństwie wolności dostępnym dla wszystkich”³.

Ale ordoliberalizm usiłował uniknąć uproszczeń w sposobach formułowania celów polityki gospodarczej. Jak wiadomo, już od dość dawna w skali ogólnogospodarczej za taki cel uznaje się realny wzrost produktu krajowego brutto (PKB). Jest to jednak miara ilościowa. Aby uniknąć tego rodzaju jednowymiarowości oceny, ordoliberalowie brali pod uwagę także rozległą sferę rozwoju wartości społecznych jak wolność i odpowiedzialność jednostki oraz równość, i sprawiedliwość. Uznali, że realizacja tych wartości także powinna być uznawana za cel racjonalnej polityki gospodarczej⁴. Taka interpretacja jej celów stała się fundamentalną przesłanką myślenia Waltera Euckena i Ludwiga Erharda. Przyświecała im bowiem koncepcja jednostki ludzkiej jako społecznie zorientowanego indywidualisty. Myśl ta występuje już u Arystotelsa, a bardzo mocno akcentuje ją także Adam Smith w *Teorii uczuć moralnych*.

Jedność polityki gospodarczej i socjalnej. Zgodnie z powyższym racjonalna polityka gospodarcza ma za zadanie dążenie do: (1) rozwoju materialnego (ograniczenia rzadkości dóbr), (2) osiągnięcia stabilizacji czy nawet wzrostu zakresu wolności oraz odpowiedzialności ludzkiej jako fundamentu konkurencyjnego ładu gospodarczego, a pośrednio demokratycznego społeczeństwa, (3) zrównywania szans gospodarujących jednostek ludzkich w rynkowej konkurencji poprzez stwarzanie wszystkim możliwości uzyskiwania dochodów z działalności gospodarczej, (4) akumulowania wiedzy i substancji majątkowej.

Ordoliberalizm formułuje przekonanie, że polityka służąca realizacji celu równości oraz sprawiedliwości społecznej (3), nie zagraża realizacji celów wymienionych w punkcie (1) i (2). Musi być jednak realizowa-

na zgodnie z logiką funkcjonowania konkurencyjnej gospodarki rynkowej. Nie ma tu mowy o zagrożeniu, a wręcz odwrotnie, osiągając wyższy stopień równości i sprawiedliwości społecznej sprzyjamy ich urzeczywistnieniu.

Ordoliberalowie uważają, że polityka gospodarcza tworzy swoistą jedność z polityką społeczną. Inaczej mówiąc, racjonalna polityka ekonomiczna sprzyja pomyślnemu rozwiązaniu większości, (choć nie wszystkich) socjalnych problemów społeczeństwa. Ludwig Erhard dostrzegał wyraźniej niż inni fakt, że w konkurencji na rynku, wolne formalnie rzecz biorąc jednostki ludzkie nie zawsze i nie wszędzie mają równe szanse rywalizowania. Konkurencja rynkowa prowadzi bowiem, w miarę upływu czasu, do pogłębiającego się zróżnicowania pozycji dochodowej i majątkowej podmiotów gospodarczych. Jednostki słabsze są z rynku wypierane, mając w wyniku tego coraz mniejsze szanse prowadzenia działalności gospodarczej i zapewnienia materialnej egzystencji sobie i swoim rodzinom. Na zróżnicowanie szans jednostek ludzkich konkurujących na rynku zwracał też uwagę John Maynard Keynes, używając obrazowego porównania ze „społeczeństwem żyraf żywiących się owocami rosnącymi na wysokich drzewach”. Zwierzęta z najdłuższymi szyjami są zawsze syte, natomiast żyrafy, które nie są tak szczodrze obdarzone przez naturę, muszą zadowolić się tym, co im spadnie z drzewa⁵. Wolność i wynikające z niej szanse konkurowania na rynku mają, obok istotnego formalnego wymiaru, także niemniej doniosły wymiar materialny⁶.

Opowiadając się za koniecznością zrównywania materialnych szans konkurowania jednostek ludzkich w gospodarce rynkowej Ludwig Erhard nie posługuje się argumentami moralnymi, jak socjalistyczni uczeni i inni krytycy kapitalizmu. Argumentuje zgodnie z logiką funkcjonowania gospodarki rynkowej. Twierdzi otóż, że z doświadczenia historycznego wiadomo, iż wraz z pogłębiającym się zróżnicowaniem szans rywalizujących między sobą podmiotów gospodarczych, konkurencja rynkowa słabnie lub nawet zanika, gdyż na rynku pozostaje coraz mniej konkurentów. W konsekwencji zostaje on opanowany przez oligopole lub monopole i stojących za nimi silnych ludzi. Zapobieżenie temu przyczyniłoby się do zapewnienia niezakłóconego przebiegu konkurencji rynkowej w warunkach występowania, jeżeli nie równych, to przynajmniej częściowo wyrównanych, szans uczestniczenia w tym procesie. Ponadto wtedy spodziewać się można stabilizacji rynkowego ładu konkurencyjnego oraz pośrednio wolności i demokracji w społeczeństwie.

Ordoliberalowie uważają, że polityka gospodarcza tworzy swoistą jedność z polityką społeczną. Inaczej mówiąc, racjonalna polityka ekonomiczna sprzyja pomyślnemu rozwiązaniu większości socjalnych problemów społeczeństwa.

Zasady ładu gospodarczego. Ordoliberalizm nawiązuje w swojej nazwie do łacińskiego pojęcia *ordo*. W starożytnej filozofii rzymskiej przez *ordo* rozumiano stan rzeczy charakterystyczny dla cywilizowanego społeczeństwa, w którym wolne jednostki ludzkie mogą w sposób niezakłócony dokonywać transakcji w ramach ogólnie obowiązujących reguł prawnych⁷. Z kolei w europejskim średniowieczu definiowano *ordo* jako połączenie różnorodnych elementów, rzeczy i struktur, w jedną sensowną całość⁸. *Ordo* interpretowane było w tradycji europejskiej, ale także i wschodnioazjatyckiej myśli społecznej, jako przeciwstawienie anarchii i chaosu.

Pojęcie *ordo* odpowiada z założenia pożądanemu łaadowi gospodarczemu, a nie temu, który realnie istnieje w danym momencie. Dlatego *ordo* ma z definicji charakter normatywny (postulatywny). Polityka gospodarcza ordoliberalizmu oparta jest na tym pojęciu i w tym duchu realizuje zadanie kształtowania ładu gospodarczego. Walter Eucken twierdził, że sens *ordo* widoczny jest „Szczególnie w okresach charakteryzujących się występowaniem dysfunkcyjnych lub niesprawiedliwych łaadow gospodarczych. Absurdalność istniejącego konkretnie stanu rzeczy jest motywacją dla tego rodzaju myślenia. Poszukuje się wtedy ładu, który w przeciwieństwie do stanu rzeczy aktualnie istniejącego odpowiada rozsądkowi lub też naturze człowieka oraz istocie problemów wymagających rozwiązania⁹. Zatem ordoliberalizm postuluje politykę kształtowania ładu zorientowanego na urzeczywistnienie (lub przynajmniej przybliżenie się) do normatywnego modelu orientacyjnego w gospodarce. Jeżeli przez *ordo* rozumie się połączenie wielu elementów i struktur społeczeństwa gospodarującego w jedną sensowną całość, to rozważania podnoszące problem realizacji tego modelu będą skupiały się wokół reguł, na podstawie których całość ta jest zorganizowana¹⁰.

Literatura ordoliberalna charakteryzuje ład jako stabilne formy i warunki ramowe przebiegu procesu gospodarowania, określające obowiązujące reguły gry gospodarczej, w ramach których państwo, przedsiębiorstwa, gospodarstwa domowe i jednostki ludzkie podejmują decyzje i realizują działania gospodarcze. Na warunki ramowe przebiegu procesu gospodarowania składają się stosowane ogólnogospodarcze mechanizmy podejmowania i koordynowania decyzji oraz działań gospodarczych (rynek, plan, rokowania, głosowanie), obowiązujące regulacje prawne, formalne i nieformalne normy zachowań gospodarczych oraz różne istniejące (formalne i nieformalne) instytucje. Ordoliberalowie opowiedzieli się za rynkiem jako mechanizmem podejmowania i koordynowania decyzji gospodarczych. Nie

wynikało to tylko z racji jego sprawności w zakresie alokacji zasobów ekonomicznych, ale także ze względu na zdolność do realizacji wartości społecznych (wolności i odpowiedzialności jednostki ludzkiej oraz równości i sprawiedliwości)¹¹.

Między ładem a działaniem gospodarczym. Jak zostało zaznaczone, ordoliberalowie dążyli zatem do sformułowania zasad postulowanego ładu gospodarczego. Aby to osiągnąć przeprowadzili ważne rozróżnienie pomiędzy ładem a procesem gospodarczym. Uważali, że aby kompleksowo ująć działalność gospodarczą społeczeństwa trzeba uwzględnić te dwa współzależne aspekty. Podkreślali przy tym prymat ładu w stosunku do przebiegu procesu gospodarowania. W największym skrócie – prymat ów polega na tym, iż ład określa przebieg rynkowego procesu gospodarowania, a nie odwrotnie. Dopiero w długim okresie możliwe jest oddziaływanie przebiegu procesu gospodarowania na ukształtowanie ładu. W rachubę wchodzi wtedy jego stanowienie w wyniku decyzji organów władzy politycznej i/lub w wyniku rynkowych procesów o charakterze spontanicznym.

Przyjęcie tezy o prymacie ładu gospodarczego w stosunku do procesu ma znaczenie dla teorii polityki gospodarczej. W literaturze dyskutuje się istotną różnicę poglądów pomiędzy większością ordoliberalnych myślicieli a Friedrichem A. von Hayekiem. O ile ci pierwsi opowiadają się za tym, aby organa władzy politycznej kształtowały ład gospodarczy, to ich adwersarz chce pozostawić rozwiązanie tego zadania samoregulacji rynkowej. W pierwszym przypadku chodzi o ład stanowiony, przede wszystkim (choć nie wyłącznie) przez organa władzy politycznej, natomiast w drugim przypadku, o oddolnie kształtujący się *ład spontaniczny*¹². Zdaniem von Hayeka ład spontaniczny jest konsekwencją dokonującej się w przeciągu życia wielu generacji selekcji pomiędzy różnymi normami, regułami zachowań lub innymi instytucjami spełniającymi w gospodarce funkcje regulacyjne. W procesie historycznym bardziej sprawne rozwiązania wypierają rozwiązania mniej sprawne, tak, że w rezultacie spontaniczny ład gospodarczy jest czymś w rodzaju produktu zaktywizowania i selekcji poprzez konkurencję zdecentralizowanej wiedzy i informacji ogółu podmiotów gospodarczych na przestrzeni wieków¹³.

Ordoliberalowie nie byli jednak na tyle jednostronni, ażeby dostrzegać tylko możliwość stanowienia ładu gospodarczego przez organa władzy publicznej. Przykładowo, W. Eucken uwzględniał również możliwość kształtowania się *ładu spontanicznego* w trakcie procesu gospodarowania. Ale doświadczenia historycz-

ne Niemiec i innych kontynentalnych krajów zachodniej Europy w XIX i XX wieku skłaniały go do sporej dozy sceptycyzmu w ocenie konsekwencji tego spontanicznego procesu. W przeciwieństwie do angielskich klasycznych liberałów, a także von Hayeka, Eucken nie był przekonany, co do słuszności tezy, że konkurencja rynkowa jest sama w sobie prawem naturalnym, podobnie jak do tego, że spontaniczne kształtowanie się ładu gospodarczego zapewnia ciągle i niezakłócone funkcjonowanie konkurencji. Aby uprawiać politykę kształtowania ładu gospodarczego w sposób racjonalny, uznawał on za konieczne, aby organa władzy politycznej dysponowały opracowaną przez naukę koncepcją tej polityki. Eucken powołuje się tutaj na Konfucjusza. Według tego mędrca każde społeczeństwo stara się zgodnie z prawem natury zmierzać do realizacji *kosmicznego prawa przetrwania*¹⁴ i próbuje, w miarę możliwości, uniknąć lub przynajmniej radykalnie ograniczyć, występowanie anarchii i chaosu. Ordoliberalni ekonomiści chcąc zapobiegać tego rodzaju niepożądanym tendencjom postulują unikanie rozpowszechnionej w polityce gospodarczej skłonności do rozwiązywania poszczególnych problemów poprzez działania od przypadku do przypadku, wycinkowe i krótkookresowe. Według nich nie można formułować zadań polityki gospodarczej i stosować jej instrumentów w zależności od konkretnych warunków działania i aktualnych interesów polityków oraz różnych grup nacisku. Konsekwencją tego jest z reguły, co potwierdza doświadczenie historyczne, utrata orientacji, co do ogólnych zasad tej polityki. Polityka ukierunkowana na izolowane od siebie działania zmierzające do rozwiązywania poszczególnych odcinkowych, bieżących problemów traci na spójności, konsekwencji, a przede wszystkim skuteczności. Niespójność i krótki horyzont czasowy sprawiają, że rozwiązanie jednych problemów przyczynia się do powstania nowych, wymagających dalszych odcinkowych, bieżących interwencji państwa. Zamiast ograniczać w gospodarce anarchię i chaos polityka tego rodzaju sama je generuje.

Metody i instrumenty polityki gospodarczej. Ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej nie zakłada bynajmniej jakiegось szczególnego interwencjonizmu w procesy gospodarcze. Wręcz przeciwnie, wyklucza – poza sytuacjami wyjątkowymi – aby władze publiczne stawiały sobie zadania o charakterze rzeczowym (na przykład osiągnięcie określonego tempa wzrostu gospodarczego i/lub z góry ustalonych rozmiarów i struktury inwestycji albo konsumpcji) i ingerowały w proces gospodarowania w celu ich realizacji. W tym kontekście podnosi się też

kwestię ograniczonych *mocy przerobowych* organów władzy politycznej. W przypadku podjęcia próby realizacji celów rzeczowych w gospodarce musiałyby one zapewnić sobie szeroki strumień informacji, poddać informacje analizie, przeformułować wyniki analizy w ukierunkowane na konkretne cele decyzje oraz uruchomić i kontrolować ich realizację.

Jednakże z ordoliberalnego punktu widzenia istotniejszym argumentem jest to, że rezygnacja polityki z realizacji celów rzeczowych zmniejsza zagrożenia dla wolności gospodarujących jednostek ludzkich. Nastawiona na realizację takich celów polityka gospodarcza, zmierzałaby bowiem albo do przekształcenia w przebiegu procesu gospodarowania istniejącego stanu rzeczy, albo zachowania go w niezmienionej formie. Wtedy zaś gospodarujące jednostki ludzkie musiałyby dostosowywać swoje decyzje i działania do preferowanych przez politykę rzeczowych celów. W rezultacie takiego procesu dostosowawczego ich wolność i wynikająca z tego odpowiedzialność, podlegałyby różnym restrykcjom.

Z wymienionych wyżej względów władza publiczna powinna skupić się na kształtowaniu ładu gospodarczego, który ukierunkowany jest na samoregulujący się przebieg procesu gospodarowania w skali ogólnogospodarczej oraz urzeczywistnienie wartości społecznych (wolność i odpowiedzialność jednostek oraz sprawiedliwość rozumiana jako równość szans). Władze publiczne – poprzez zasady polityki gospodarczej – mają tylko określić warunki ramowe przebiegu procesu gospodarowania. Polityka kształtowania ładu gospodarczego zmierza wówczas do ukierunkowania działalności mikroekonomicznych podmiotów rynkowych na realizację celów o charakterze ogólnogospodarczym i społecznym. Jej celem jest integracja racjonalności mikroekonomicznej z racjonalnością ogólnogospodarczą, a także i racjonalnością społeczną.

Ordoliberalowie są zwolennikami *lesseferyzmu* w kwestii sposobu, w jaki sam proces gospodarowania ma przebiegać. Każdy podmiot gospodarujący powinien mieć moc czynić, co zechce lub zaniechać tego, co mu nie odpowiada. Władze polityczne, siły społeczne, czy silne jednostki, nie powinny ograniczać przedsięwzięcia w podejmowaniu działań gospodarczych. Paradoksalnie jednak, aby osiągnąć tę wolność działania w gospodarce, potrzebna jest aktywność władz publicznych w kształtowaniu ładu gospodarczego. Wolność trzeba bowiem nie tylko wywalczyć, ale również stale i konsekwentnie chronić przed groźącymi jej niebezpieczeństwami¹⁵. Ład gospodarczy spełnia w tej koncepcji funkcję klamry spinającej wolność i interesy gospodarujących jednostek

ludzkich z zadaniem rozwoju materialnego gospodarki i respektu dla wartości społecznych.

Niemniej ordoliberalowie domagają się ograniczenia interwencji państwa w przebieg procesu gospodarowania do *minimum minimorum*. Są one dopuszczalne tylko wtedy, gdy nie ma alternatywy. Eucken dostrzegał możliwość pojawienia się takiej konieczności w odniesieniu do rozwiązywania niektórych problemów socjalnych. Mimo krytycznego stosunku do nauk Keynesa nie wykluczał on, między innymi, możliwości wystąpienia tego rodzaju przymusu, jeżeli chodzi o oddziaływanie na koniunkturę gospodarczą¹⁶. Wilhelm Röpke zalecał w takich przypadkach stosowanie metod i instrumentów działania w pełni konformistycznych (spójnych) z rynkowym ładem gospodarczym. „*Konformistyczne są takie interwencje, które nie eliminują funkcjonowania mechanizmu cenowego i wynikającej z tego samoregulacji rynku, tylko jako nowe parametry podporządkowują się logice tego mechanizmu i będą przezeń asymilowane*”¹⁷. Interwencją konformistyczną z rynkowym ładem gospodarczym jest na przykład dewaluacja waluty. Z kolei przykładem interwencji z nim niespójnej jest wprowadzenie przymusowego monopolu państwa w zakresie zarządzania dewizami.

Najlepszą metodą uprawiania polityki gospodarczej jest zapewnienie swobodnego funkcjonowania rynku w ramach wyznaczonych przez ład gospodarczy. Stoi za tym głęboko ugruntowane w ordoliberalnej myśli ekonomicznej przekonanie, że samoregulacja rynkowa jest nie do zastąpienia przez żaden inny ogólnogospodarczy mechanizm regulacyjny. Jej przewaga w zakresie optymalizacji koordynacji i alokacji zasobów oraz dóbr nad innymi mechanizmami nie podlega dyskusji.

Ludwig Erhard także był przekonany, że konkurencyjna gospodarka rynkowa potrafi zapewnić powstanie równowagi makroekonomicznej, przy pełnym wykorzystaniu czynników produkcji. Rozumiał przez to pełne zatrudnienie albo też stan rzeczy do niego bardzo zbliżony. Według niego, tendencja do stabilizacji i równowagi makroekonomicznej – immanentna dla samoregulującej się gospodarki – jest tym bardziej prawdopodobna, w im większym stopniu przebieg procesu gospodarowania charakteryzuje się konkurencją, a władze polityczne nie zakłócają go interwencjami¹⁸. Akceptacja prawa Sayera ogranicza zapotrzebowanie na stosowanie metod i instrumentów polityki gospodarczej do oddziaływania na przebieg koniunktury do rzadkich, wyjątkowych sytuacji.

Warto podkreślić, że koncepcja ordoliberalna tym różni się od neoklasycznej, że według tej pierwszej gospodarka nie jest w pełni odrębnym subsystemem spo-

łeczeństwa jako całości. W koncepcji ordoliberalnej, gospodarka, zachowując odrębność w zakresie samoczynnego przebiegu procesu gospodarowania, podlega powiązaniu ze społeczeństwem oraz jego zadaniem rozwoju materialnego i respektu dla wartości. Nadaje to tej koncepcji jednocześnie ekonomiczny i społeczny charakter.

Współzależność pomiędzy ładem gospodarczym a rozwojem gospodarki oraz wartościami społecznymi niesienie ze sobą konsekwencje dla wyboru metod i instrumentów polityki gospodarczej. Otóż ład gospodarczy powinien być spójny z jej celami. Według tego poglądu polityka gospodarcza daje się scharakteryzować skróto jako relacja pomiędzy celami i zastosowanymi metodami (instrumentami) ich realizacji. W pracach nawiązujących do myśli ordoliberalnej postuluje się, aby metody i instrumenty polityki gospodarczej były spójne z jej celami i przyjętymi zasadami ładu gospodarczego¹⁹. Z konsekwentnie ordoliberalnej pozycji można stwierdzić konieczność pełnego ich dostosowania do ładu gospodarczego, a za jego pośrednictwem do materialnego zadania oraz społecznych celów gospodarki.

Państwowy stróż nocny. Według angielskich klasyków ekonomii politycznej, państwo powinno ograniczyć oddziaływanie na gospodarkę do roli *stróża nocnego*. Klasyczny liberalizm pozostawił bowiem decyzjom podmiotów gospodarczych działającym na rynku zarówno kształtowanie ładu gospodarczego jak i samego prze-

Ludwig Erhard dostrzegał, że w konkurencji na rynku, formalnie wolne jednostki ludzkie nie zawsze i nie wszędzie mają jednak równe szanse. Konkurencja prowadzi bowiem do pogłębiającego się zróżnicowania pozycji dochodowej i majątkowej podmiotów gospodarczych. Jednostki słabsze są z rynku wypierane, mając w wyniku tego coraz mniejsze szanse prowadzenia działalności gospodarczej i zapewnienia materialnej egzystencji sobie i swoim rodzinom.

biegu procesu gospodarowania w skali całej gospodarki. Zgodnie, między innymi ze wskazówkami Johna Stuarta Milla, stosowanie zasady *lesseferyzmu* interpretowane było jako zasada *nie mieszania się* państwa w te dwie jakościowo różne sfery działalności społeczeństwa gospodarującego²⁰. Tymczasem, choć ordoliberalizm wyrósł w znacznej mierze z klasycznego liberalizmu, to jego przedstawiciele zdobyli się na krytyczną ocenę roli państwa w polityce gospodarczej, wyznaczonej mu przez liberalnych myślicieli.

Ordoliberałowie byli przekonani, że obok nocnego stróżowania, państwo ma jeszcze inne zadania do spełnienia. Będąc jedynie stróżem nie gwarantuje ono bowiem jeszcze zgodnego z ich oczekiwaniami funkcjonowania konkurencyjnej gospodarki rynkowej. Według ordoliberalnej szkoły myślenia, jednostki ludzkie i podmioty rynkowe dysponujące swobodą kształtowania zarówno przebiegu własnej działalności jak i form ładu gospodarczego będą czyniły z tego użytek przede wszystkim we własnym, egoistycznym interesie. Należy spodziewać się, że będą próbowały zdobyć pozycję przewagi w stosunku do konkurentów, by uzyskawszy pozycje monopolistyczne lub przynajmniej oligopolistyczne, wyzwolić się spod *bezlitosnej dyktatury* konkurencji rynkowej. Eucken uważał wręcz, że w każdej gospodarce rynkowej występują immanentne tendencje do wypierania konkurencji i zastępowania jej przez monopole i oligopole, a dotyczy to zarówno strony podaży jak i popytu²¹. Dlatego stawiał przed państwem zadanie niedopuszczania do tworzenia się na rynkach struktur monopolistycznych, skupiających w swych rękach władzę gospodarczą²². Inny ordoliberał Franz Böhm, określał konkurencję rynkową jako jedyną skuteczną procedurę, służącą ograniczaniu władzy poszczególnych podmiotów gospodarczych. Czeski polityk i liberalny ekonomista, Vaclav Klaus, stwierdził w roku 1995 (w wykładzie wygłoszonym w instytucie im. Waltera Euckena we Freiburgu), że od tego właśnie uczonego nauczył się, że konkurencyjna gospodarka rynkowa nie jest w żadnym przypadku *prawem natury*, gdyż ciągle zagrażają jej grupy interesów. Dlatego musi być nieustannie chroniona przez politykę kształtowania ładu gospodarczego, której realizacja jest zadaniem państwa²³.

W związku z tym Wilhelm Röpke zalecał dosłownie, aby państwo *chroniło kapitalizm przed kapitalistami*, jeżeli będą oni próbowali unikać konkurencji, zmierzając do osiągnięcia zysków przez wygodny dla nich sposób tworzenia struktur monopolistycznych. Zaś wynikające stąd straty będą próbowali przerzucić na całość społeczeństwa²⁴. Przed ordoliberałami stała za-

tem kwestia, ochrony kapitalistycznej gospodarki rynkowej przed właścicielami kapitału, żądnymi coraz większych oligopolistycznych, a w miarę możliwości także i monopolistycznych, zysków. O ile państwo okresu *lesseferyzmu* pozostawiało zarówno kształtowanie przebiegu procesu gospodarowania, jak i ładu gospodarczego, decyzjom poszczególnych podmiotów, o tyle w okresie *polityki eksperymentów*, szczególnie w pierwszej połowie XX wieku, organa władzy politycznej postępowały odwrotnie. Oddziaływały one bezpośrednio i pośrednio zarówno na sam proces gospodarowania, jak i ład gospodarczy. Od typowej dla roli *stróża nocnego* – daleko idącej absencji państwa w gospodarce – wahało przesunęło się w kierunku iluzji jego omnipotencji. Eucken podkreślał konieczność unikania tego rodzaju sytuacji ekstremalnych i skoncentrowania państwowej polityki gospodarczej przede wszystkim na kształtowaniu ładu gospodarczego²⁵.

Ordoliberałowie wyprowadzają postulat, aby organa władzy politycznej spełniały rolę oświeconego aparatu władzy, który w sposób wysoce racjonalny sam ogranicza się do kształtowania ładu gospodarczego²⁶. Dzięki *samoograniczeniu* się do tej sfery działalności, organa te zawiązują pośrednio możliwości wywierania nacisków na ich decyzje gospodarcze przez różne grupy interesów. Przez rezygnację z bezpośrednich interwencji w przebieg gospodarowania, uzyskują w ekonomii pozycję bezstronnego arbitra. Stałby on ponad różnorodnymi, sprzecznymi interesami poszczególnych uczestników gry gospodarczej. Pozycja bezstronności wobec gospodarczych interesów sprzyja temu, aby władza mogła skłonić albo w razie potrzeby zmusić, podmioty gospodarcze do przestrzegania ukształtowanych na podstawie jej decyzji reguł gry²⁷. Tę, także współcześnie aktualną i ważną myśl sformułował w roku 1932 Alexander Rüstow w przemówieniu na kongresie stowarzyszenia niemieckojęzycznych ekonomistów Verein für Socialpolitik. „*Nowy liberalizm, który reprezentuję wspólnie z moimi przyjaciółmi, postuluje istnienie silnego państwa, stojącego tam, gdzie jego miejsce, to jest ponad gospodarką i jej grupami interesów. Tym wyznaniem wiary w silne państwo w interesie liberalnej polityki gospodarczej oraz w liberalną politykę gospodarczą w interesie silnego państwa – gdyż czynniki te wzajemnie się warunkują – pozwólcie mi Państwo zakończyć moje wystąpienie*”²⁸.

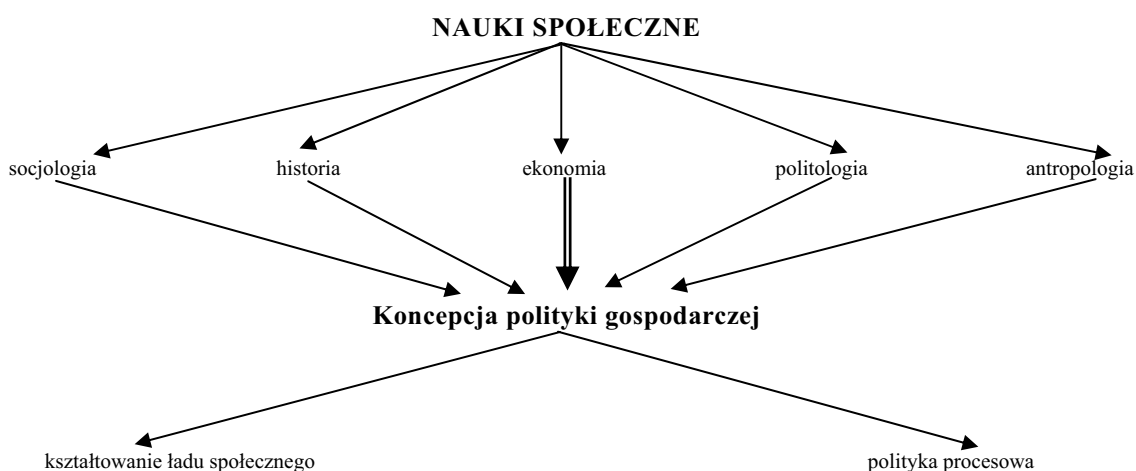
Podsumowanie. Ordoliberalizm w formułowaniu polityki gospodarczej opiera się na trzech założeniach. Po pierwsze, zakłada konieczność rozróżnienia pomiędzy ładem gospodarczym a procesami gospodarczymi dokonującymi

się w jego ramach (to co realnie dzieje się w gospodarce każdego dnia); prymat leży po stronie ładu w stosunku do przebiegu procesu gospodarowania. Po wtóre, ordoliberalizm dokonuje rozróżnienia pomiędzy ładem stanowionym a ładem spontanicznym kształtującym się na rynku. Decydujące znaczenie przyznano ładowi spontanicznemu, co oznacza aktywną rolę państwa w gospodarce. Po trzecie wreszcie, ordoliberalizm zakłada upowszechnienie wśród polityków gospodarczych i w społeczeństwie myślenia obejmującego całość gospodarki, czyli myślenia w kompleksowych kategoriach ładu gospodarczego.

Wychodząc z przyjętych założeń ordoliberalni myśliciele postulują, aby koncepcja polityki gospodarczej była:

- **Kompleksowa.** Dotyczy bowiem całości gospodarki, a nie tylko poszczególnych jej sektorów i działów. Obok zadania pomnażania wartości materialnych i realizacji celów społecznych, polityka gospodarcza powinna opierać się na zasadach ładu gospodarczego. Powinna wykorzystywać metody i instrumenty w orbicie państwa, przedsiębiorstw rynkowych oraz gospodarujących jednostek ludzkich.

Nauki społeczne i koncepcja polityki gospodarczej



Źródło: Opracowanie własne.

- **Spójna.** Spójność musi istnieć między realizacją zadania pomnażania wartości materialnych, wartościami społecznymi a zasadami kształtowania ładu gospodarczego (w tym między metodami i instrumentami polityki gospodarczej oraz podmiotami gospodarczymi). Wszystkie te elementy powinny stanowić wzajemnie dostosowaną do siebie niesprzeczną całość.
- **Długookresowa.** Program polityki gospodarczej jest trwałą podstawą, na bazie której dokonują się bieżące dostosowania do ciągle zmieniających się warunków w procesach gospodarowania. Jest on także podstawą konkretnych działań gospodarczych.

Elementy ordoliberalnej koncepcji polityki gospodarczej

1. Rozwój materialny i realizacja wartości społecznych.
2. Ład gospodarczy (zasady).
3. Metody i instrumenty polityki gospodarczej.
4. Podmioty gospodarcze (państwo, mikroekonomiczne podmioty rynkowe, jednostki ludzkie).

¹ Artykuł opiera się na pierwszym rozdziale książki, *Spoleczna gospodarka rynkowa. Ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej*, PWN, 2008.

² P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Volkswirtschaftslehre*, 15. Auflage, Wirtschaftsverlag Carl Ueberreuter, Wien, Frankfurt, 1998, s. 28.

³ L. Erhard, *Die Prinzipien der deutschen Wirtschaftspolitik, Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, Nr 104, Juni 2005, s. 17.

⁴ Taka interpretacja celów polityki gospodarczej znajduje uzasadnienie w przyjętym przez autora wizerunku jednostki ludzkiej jako społecznie zorientowanego indywidualisty. Myśl ta występuje już u Arystotelesa, bardzo mocno akcentuje ją A. Smith, w *Teorii uczuć moralnych*, i jest ona fundamentalną przesłanką myślenia W. Eucken'a i L. Erhard'a.

⁵ Por. J. Starbatty, *Ideengeschichtliche Grundlagen einer freiheitlichen Ordnungspolitik*, red: Dettling Warnfried, *Die Zähmung des Leviathan – Neue Wege der Ordnungspolitik*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1980, s. 69.

⁶ Zwraca na to uwagę też J. K. Galbraith, Por. tego autora, *Godne społeczeństwo – program troski o ludzkość*, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa, 1999, s. 13.

⁷ M.E. Streit, W. Kasper, *Das institutionelle Fundament von Freiheit und Wohlstand – Lektionen der „Freiburger Schule“*, red: Streit, Manfred: *Freiburger Beiträge zur Ordnungsökonomik*, J. C. B. Mohr (P. Siebeck), Tübingen, 1995, s. 113.

⁸ W. Eucken, *Die Grundlagen der Nationalökonomie*, 9. Auflage, Springer Verlag, Berlin, Heidelberg, New York, London, Paris, Tokyo, Hong-Kong, 1989, s. 239.

⁹ W. Eucken, *Die Grundlagen der Nationalökonomie*, 9. Auflage, Springer Verlag, Berlin, Heidelberg, New York, London, Paris, Tokyo, Hong-Kong, 1989, s. 239.

- ¹⁰ G. Habermann, *Ordnungsdenken – eine geistesgeschichtliche Skizze*, „Ordo – Jahrbuch für die Ordnung der Wirtschaft und Gesellschaft“, Band 53, Lucius & Lucius, Stuttgart, 2002, s. 169.
- ¹¹ J.B. Donges, A. Freytag, *Allgemeine Wirtschaftspolitik*, Lucius & Lucius, Stuttgart, 2001, s. 45.
- ¹² V. Vanberg, J.F.A., *Hayek und die Freiburger Schule*, „Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik“, 2/2001, s. 1–7.
- ¹³ F.A. Hayek von, *Verfassung der Freiheit*, 2. Auflage, J.C.B. Mohr (P. Siebeck), Tübingen, 1983, s. 35–36.
- ¹⁴ G. Habermann, *Ordnungsdenken – eine geistesgeschichtliche Skizze*, „ORDO Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft“, Band 53, Lucius & Lucius, Stuttgart, 2002, s. 171.
- ¹⁵ H.F. Wünsche, *Rola państwa w społecznej gospodarce rynkowej – lekcja ekonomii politycznej w ujęciu L. Erharda*, red: Polskie Towarzystwo Ekonomiczne Oddział Warszawski, *Lad gospodarczy jako efekt działalności państwa w społecznej gospodarce rynkowej*, Warszawa, 2005, s. 21.
- ¹⁶ W. Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, 7. Auflage, Mohr Siebeck, Tübingen, 2004, s. 311, 318.
- ¹⁷ W. Röpke, *Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart*, 6. Auflage, Bern, Stuttgart, 1979, s. 259.
- ¹⁸ N. Kloten, *Makroökonomische Stabilisierungspolitik – Erhards Positionen und Vorbehalte*, red: Ludwig-Erhard-Stiftung, *Soziale Marktwirtschaft als historische Weichenstellung*, ST Verlag, Düsseldorf, 1997, s. 104–105.
- ¹⁹ H.G. Schachtschabel, *Wirtschaftspolitische Konzeptionen*, 3. Auflage, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz, 1976, s. 29–30.
- ²⁰ W. Lippmann, *Gesellschaft freier Menschen*, A. Francke AG, Bern, 1945, s. 249–258.
- ²¹ W. Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, 7. Auflage, Mohr Siebeck, Tübingen, 2004, s. 31.
- ²² Tamże, s. 172.
- ²³ V. Klaus, *Tschechische Transformation und europäische Integration: Gemeinsamkeiten von Visionen und Strategien*, Neue Presse Verlags-GmbH, Passau, s. 111–113.
- ²⁴ W. Röpke, *Die Lehre von der Wirtschaft*, 13. Auflage, Verlag Paul Haupt, Bern-Stuttgart-Wien, 1994, s. 305.
- ²⁵ W. Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, 7. Auflage, Mohr Siebeck, Tübingen, 2004, s. 242–246.
- ²⁶ L. Erhard, *Das Ordnungsdenken in der Marktwirtschaft. Festschrift zum 90. Geburtstag von Ludwig von Mises*, zbiór artykułów, Erhard L., *Gedanken aus fünf Jahrzehnten*, ECON Verlag, Düsseldorf, Wien, New York, 1988, s. 1052.
- ²⁷ P. Pysz, *Rola państwa w ordoliberalnej koncepcji polityki gospodarczej*, „Ekonomista”, 1/ 2005, s. 83.
- ²⁸ A. Rüstow, Redebeitrag, *Deutschland und die Weltkrise*, Verhandlungen des Vereins für Socialpolitik. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Dresden, 1932, Band 187.

Pogłębienie prawa europejskiego w dziedzinie polityki społecznej polegało również na rozwijaniu zasady informacji i konsultacji pracowniczej. W traktatach europejskich uznano ją za jedną z centralnych idei społecznej Europy – pisze Jerzy Wratny

Partycypacja pracownicza po europejsku

Pierwotnym celem integracji krajów Europy Zachodniej była integracja gospodarcza. Dlatego na początku polityka społeczna Wspólnoty Europejskiej była podporządkowana celom ekonomicznym. Stopniowo jednak nabierała ona charakteru bardziej autonomicznego, a następnie jej cele stawały się równouprawne w stosunku do celów gospodarczych (cohésion). Nastąpiło to jednak ostatecznie dopiero z chwilą przyjęcia uchwał ze szczytu w Maastricht w 1991 roku¹.

Pierwsze przewartościowanie na tej drodze przyniósł szczyt paryski w październiku 1972 roku. Wysłunięto wówczas hasło poprawy jakości i standardu życia, w następstwie czego w 1974 roku opracowano program działań w dziedzinie społeczno-politycznej. Wysłunięto wówczas postulaty odnoszące się do prawa pracy takie jak: udoskonalenie swobodnego przepływu pracowników, bezpieczeństwo i ochrona zdrowia na stanowisku pracy, ochrona interesów pracowniczych w trakcie zmian w strukturze i własności przedsiębiorstw, ułatwienie w zawieraniu europejskich układów zbiorowych. Sformułowano również postulat zapewnienia w przedsiębiorstwie i zakładzie pracy współdziałania pracowników z pracodawcami w formie udostępniania zatrudnionym informacji i przeprowadzania z nimi konsultacji.

Dalsze pobudzenie aktywności Wspólnoty w dziedzinie społecznej miało miejsce w znacznym stopniu w wyniku przyjęcia w 1986 roku tak zwanego Jednolitego Aktu Europejskiego. Nowelizując Traktat Rzymski, upoważnił on między innymi Radę Europejską do uchwa-

lania dyrektyw mających na celu poprawę środowiska pracy, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii zdrowia i bezpieczeństwa pracowników (ustalono, że uchwalanie dyrektyw w tej dziedzinie będzie następowało kwalifikowaną większością głosów). Zwłaszcza pojęcie „środowiska pracy” rodziło możliwość szerokiej interpretacji z korzyścią dla pracowników, nie wyłączając zakresu zbiorowego prawa pracy, w tym różnego typu przedstawicielstw pracowniczych. Kwestie partycypacji pracowniczej rozwinięto następnie we Wspólnotowej Karcie Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników z 9 grudnia 1989 roku². Tam rozwijanie uprawnień do informacji i konsultacji w przedsiębiorstwie zyskało rangę jednego z trzech głównych celów, do których Wspólnota oraz wszystkie kraje członkowskie mają dążyć (art. 17 Karty).

W świetle kolejnych zmian prawa traktatowego, zasadę informacji i konsultacji pracowniczej uznano za jedną z centralnych idei Europy socjalnej oraz zdecydowano się na konsekwentne rozwijanie tej zasady na gruncie prawa wtórnego Wspólnoty (są to dyrektywy i rozporządzenia Rady Unii Europejskiej, wydawane niekiedy z udziałem Parlamentu Europejskiego. Natomiast prawo pierwotne to traktaty, na przykład Traktat Rzymski, Traktat z Maastricht). I tak według Traktatu założycielskiego (Rzymskiego), w brzmieniu ustalonym Traktatem Amsterdamskim z 2 października 1997 roku³ zapisano, że Wspólnota popiera i uzupełnia działania państw członkowskich w zakresie między innymi informacji i konsultacji pracowniczej. Poza tym prawo do informacji i konsultacji pracowniczej zostało zadeklarowane w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej (art. 270) przyjętej na szczycie w Nicei w 2000 roku. Karta została dołączona do projektu Traktatu Konstytucyjnego dla Europy, choć jak wiadomo Traktat nie wszedł w życie. Karta stała się jednak załącznikiem do traktatów o Unii Europejskiej i Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, przyjętych na szczycie Rady Europejskiej w Lizbonie w grudniu 2007 roku.

Europejski model społeczny. Dla rozwoju polityki społecznej szczególne znaczenie – wśród dokumentów programowych – miały tak zwane klauzule socjalne z Maastricht, czyli Protokół i Porozumienie w sprawie polityki społecznej. Zostały one przyjęte 7 lutego 1992 roku na szczycie w Maastricht⁴. Te dokumenty zostały uznane za podstawę tak zwanego europejskiego modelu społecznego. W Porozumieniu, za jeden z sześciu celów polityki społecznej Unii uznano popieranie dialogu społecznego (art. 1), a zadaniem Wspólnoty w dziedzinie polityki społecznej ma być między innymi – zgodnie z art. 2 ust. 1 Porozumienia – popieranie i uzupełnianie działań państw członkowskich w dziedzinie informacji i konsultacji pracowników (sformułowanie analogiczne do przyjętego w Traktacie Rzymskim uzupełnionym w 1997 roku, por. wyżej).

W dziedzinie polityki społecznej, w tym również w zakresie informacji i konsultacji pracowniczej, organy Wspólnoty uzyskały szczególną kompetencję do stanowienia prawa. Można to uznać za postęp na drodze tworzenia we Wspólnocie modelu spójności, który równoważyłby dążenia do realizacji celów gospodarczych z celami społecznymi. Rada Europejska otrzymała bowiem prawo do stanowienia wymagań minimalnych, które mają być stopniowo wprowadzane w życie w krajach członkowskich (poprzez wdrażanie dyrektyw). Dyrektywy określające wymagania minimalne, w tym dotyczące informacji i konsultacji pracowniczej, uchwalane być miały – zgodnie z Protokołem w sprawie polityki socjalnej – kwalifikowaną większością głosów.

Protokół zawierał jednak liczne obwarowania i zastrzeżenia, które miały ograniczyć do niezbędnego minimum ingerencję Wspólnoty w sprawy wewnętrzne państw członkowskich. W tym celu dokonano rewizji Traktatu Rzymskiego na szczycie w Maastricht 7 lutego 1992 roku (a więc jednocześnie z przyjęciem omawianych dokumentów socjalnych). Ustanowiono wówczas kryterium pomocniczości (*subsidiarity*), które oznacza, że Wspólnota może działać tylko wtedy, gdy państwa członkowskie nie mogą osiągnąć określonych celów we własnym zakresie albo gdy działania Wspólnoty mogą przynieść lepsze rezultaty z uwagi na ich skalę i efekty (art. 3b Traktatu). Zasada pomocniczości miała znaleźć zastosowanie, między innymi, przy ustalaniu norm w dziedzinie polityki społecznej, w tym w dziedzinie partycypacji pracowniczej, której zróżnicowane formy rozwinęły się w krajach członkowskich. Ingerencja jej organów powinna więc mieć charakter bardziej wspomagający niż rozstrzygający.

Swój wkład w dzieło ugruntowania prawa do informacji i konsultacji wniosła także Rada Europy, druga

obok Unii Europejskiej, ogólnoeuropejska organizacja działająca między innymi na rzecz promowania praw człowieka. Nastąpiło to najpierw w Europejskiej Karcie Społecznej z 1961 roku⁵, a ściśle biorąc, w Protokole dodatkowym do Karty z 1988 roku. Państwa-sygnatariusze zobowiązywały się „[...] do przyjęcia lub popierania środków mających zapewnić pracownikom lub ich przedstawicielom skuteczne wykonywanie prawa do informacji i konsultacji w zakładzie pracy” (art. 2 Protokołu). Postanowienie to zostało następnie uwzględnione i rozwinięte w integralnym tekście Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej z 1996 roku (por. art. 21 ZEKS). Było to wyrazem chęci Rady Europy do nadążania za powiększającym się dorobkiem prawa wspólnotowego w tej dziedzinie⁶.

Dorobek Wspólnoty. Wprawdzie w dziedzinie regulacji społecznych traktaty europejskie przyznały pierwszeństwo rozwiązaniom wypracowywanym na poziomie krajowym, to jednak dorobek prawny Wspólnoty (*acquis communautaire*) w dziedzinie prawa pracowników do informacji i konsultacji jest wyjątkowo obfity. Pozwala to na wysunięcie twierdzenia, iż partycypacja pracownicza w postaci pracowniczego prawa do informacji i konsultacji stanowi jeden z podstawowych składników prawa wtórnego Wspólnoty. Rozwiązania prawne dotyczące tej kwestii przyjmowano na różnych etapach rozwoju Wspólnoty, a szczególnie wtedy, gdy zaczęto się kierować we Wspólnocie zasadą dążenia do osiągnięcia spójności między celami związanymi z rozwojem gospodarczym a rozwojem społecznym (por. wyżej).

Regulacje społeczne Wspólnoty zostały, po pierwsze, rozwinięte w dyrektywach, które miały na celu ochronę interesów pracowniczych w sytuacjach szczególnych. Obejmuje to sytuacje, w jakich mogą znaleźć się przedsiębiorstwa, a tym samym ich pracownicy (sytuacje szczególne to: zwolnienia grupowe, przeniesienie przedsiębiorstwa lub jego części do innego pracodawcy, niewypłacalność pracodawcy). Otóż dyrektywy, określone mianem strukturalnych, wymagają współdziałania pracodawców z przedstawicielstwem pracowniczym w sprawach mających istotne znaczenie dla losów załogi. Przykładowo, Dyrektywa 98/59 z 20 lipca 1998 roku, dotycząca zwolnień zbiorowych⁷, zobowiązuje pracodawcę, który ma zamiar dokonać zwolnień, do skonsultowania tego zamiaru z przedstawicielami pracowników w celu zawarcia porozumienia. Przedmiotem konsultacji jest możliwość uniknięcia zwolnień bądź ich ograniczenia oraz złagodzenie następstw redukcji pracowniczych. Przedstawiciele pracowników mają prawo do zgłoszenia

konstruktywnych wniosków, a pracodawca powinien udzielić im odpowiednich informacji, a przynajmniej przedstawić na piśmie przyczyny zwolnień, liczbę pracowników, którzy mają być zwolnieni, oraz okres, w jakim zwolnienia będą miały miejsce.

Warto wymienić także Dyrektywę 2001/23 z 12 marca 2001 roku, dotyczącą ochrony praw pracowników w razie transferu przedsiębiorstwa, zakładu lub jego części⁸ na nowego pracodawcę w wyniku sprzedaży lub w innych okolicznościach. W tym wypadku zarówno nowy jak i dotychczasowy pracodawca mają obowiązek udzielić informacji na temat terminów i przyczyn transferu oraz na temat skutków, jakie dotkną pracowników (chodzi o skutki prawne, ekonomiczne i społeczne). Przedmiotem konsultacji powinny być wszelkie zagadnienia związane z transferem, zmiany planowane wobec pracowników itp. Jest to, podobnie jak w przypadku zwolnień grupowych, tak zwana konsultacja mocna, gdyż zgodnie z dyrektywą, strony pracodawcza i pracownicza powinny zmierzać do osiągnięcia porozumienia.

Bezpieczeństwo i zdrowie w środowisku pracy. Rozwinięte zostało także szeroko wspólnotowe prawodawstwo w zakresie bezpieczeństwa i zdrowia w środowisku pracy. Tu również uprawnienia partycypacyjne załóg są szczególnie eksponowane. Do tego zakresu odnosi się ramowa Dyrektywa 89/391 z 12 czerwca 1989 roku, dotycząca środków służących poprawie bezpieczeństwa pracy i ochronie zdrowia pracowników podczas pracy⁹. Przewiduje ona prawo załóg do uzyskiwania informacji o zagrożeniach w dziedzinie bhp oraz przedsięwzięciach

ochronnych i środkach zaradczych. W tym zakresie pracownicy mają także prawo do bycia wysłuchanymi. Przedstawiciele pracowników mają również prawo do przedkładania propozycji oraz do innych form uczestnictwa we wszystkich kwestiach związanych z bezpieczeństwem i zdrowiem w miejscu pracy. W zakresie problematyki bezpieczeństwa i zdrowia istnieje szereg innych dyrektyw, które zakładają pracownicze prawo do informacji i konsultacji pracowniczej. Są to tak zwane dyrektywy-córki w stosunku do dyrektywy-matki z 1989 roku

Prawodawstwo europejskie zrodziło wiele regulacji częściowych, w których wprowadzono element partycypacji pracowniczej. Ale prawodawca wspólnotowy podjął także problem informacji i konsultacji pracowniczej w szerszej skali. Dorobek wspólnotowy w tej dziedzinie można porządkować według różnych kryteriów. Przede wszystkim należy rozróżnić tendencję do umacniania pracowniczych uprawnień do współdziałania z pracodawcą na szczeblu zakładu pracy i odrębną tendencję do promowania mechanizmów partycypacyjnych w organach statutowych przedsiębiorstwa, w tym zwłaszcza w organach spółek kapitałowych (rady nadzorcze, zarządy firm). Nurtem dominującym okazało się wspieranie partycypacji zakładowej w postaci przedstawicielstw pracowniczych, które reprezentują załogi zakładów pracy. W tym zakresie linia rozwojowa wiodła od objęcia mechanizmami partycypacyjnymi tylko dużych przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym do ustanowienia takich mechanizmów także w przedsiębiorstwach (zakładach) o zasięgu państw członkowskich.

O ile – jak widzieliśmy wyżej – prawo wspólnotowe wprowadziło szereg rozwiązań częściowych uwzględniających partycypację, to jednak całościowe uregulowanie zagadnienia partycypacji w prawie europejskim napotykało trudne do przezwyciężenia przeszkody. Dlatego też proces stanowienia prawa w tej dziedzinie rozciągnął się na długi okres, a jego finalizacja nastąpiła dopiero w pierwszej dekadzie XXI wieku. Prace przygotowawcze podjęto z inspiracji wymienionych wyżej dokumentów programowych Rady Europy i Wspólnoty Europejskiej pochodzących z przełomu lat 80. i 90. (na przykład Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej czy Karty Podstawowych Praw Unii Europejskiej). Ale nawet wypracowane już w Komisji Europejskiej projekty długo nie mogły doczekać się realizacji. Wynikało to z rozbieżnych stanowisk poszczególnych państw oraz z odmiennych interesów europejskich i krajowych organizacji związków zawodowych i pracodawców.

Europejskie rady zakładowe stały się reakcją na intensyfikację procesu koncentracji i przepływu kapitału w obrębie państw Wspólnoty (fuzje, przeniesienia przedsiębiorstw do innych krajów UE). Uznano, że te zjawiska wymagają wyłonienia reprezentacji pracowniczej na szczeblu kierownictwa wielonarodowych przedsiębiorstw, koncernów lub holdingów.

Do dwóch razy sztuka? Pierwszą próbą całościowego unormowania uczestnictwa pracowników we współzarządzaniu przedsiębiorstwami na szczeblu zakładowym, była tak zwana propozycja Vredelinga. Komisja przedłożyła ją Radzie Europejskiej w 1983 roku. Następnie przystąpiono do prac nad dyrektywą o powołaniu Europejskiej Rady Zakładowej. Komisja przedstawiła jej projekt pod publiczną dyskusję w 1990 roku. Wywołał on kontrowersje między organizacjami partnerów społecznych reprezentującymi świat pracy i kapitału – zarówno na szczeblu europejskim jak i w krajach członkowskich. Pracodawcy powoływali się na wspomnianą wyżej zasadę pomocniczości w stanowieniu prawa wspólnotowego. Twierdzili, że w tej kwestii wystarczające są regulacje ustanowione na poziomie krajowym. Ostatecznie jednak przeważył pogląd o potrzebie stworzenia europejskiego instrumentu prawnego, który zapewniłby pracownikom prawo do partycypacji w organizmach gospodarczych (przedsiębiorstwach, koncernach) mających oddziały w różnych krajach Unii Europejskiej. Ostateczną wersję Dyrektywy nr 94/45 przyjęto 22 września 1994 roku. Dotyczyła ona ustanowienia Europejskiej Rady Zakładowej lub procedury informowania i konsultowania pracowników w przedsiębiorstwach i grupach przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym¹⁰. Składają się na nią następujące podstawowe założenia:

- Europejskie rady zakładowe (w skrócie: ERZ) tworzone są w przedsiębiorstwach transwspólnotowych i w grupach przedsiębiorstw transwspólnotowych (koncernach).
- ERZ działają tylko w większych jednostkach gospodarczych, które spełniają kryterium dotyczące posiadania odpowiednio dużej liczby osób zatrudnionych – ogółem zarówno w przedsiębiorstwie (koncernie) oraz w zakładach (przedsiębiorstwach) zależnych.
- ERZ powoływana jest na szczeblu centralnego kierownictwa, czyli w przedsiębiorstwie będącym ośrodkiem decyzyjnym dla zakładów przedsiębiorstwa transwspólnotowego lub w tak zwanym przedsiębiorstwie wiodącym (kontrolującym) w przypadku koncernu.
- ERZ powstaje w drodze porozumienia między stroną pracodawczą i pracowniczą.
- Pracodawców reprezentuje centralne kierownictwo, a pracowników tak zwane specjalne ciało negocjacyjne ukształtowane w sposób określony Dyrektywą.
- Rokowania między stronami określa się formułą „negocjacji w duchu współpracy w celu osiągnięcia porozumienia co do szczegółowych aspektów urządzeń mających służyć informacji i konsultacji pracowniczej”. Strony powinny zatem zachowywać się względem siebie lojalnie, a ich działania powinny być konstruk-

tywne i nacechowane dążeniem do osiągnięcia kompromisu w ewentualnych sprawach spornych. Celem negocjacji jest wypracowanie całościowego porozumienia regulującego szczegółowo problemy informacji i konsultacji pracowniczej.

- Porozumienie jest autonomicznym prawem stron. Może ono przewidywać podwyższone standardy uczestnictwa pracowników, na przykład wprowadzać elementy współdecydowania lub – na odwrót – może standardy te obniżyć. Strony mogą się także zgodzić na niewprowadzanie żadnych mechanizmów partycypacyjnych. Oznacza to, że strona pracownicza nie wszczyna rokowań lub wycofuje się z nich. Elastyczność regulacji polega również na tym, że strony mogą zdecydować o niepowoływaniu rady zakładowej z jednoczesnym ustaleniem innych form udzielania informacji i konsultowania pracowników, co znajduje odbicie w samej nazwie Dyrektywy, według której powołanie Europejskiej Rady Zakładowej oraz ustanowienie (innej) procedury informacji i konsultacji pracowniczej jest traktowane alternatywnie.
- W określonych przypadkach strony mogą – zamiast porozumienia – zastosować ustalone w załączniku do Dyrektywy tak zwane przepisy (wymagania) posiłkowe (subsidiary requirements). Określają one standardy w dziedzinie uprawnień przedstawicieli pracowników do uzyskiwania informacji i zasięgania ich opinii. Pełnią one rolę standardów gwarantowanych w przypadku, gdy strona pracodawcza zachowuje się w sposób niekonstruktywny, to znaczy gdy centralne kierownictwo odmawia wszczęcia rokowań w określonym czasie od daty zgłoszenia wniosku przez pracowników albo gdy strony nie mogą osiągnąć porozumienia w określonym czasie. Wymagania posiłkowe pełnią także funkcję dostarczania stronom *sui generis* przepisów dyspozytywnych, które strony mogą przyjąć do porozumienia, oszczędzając sobie żmudnych negocjacji.
- Kompetencje ERZ nie naruszają wyłącznego prawa centralnego kierownictwa do podejmowania decyzji gospodarczych. Dopuszcza się odmowę ujawniania radzie zakładowej informacji poufnych, które według obiektywnych kryteriów, mogłyby zaszkodzić funkcjonowaniu przedsiębiorstwa. Członkowie ERZ i niektóre inne osoby mają obowiązek nieujawniania osobom trzecim uzyskanych przez nich informacji zakwalifikowanych przez stronę pracodawczą jako poufne.
- Strona pracodawcza ponosi koszty działalności rady oraz innych przedstawicielstw pracowniczych, o których mowa w Dyrektywie. Zobowiązana jest również do zapewnienia przedstawicielom pracowników

korzystania z określonych ułatwień w ich działalności. Członkom ERZ oraz ciała negocjacyjnego przysługuje ochrona stosunku pracy i gwarancje zarobkowe.

- Dyrektywę należy stosować w powiązaniu z przepisami innych dyrektyw, które również zobowiązują pracodawców do informowania i wysłuchiwanie przedstawicieli pracowników w szczególnych sytuacjach. Przepisy tych dyrektyw stanowią *lex specialis* względem Dyrektywy o ERZ. Uznaje się – pod określonymi warunkami – pierwszeństwo wynegocjowanych porozumień przed postanowieniami Dyrektywy.

Rady zakładowe po polsku. Polska – w ramach przygotowań do wejścia do Unii – przyjęła 5 kwietnia 2002 roku ustawę o europejskich radach zakładowych¹¹. Była to forma realizacji dyrektywy. Ustawa weszła w życie wraz z datą uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej (1 maja 2004 roku). Jednak jej praktyczne znaczenie pozostaje ograniczone. Otóż większość jej przepisów odnosi się do przedsiębiorstw lub grup przedsiębiorstw o zasięgu unijnym, których siedziba zarządu centralnego znajduje się na terytorium Polski (na tym poziomie bowiem działa europejska rada zakładowa). Tymczasem Polska ma tylko nieliczne przedsiębiorstwa o takim zasięgu, wyjątkiem jest kilka koncernów transwspółnotowych, które mają u nas siedzibę (na przykład Orlen). Nie przejawiają one jednak, jak dotychczas, woli powołania europejskich rad zakładowych.

Natomiast praktyczne znaczenie mają te przepisy ustawy, które dotyczą sposobu desygnowania przedstawicieli polskich załóg (z polskich oddziałów międzynarodowych koncernów) do specjalnych zespołów pracowniczych, które prowadzą negocjacje z centralnymi zarządami koncernów. Te przepisy dotyczą również desygnowania przedstawicieli pracowników do europejskiej rady zakładowej. Oba przypadki dotyczą oczywiście załóg przedsiębiorstw ogólnoeuropejskich, które mają zakłady w Polsce. Zgodnie z przepisami ustawy przedstawiciele ci mają być wyznaczani przez reprezentatywną zakładową organizację związkową, a w razie jej braku wyboru dokonują bezpośrednio pracownicy. Przedstawiciele pracowników nie muszą więc mieć w każdym przypadku mandatu związkowego.

Warto odnotować, że przedstawiciele polskich załóg z zagranicznych zakładów pracy położonych w Polsce, byli zapraszani do udziału w posiedzeniach europejskich rad zakładowych jako obserwatorzy w czasie, gdy Polska była jeszcze w fazie przedakcesyjnej i przed uchwaleniem u nas ustawy o ERZ. Wyznaczanie tych przedstawicieli odbywało się na drodze porozumień międzyzwiązkowych¹².

Spółka Europejska – udział pracowników w radzie nadzorczej. Wspólnota prowadziła także długo prace koncepcyjne i projektujące zmierzające do określenia ustroju Spółki Europejskiej (*Societas Europaea*) wraz z rozstrzygnięciami dotyczącymi uprawnień partycypacyjnych pracowników¹³. Ze Spółką Europejską mamy do czynienia, gdy jej struktury występują w więcej niż jednym kraju Unii. Ostatecznie przyjęto Dyrektywę nr 2001/86 z 8 października 2001 roku, o zaangażowaniu pracowników w Spółce Europejskiej. Uzupełnia ona Statut Spółki Europejskiej właśnie w zakresie zaangażowania pracowników¹⁴. Celem tej Dyrektywy było zagwarantowanie, że utworzenie spółki – na przykład w wyniku połączenia odrębnych wcześniej spółek – nie spowoduje zaniku lub ograniczenia systemu uczestnictwa pracowników, jaki istniał wcześniej w przedsiębiorstwach biorących udział w utworzeniu spółki (punkt 3 preambuły). Chodzi zatem o utrzymanie *status quo* w tym zakresie. Celem Dyrektywy jest zarazem ujednoczenie rozwiązań partycypacyjnych we wszystkich częściach składowych Spółki Europejskiej rozgałęzionej na dwa lub więcej państw członkowskich. Dyrektywa stwarza zachęty do ujednoczenia poprzez „równanie w górę”, chociaż nie wyklucza się także obniżenia standardów, jeżeli taka będzie swobodnie wyrażona wola strony pracowniczej i pracodawczej.

W świetle Dyrektywy pracownikom powinno przysługiwać prawo do uzyskiwania informacji i konsultacji wykonywane przez ich ciało przedstawicielskie (*representative body*), będące partnerem dla władz spółki; ciało to pod względem sposobu powoływania i kompetencji można uznać za odpowiednik europejskiej rady zakładowej w przedsiębiorstwach objętych Dyrektywą.

Cechą szczególną Dyrektywy nr 2001/86 jest to, że zapewnia ona pracownikom prawo do partycypacji również w organach zarządzających i nadzorczych spółki. Tym samym Komisja Europejska sfinalizowała prowadzone od dłuższego czasu prace nad unormowaniem partycypacji drugiego szczebla w spółce kapitałowej o zasięgu wspólnotowym (jeżeli przez pierwszy szczebel rozumieć instytucję rady zakładowej lub organu przedstawicielskiego załogi).

Przedstawiciele pracowników, według reguł standardowych znajdujących zastosowanie w braku porozumienia między stroną pracowniczą a pracodawczą, mają zapewniony udział we władzach spółki. Ma to miejsce zależnie od sposobu ustanowienia Spółki Europejskiej – bądź na poziomie wynikającym z prawa krajowego, bądź poprzez wyrównanie zasad partycypacji do najwyższego poziomu stosowanego w spółkach uczestniczących w utworzeniu Spółki Europejskiej. Według Dyrektywy przedstawiciele

pracowników w radzie nadzorczej powinni mieć zrównane prawa z prawami osób reprezentujących udziałowców.

Polska wdrożyła Dyrektywę 2001/86 poprzez uchwalenie ustawy z dnia 4 marca 2005 roku o europejskim zgrupowaniu interesów gospodarczych i spółce europejskiej¹⁵. Zakłada ona powołanie ciała nazwanego organem przedstawicielskim (*representative body*) na szczeblu zakładowym SE. Zgodnie z art. 96 ustawy ma ono uprawnienia do uzyskiwania informacji i prowadzenia konsultacji dotyczących SE lub którejkolwiek z jej spółek zależnych lub zakładów. Pełni więc, jak wspomnieliśmy, funkcję podobną do europejskiej rady zakładowej.

Obecność przedstawicieli pracowników w organach SE (to jest w radzie nadzorczej albo w radzie administrującej) określana jest w polskiej ustawie wdrażającej dyrektywę 2001/86 mianem uczestnictwa. Przedstawicielom tym przysługują prawa i obowiązki, w tym prawo głosu, na równi z innymi członkami tych organów to jest przedstawicielami akcjonariuszy (por. art. 111 ustawy). W założeniach współkształtują oni decyzje władz spółki. Ich wpływ na te decyzje zależy jednak od wielkości udziału przedstawicieli pracowników w radzie nadzorczej.

Udział przedstawicieli pracowników w radach nadzorczych spółek kojarzy się przede wszystkim z niemiecką koncepcją *Mitbestimmung*. W Polsce pracownicy mają prawo do zasiadania w radach nadzorczych spółek powstałych w wyniku prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Wprawdzie mniejszościowa reprezentacja pracowników w radach nie zapewnia istotnego jej wpływu na sprawy spółki, ale w każdym razie umożliwia – na co wskazują badania skomercjalizowanych i sprywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych – korzystny dla spółki i pracowników przepływ informacji „w górę” od załogi do władz spółki i w przeciwnym kierunku – od władz spółki do załogi. Mamy więc w tym przypadku do czynienia z dodatkową procedurą informowania pracowników¹⁶. Powyższe uwagi *per analogiam* można odnieść do zaangażowania pracowników w spółce europejskiej w postaci ich uczestnictwa w radzie nadzorczej SE¹⁷. Jednak przepisy ustawy z 4 marca 2001 roku (wzorowane na postanowieniach Dyrektywy 2001/86) są przedmiotem krytyki ze strony części polskich przedsiębiorców. Podkreślają oni często, że te rozwiązania oznaczają stosowanie zbyt wygórowanych, ich zdaniem, standardów zaangażowania pracowników¹⁸.

W prawie europejskim istnieją także regulacje dotyczące partycypacji pracowników w spółdzielniach europejskich. Statut Spółdzielni Europejskiej uregulowany został rozporządzeniem nr 1435/2003¹⁹, następnie pod względem zaangażowania pracowników został dopełniony Dyrektywą

nr 2003/72/WE z 22 lipca 2003 roku uzupełniającą Statut²⁰. Rozwiązania partycypacyjne wzorowane są tu na tych, które przyjęto wcześniej w spółce europejskiej. Polska implementowała Dyrektywę 2003/72/WE ustawą z dnia 22 lipca 2006 roku o spółdzielni europejskiej²¹.

Między pracą a kapitałem. Uwieńczeniem ponad 30-letnich wysiłków Wspólnoty w zakresie partycypacji pracowniczej jest Dyrektywa 2002/14 z 11 marca 2002 roku, ustanawiająca ogólne ramy informacji i konsultacji pracowników we Wspólnocie Europejskiej²². Ustala ona europejskie standardy w zakresie rozwiązań partycypacyjnych na szczeblu zakładowym (europejskie rady zakładowe, spółki europejskie i spółdzielnie europejskie). W odróżnieniu jednak od dyrektyw dotyczących przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym dyrektywa 2002/14 dotyczy standardów partycypacji na poziomie przedsiębiorstw i zakładów krajowych.

Dyrektywa ta – w przeciwieństwie do dyrektyw omówionych wyżej – nie ma charakteru służebnego wobec zadania rozwijania wspólnego rynku Wspólnoty Europejskiej. Jest ona przede wszystkim efektem działań na rzecz promowania dialogu społecznego między kapitałem a pracą, co, według preambuły nawiązującej do Traktatu założycielskiego, stanowi szczególnie cel zarówno całej Wspólnoty, jak i krajów członkowskich.

Rady europejskiej niezgody. Prace nad projektem dyrektywy rozpoczęły się oficjalnie 17 listopada 1998 roku, wówczas miało miejsce wystąpienie Komisji Europejskiej do Rady Unii Europejskiej z propozycją ustanowienia tego rodzaju instrumentu prawnego. Trzeba odnotować, że Rada, wspólnie z Parlamentem, przyjęła Dyrektywę 2002/14 wbrew stanowisku europejskich organizacji partnerów społecznych – Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych (ETUC) oraz Europejskiego Zrzeszenia Konfederacji Przemysłu i Pracodawców Europejskich (UNICE). ETUC uważała proponowane rozwiązania za niewystarczające, natomiast według UNICE projekt naruszał zasadę subsydiarności prawa wspólnotowego względem systemów obowiązujących w państwach członkowskich. Zdaniem pracodawców, narodowe systemy prawa były w stanie zapewnić stronie pracowniczej uprawnienia odpowiadające wymaganiom projektu²³. Tymczasem Komisja Europejska we wstępie do Dyrektywy podniosła, że dotychczas prawa krajowe (jak zresztą również wspólnotowe) przewidywały uprawnienia pracownicze w dziedzinie informacji i konsultacji pracowniczej, ale odnosiły się one na ogół do sytuacji, gdy w danym przedsiębiorstwie nastąpiły

już zmiany dotyczące pracowników (na skutek zwolnień, przejść przez inne firmy itp.). A zatem wiele ważnych zjawisk pozostawało poza zasięgiem partycypacji. W konsekwencji Dyrektywa, zdaniem organów Wspólnoty, powinna się przyczynić do zapobieżenia wielu rodzajom ryzyka (pkt 13 preambuły).

Dyrektywa ustala minimalne wymagania dotyczące pracowniczego prawa do informacji i konsultacji. Państwa członkowskie wdrażają je według własnych rozwiązań. Mają one być stosowane do przedsiębiorstw (*undertakings*) zatrudniających co najmniej 50. pracowników lub do zakładów pracy (*establishments*) zatrudniających co najmniej 20. pracowników. W obu przypadkach chodzi o podmioty gospodarcze należące zarówno do sektora publicznego, jak i prywatnego. Ogólnie biorąc, zakres informacji udzielanej pracownikom powinien objąć zdarzenia, które wpływają na aktywność gospodarczą przedsiębiorstwa lub zakładu oraz ich sytuację gospodarczą. Natomiast przedmiotem informacji i jednocześnie konsultacji pracowniczej jest problematyka zatrudnienia – a więc struktura zatrudnienia, przewidywane zmiany, przedsiębrane środki w interesie pracowników, zwłaszcza w obliczu spodziewanych redukcji. Pracownicy mają również prawo do informacji oraz skonsultowania decyzji prowadzących do istotnych zmian w zakresie organizacji pracy lub stosunków umownych.

Postanowienia Dyrektywy określają sposób w jaki pracodawca ma udzielać informacji oraz zasięgać konsultacji. Celem konsultacji jest osiągnięcie porozumienia, a zatem jest to więc, podobnie jak w innych dokumentach partycypacyjnych Unii Europejskiej, tak zwana mocna konsultacja. Nie pozbawia ona jednak pracodawcy prawa do powzięcia ostatecznej decyzji w razie niedojścia do zawarcia porozumienia.

Dyrektywa zakłada jednak pewną dozę elastyczności w jej stosowaniu. Dopuszcza bowiem możliwość – stosownie do przepisów prawa krajowego – zawierania porozumień między pracą a kapitałem, które odmiennie regulują zasady informowania pracowników i przeprowadzania z nimi konsultacji niż przewidziano to w Dyrektywie. Warunkiem jest jednak zapewnienie skuteczności tych zasad. Dyrektywa określa, w jakich okolicznościach pracodawca może odmówić przekazania przedstawicielom pracowników informacji poufnych. Wymaga także ustanowienia odpowiedniej ochrony tych przedstawicieli.

Dyrektywa nie precyzuje kim mają być przedstawiciele pracowników wykonujący uprawnienia partycypacyjne w imieniu załóg. W tym zakresie odsyła do rozwiązań ustanowionych na poziomie prawa i praktyki

krajowej. Przedstawicielami pracowników mogą więc być zarówno ogólni związków zawodowych (osoby wytypowane przez te ogólni), jak i osoby wybrane przez załogę – jeżeli w prawie krajowym przewiduje się istnienie takich przedstawicielstw lub ich powołanie w związku z wdrożeniem Dyrektywy.

Komisja Europejska liczyła się z nieprzygotowaniem niektórych państw członkowskich do wdrożenia systemu informacji i konsultacji pracowniczej na zasadach określonych w Dyrektywie. W niektórych krajach nie istniał bowiem powszechny, stały i oparty na ustawie (*general, permanent and legal*) system informowania pracowników i przeprowadzania z nimi konsultacji tudzież brak był spełniającego te same kryteria przedstawicielstwa pracowniczego w miejscu pracy. Dlatego dopuszczono możliwość, aby państwa te mogły stosować okresy przejściowe. W trakcie ich trwania mogły ograniczać się do tworzenia przedstawicielstw pracowników tylko w większych firmach (okresy przejściowe trwały do 23 marca 2008 roku).

Unijne wdrożenia po polsku. Wdrożenie Dyrektywy 2002/14 do prawa polskiego napotykało ogromne trudności. Spowodowały one ponadroczne opóźnienie w uchwaleniu stosownej ustawy. Od listopada 2004 roku do stycznia 2005 roku przedstawiono cztery konkurencyjne względem siebie projekty ustaw autorstwa rządu, organizacji pracodawców, central związkowych oraz posłów sejmowej lewicy. Sprawą najdrażliwszą w trójce: rząd, związki zawodowe, organizacje pracodawców była kwestia, kto ma reprezentować pracowników w uzwiązkowionych zakładach pracy – zakładowe organizacje związkowe, czy przedstawiciele wybrani przez załogę. Związki zawodowe zabiegały o zapewnienie sobie wyłączności na wykonywanie uprawnień dotyczących informacji i konsultacji pracowniczej, co w konsekwencji uzyskały. Z kolei stanowisko pracodawców dyktowała z jednej strony niechęć do powierzania uprawnień informacyjno-konsultacyjnych związkom, z drugiej zaś, obawy, że utworzenie nowych reprezentacji pracowniczych zwiększy koszty prowadzenia przedsiębiorstwa. Obawiali się oni również naruszania tajemnic przedsiębiorstwa. Toteż, akceptując konieczność wdrożenia Dyrektywy, starali się pomniejszyć znaczenie nowej instytucji. Kładli też nacisk – powołując się na przyzwolenia wynikające z tekstu Dyrektywy – na zastosowanie umownych form informacji i konsultacji pracowniczej (tak zwanych *preagreements*) mających zastąpić rozwiązania ustawowe.

Ostatecznie 7 kwietnia 2006 roku przyjęto ustawę o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi

konsultacji²⁴. Nastąpiło to w znacznym stopniu pod groźbą zastosowania przez Unię Europejską środków przymuszających do wywiązania się przez Polskę z jej zobowiązań względem Wspólnoty.

W moim przekonaniu ustawa ma sporo wad. Na przykład ustawodawca nie zatroszczył się o doprecyzowanie – określonych w Dyrektywie – uprawnień przedstawicieli pracowników do uzyskiwania informacji, zwłaszcza w sprawach działalności i sytuacji gospodarczej pracodawcy, nie uporał się z problemem rozgraniczenia uprawnień rad pracowników i związków zawodowych do zasięgania informacji i przeprowadzania konsultacji w sprawach będących przedmiotem oddzielnych regulacji (zwolnienia grupowe, transfer zakładu pracy). Brakuje przepisu zobowiązującego radę pracowników do przekazywania otrzymanych od pracodawcy informacji „w dół” do załogi. Poza tym zbyt skrajnie unormowana została wyłączość reprezentatywnych organizacji związkowych z pominięciem innych, mniej licznych organizacji oraz pracowników niezrzeszonych itp.

Uchwalono ustawę, do której stosunki przemysłowe w naszym kraju jeszcze nie dojrzały. Czyniono to przede wszystkim z myślą o wypełnieniu zobowiązań względem Unii Europejskiej. Dalsze zwlekanie z implementacją Dyrektyw 2002/14 groziło zastosowaniem sankcji przewidywanych w Traktacie Rzymskim. W rezultacie w ustawie są liczne niedomówienia i wątpliwości wynikające częściowo z enigmatycznej treści samej Dyrektywy, których ustawodawca polski nie zdołał wyeliminować.

¹ Problematykę tę omawiam szerzej w publikacji, *Partycypacja pracownicza w prawie europejskim. Rozwój wśród przeciwności*, Studia i Materiały Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, 1/1994.

² Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers. Tekst Karty w tłumaczeniu polskim zamieszczony jest w: *Dokumenty źródłowe instytucji Wspólnot Europejskich w zakresie prawa socjalnego*, wybór i opracowanie A. Świątkowski i H. Wierzińska, Kraków, 1999.

³ *Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union; tekst Traktatu w: Dokumenty źródłowe...*, zob. przypis.

⁴ Dokumenty socjalne z Maastricht zawarte w: *Dokumenty źródłowe...*, zob. przypis.

⁵ Ratyfikowana przez Polskę w 1997 roku (Dz.U. z 1999 roku, Nr 8, poz. 68).

⁶ Polska podpisała Zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną w 2005 roku, lecz dotychczas jej nie ratyfikowała. Teksty obu Kart (EKS i ZEKS) zawarto w zbiorze, *Podstawowe dokumenty Rady Europy z dziedziny polityki społecznej*, w opracowaniu R. Henczela i J. Maciejewskiej, Warszawa, 1997.

⁷ Council Directive 98/59 on the approximation of the laws of the Member States relating to collective redundancies, O.J. (Official Journal) 225, 12.08.1998, s. 0016–0021. Stanowi ona ujednolicony tekst Dyrektywy 75/129 z 17 lutego 1975 roku regulującej pierwotnie problematykę zwolnień zbiorowych z późn. zm.

⁸ Council Directive 2001/23 on the approximation of the laws of the Member States relating to the safeguarding of employee's rights in the event of transfers of undertakings, businesses or parts of undertakings or businesses, O.J. L. 082. 22.03.2001, s. 0016. Stanowi ona ujednolicony tekst wcześniejszych Dyrektyw 77/187 oraz 98/50 dotyczących transferu przedsiębiorstwa.

⁹ Directive 89/391 concerning the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work, tekst Dyrektywy w: *Dokumenty źródłowe...*, por. przypis 4.

¹⁰ The Directive 94/95 on the establishment of a European Works Council or a procedure in Community-scale undertakings and Community-scale groups of undertakings for the purposes of informing and consulting employees. Tekst angielski i polski przekład Dyrektywy zamieszczono w zbiorze *Podstawowe akty Wspólnot Europejskich w dziedzinie ochrony społecznej (Fundamental EC Instruments in the area of Social Protection)*, t. 3, MPiPS, Warszawa, 1998.

Na temat Dyrektywy o ERZ w literaturze zachodnioeuropejskiej por. m.in. R. Blanpain, P. Windey, *European Works Councils. Information and Consultation of Employees in Multinational Enterprises in Europe*, Leuven 1994. Charakterystykę Dyrektywy wraz z genezą jej powstania przedstawiam w artykule *Europejska Rada Zakładowa (Nowa instytucja wspólnotowego prawa pracy)*, „Państwo i Prawo” 8–9/1996, s. 101–110.

¹¹ Dz.U. z 2002 roku Nr 62, poz. 556.

¹² Szerzej problem ten omawia S. Rudolf w artykule *Europejskie rady zakładowe w opinii ich polskich członków w pracy zbiorowej pod redakcją tegoż autora Partycypacja pracownicza. Echa przeszłości czy perspektywy rozwoju?*, Łódź, 2001.

¹³ Pierwszy projekt uregulowania statusu prawnego Europejskiej Spółki Akcyjnej, zwany praprojektem, został opracowany przez holenderskiego prawnika P. Sandersa w końcu lat 60.

¹⁴ Council Directive 2001/86 supplementing the Statute for a European company with regard to the involvement of employees, O.J. L. 294, 10/11/2001, s. 0022–0032.

¹⁵ Dz.U. Nr 62 z 2005 roku, poz. 551. Ustawa rozwija także postanowienia dwóch rozporządzeń wspólnotowych, w tym wymienionego wyżej rozporządzenia SE to niewątpliwie jedna z większych wad tej ustawy, niestety powodująca, że zalety tej spółki, dotyczące m.in. przenoszenia siedziby bez konieczności likwidacji spółki oraz przywileje podatkowe... schodzą na drugi plan”.

¹⁶ Jest ona prawdopodobnie bardziej skuteczna niż realizowana z pośrednictwem rady pracowników.

¹⁷ Szerzej problematykę tę porusza K. Niedzielska w dwóch artykułach opublikowanych w Monitorze Prawa Pracy, *Partycypacja pracownicza w spółce europejskiej z siedzibą w Polsce. Etap negocjacji (nr 5/2005) oraz Informacja, konsultacja oraz uczestnictwo w organach spółki (nr 6/2005)*.

¹⁸ I tak według jednej z opinii „... zaangażowanie pracowników w proces tworzenia SE to niewątpliwie jedna z większych wad tej ustawy, niestety powodująca, że zalety tej spółki, dotyczące m.in. przenoszenia siedziby bez konieczności likwidacji spółki oraz przywileje podatkowe... schodzą na drugi plan”. Wypowiedź M. Bernata z kancelarii Waryński i Wspólnicy do artykułu R. Krupy-Dąbrowskiej, *Przedsiębiorcy niechętni spółkom europejskim*, Rzeczpospolita z 9 marca 2006.

¹⁹ Council Regulation nr 1435/2003 of 22 July 2003 on the Statute for European Cooperative Society, O.J. L. 207, p. 1–24. Spółdzielnie Europejską może założyć minimum pięć osób pochodzących co najmniej z dwóch państw członkowskich.

²⁰ Council Directive 2003/72/EC of 22 July 2003 supplementing the Statute for European Cooperative Society with regard to the involvement of employees, O.J. 207, p. 25–36. Dz.U. Nr 149, poz. 1077.

²¹ Według informacji uzyskanych w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w Komisji Europejskiej opracowywany jest projekt statutu stowarzyszenia europejskiego, a więc kolejnego podmiotu mającego funkcjonować na prawie wspólnotowym. Nie wiadomo, czy statut ten byłby uzupełniony o postanowienia dotyczące zaangażowania pracowników.

²² Directive 2002/14 of the European Parliament and of the Council establishing a general framework for informing and consulting employees in the European Community O.J. L. 080 23.03.2002, s. 0029.

²³ Zob.. L. Florek, *Europejskie prawo pracy*, Warszawa, 2003, s. 214.

²⁴ Dz.U. z 2008 roku Nr 93 poz. 584.

Polski model zbiorowego prawa pracy charakteryzuje się tym, że to związki zawodowe, a nie przedstawicielstwa ogółu załogi dysponują głównymi uprawnieniami w zakresie partycypacji pracowników we współzarządzaniu w przedsiębiorstwach – pisze Monika Gładoch

Meandry partycypacji pracowniczej w Polsce

Wdrożenie do polskiego prawa dyrektyw unijnych pobudziło zainteresowanie partycypacją pracowniczą. Dzięki nim pracownicy zyskali prawo powoływania rad pracowników oraz wybierania przedstawicieli do europejskich rad zakładowych w przedsiębiorstwach ponadnarodowych. W polskim prawie pracy tradycja partycypacji istnieje jednak od dawna.

Ruch samorządów pracowniczych powstał w późnym PRL-u, w okresie „pierwszej” Solidarności mocą ustawy z 25 września 1981 roku o samorządzie załogi przedsiębiorstw państwowych¹. Był to najważniejszy akt prawny, dzięki któremu po wielu latach przywrócono mechanizmy z 1956 roku zapewniające pracownikom udział w zarządzaniu przedsiębiorstwami państwowymi². Przy czym wówczas faktyczna niezależność rad robotniczych, powoływanych na fali „odwilży”, trwała niespełna kilkanaście miesięcy, bo już w 1958 roku powstały konferencje samorządu robotniczego, w których wiodącą rolę odgrywały organy partyjne i podporządkowane władzom związki. W konsekwencji pracownicy stracili wpływ na zarządzanie przedsiębiorstwami.

Partycypacja gwarantowana. W okresie PRL-u starano się jednak odróżnić działalność rad pracowniczych, które miały razem z dyrekcją współzarządzać przedsiębiorstwem od działalności zakładowych organizacji związkowych (jako podmiotów reprezentacji praw interesów zbiorowych pracowników). Tymczasem po 1989 roku nastąpiła zmiana w podejściu do funkcji związków, którym – zwłaszcza w ostatnim czasie – przyznano wiele uprawnień w zakre-

sie współdziałania z pracodawcą. W konsekwencji powstaje u nas model zbiorowego prawa pracy, charakteryzujący się tym, że w przeważającej mierze to związki zawodowe, a nie przedstawicielstwa ogółu załogi przejmują uprawnienia partycypacyjne. Z drugiej strony w firmach, w których nie ma związków zawodowych pracownicy mają małe możliwości wpływania na decyzje pracodawcy. Ich uprawnienia ograniczają się zasadniczo do pasywnych form partycypacji, wynikających głównie z ustawy o informacji i konsultacji (są to tak zwane niestanowiące formy partycypacji – prawo do informacji i odbycia konsultacji). Tylko wyjątkowo przedstawiciele pracowników w firmach „niezwiązkowionych”, mogą zawierać z pracodawcą tak zwane porozumienia kryzysowe. Polegają one na czasowym zawieszeniu stosowania wewnętrzzakładowych źródeł prawa pracy (na przykład regulaminów)³.

Spoleczny wymiar przedsiębiorstwa. „Obecnie pracownicy mogą współuczestniczyć w zarządzaniu zakładem pracy na podstawie art. 18 kodeksu pracy (kp). Choć zakres i zasady tej partycypacji zostały określone w odrębnych przepisach, to Kodeks nakłada na pracodawców oraz organy administracji obowiązek stworzenia warunków umożliwiających korzystanie z niej. Umieszczenie tych przepisów w kp oznacza, że prawo pracy przywiązuje szczególną rolę do partycypacji pracowników. W piśmiennictwie prawniczym wyjaśniono, że podstawowe zasady prawa pracy „określają najważniejsze, kluczowe prawa i obowiązki pracowników oraz pracodawców”⁴.

Partycypacja pracowników ma ponadto rangę i uzasadnienie konstytucyjne⁵. Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 roku⁶ (art. 20, art. 59) gwarantuje związkom zawodowym i pracodawcom prawo do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień zbiorowych. Poza tym w Konstytucji zapisano, że ustrojem ekonomicznym w Polsce jest społeczna gospodarka rynkowa, która opiera się na dialogu i współpracy partnerów spo-

łecznych. Ustrój ten gwarantuje zachowanie określonych wartości, a wśród nich godności człowieka w procesie świadczenia pracy, czego oznaką jest prawo pracowników do uczestnictwa w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Można zatem mówić nie tylko o społecznym wymiarze ustroju gospodarczego, ale również o „społecznym wymiarze przedsiębiorstwa”⁷.

Trzeba jednakże pamiętać, że Konstytucja wprawdzie podkreśla prawo do partycypacji, ale zawiera również gwarancje ochrony prawa własności. W konsekwencji, władza należy do pracodawcy, a pracownicy lub ich przedstawiciele spełniają głównie rolę konsultacyjno-opiniodawczą, choć w pewnych sytuacjach, prawo przyznaje im możliwość współdecydowania w sprawach firmy. Poza tym własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i jedynie w zakresie, w jakim nie narusza jej istoty (art. 64 ust. 3).

W obecnym ustroju społeczno-gospodarczym model partycypacji z czasów PRL, który przewidywał prawo współzarządzania samorządu załogi w przedsiębiorstwie państwowym, nie mógł się ostać. Dlatego zaczęto szukać nowych form partycypacji. Odwołano się do dorobku krajów Europy Zachodniej, w których przewiduje się prawo pracowników do informacji i konsultacji. Nie ulega wątpliwości, że uchwalone u nas w ostatnich latach ustawy z zakresu partycypacji są następstwem dostosowania naszego prawa do wymogów unijnych.

Stopnie i formy partycypacji. Partycypacja pracownicza nie jest pojęciem prawnym, lecz wywodzi się z nauk ekonomicznych – oznacza uczestnictwo pracowników w decyzjach dotyczących dysponowania zasobami rzeczowymi firm, jak też zarządzania ludźmi⁸. Pracownicy (lub ich przedstawiciele) zyskują wpływ na decyzje w sprawach gospodarczych i pracowniczych. Do tych ostatnich można zaliczyć sprawy osobowe i socjalne, w tym także organizowanie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. W piśmiennictwie występuje wiele definicji partycypacji. Niektóre z nich uznają, że udział w zarządzaniu polega na ograniczaniu pracodawcy w podejmowaniu samodzielnych (niezależnych) decyzji⁹. Partycypacja pracownicza jest jednak bardzo zróżnicowanym prawem, a realizowane jest ono w różnych formach i na różnych poziomach zarządzania.

Wyróżnia się pasywne i aktywne partycypacji. Pasywne oznaczają prawo do uzyskania informacji o sytuacji firmy, zgłaszania skarg i postulatów przez pracowników, wyrażania opinii oraz prawo do odbycia konsultacji. Te formy uczestnictwa – określane jako niestanowiące – nazywa się inaczej prawem współdziałania z praco-

dawcą. Podkreśla to tym samym, że ostateczna decyzja w sprawach przedsiębiorstwa należy do pracodawcy. Z kolei aktywne (stanowiące) formy partycypacji polegają na tym, że decyzja jest podejmowana wspólnie przez obu partnerów społecznych, czyli pracowników i pracodawcę. Realizacja takiej formy partycypacji jest najczęściej wynikiem zawartego porozumienia pomiędzy nimi. Poza tym do wymienionych już form partycypacji zalicza się ponadto prawo zgłaszania sprzeciwu przez reprezentację załogi, prawo uzyskania zgody, wspólnego rozstrzygnięcia, a nawet prawo wyłącznego decydowania w określonych sprawach. Z tym, że ta ostatnia forma jest już rodzajem samorządu pracowniczego.

Partycypacja w firmach ma miejsce na różnych szczeblach zarządzania. Można mówić o uczestnictwie pracowników na poziomie zakładu pracy, w pracach organów statutowych spółek oraz o udziale w gremiach przedstawicielskich powoływanych w ponadnarodowych korporacjach. W pierwszym przypadku partycypacja polega na wyborze przedstawicieli załogi do członkostwa w radzie nadzorczej, a niekiedy także w zarządzie (tak dzieje się na przykład w Niemczech w przypadku dużych firm). Nazywa się to „wyższym” stopniem partycypacji. Ponadto za formę partycypacji może uchodzić akcjonariat pracowniczy (prawo nabywania przez pracowników akcji bądź udziałów spółek na preferencyjnych warunkach lub nieodpłatnie). Stwarza on możliwość uczestnictwa pracowników w posiedzeniach walnego zgromadzenia lub zgromadzenia wspólników.

Rozwój partycypacji w Unii Europejskiej. W krajach Unii przywiązuje się szczególną uwagę do dialogu społecznego oraz prawa pracowników do informacji i konsultacji¹⁰. Zostało ono zagwarantowane w aktach o charakterze ogólnym, między innymi w art. 137 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz w art. 17 i 18 Wspólnotowej Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników z 1989 roku. Należy tu także wspomnieć o nicejskiej Karcie Praw Podstawowych UE z 2000 roku (choć nie jest ona aktem wiążącym kraje członkowskie). Zgodnie z jej art. 27 pracownikom lub ich przedstawicielom należy zapewnić, na właściwym poziomie, informacje i konsultacje we właściwym czasie, w przypadkach i na warunkach określonych w prawie wspólnotowym oraz ustawach i praktyce krajowej¹¹.

W najszerszym zakresie procedury informacji i konsultacji zostały uregulowane w dyrektywach unijnych (piszemy o nich na str. 51–58 w artykule J. Wratnego – przyp. red). Nadal jednak trwają starania, aby dla idei

partycypacji stworzyć jeszcze szersze podstawy prawne. Dotychczasowe problemy z tym wynikają z odmienności w systemach prawnych poszczególnych państw członkowskich. Jednym z najważniejszych projektów, który zapewniał pracownikom przedsiębiorstw wielonarodowych prawo do informacji i konsultacji była tak zwana *propozycja Vredelinga* z 1983 roku. Projekt ten stał się pierwowzorem pierwszej dyrektywy Rady Europy 94/45 z 22 września 1994 roku dotyczącej ustanowienia europejskiej rady zakładowej lub trybu informacji i konsultacji z pracownikami w przedsiębiorstwach lub grupach przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym¹². Zostało tam kompleksowo uregulowane prawo pracowników do uczestnictwa w zarządzaniu w korporacjach ponadnarodowych. Dzięki tej regulacji przyznano im prawo do informacji i konsultacji w wielu sprawach ze sfery zarządzania przedsiębiorstwem. Była to znacząca zmiana, bowiem w pierwszym okresie uchwalone zostały dyrektywy, które regulowały zasady współdziałania partnerów zakładowych w konkretnych sprawach (na przykład przy zwolnieniach grupowych, transferze przedsiębiorstwa, w sprawach bhp).

Na szczególne podkreślenie zasługuje dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/14 z 11 marca 2002 roku ustanawiająca ogólne warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we Wspólnocie Europejskiej¹³. Dzięki niej pracownicy uzyskali prawo współdziałania w zakładach pracy i przedsiębiorstwach działających na obszarze Wspólnoty. Jest ona jednocześnie pierwowzorem polskiej ustawy z 7 kwietnia 2006 roku o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji¹⁴.

Prawo do informacji i konsultacji gwarantują również inne akty prawa wtórnego – są to dyrektywy: * 2001/86 z 8 października 2001 roku uzupełniająca statut spółki europejskiej w odniesieniu do zaangażowania pracowników¹⁵, * 2003/17 z 22 lipca 2003 roku uzupełniająca statut spółdzielni europejskiej w odniesieniu do zaangażowania pracowników¹⁶ oraz * 2005/56 z 26 października 2005 roku w sprawie transgranicznego łączenia się spółek kapitałowych¹⁷. Wymienione akty prawne rozwijają koncepcję partycypacji w korporacjach ponadnarodowych, a jednocześnie są odpowiedzią Wspólnoty na postępujący proces globalizacji.

Podmioty partycypacji. W Europie, w tym także w Polsce, dominuje przedstawicielski model partycypacji. Polega on na tym, że pracownicy wybierają swoich przedstawicieli do współdziałania z pracodawcą. Niekiedy pracownicy osobiście biorą udział w zarządzaniu, ale jest

to sytuacja wyjątkowa. Takie prawo może wynikać z posiadania przez nich akcji lub udziałów w spółkach kapitałowych (akcjonariat pracowniczy). Dzięki temu mają prawo do współdecydowania w firmie.

Podmiotem, który ma najwięcej praw w zakresie partycypacji są zakładowe organizacje związkowe. Jeśli w przedsiębiorstwie związki nie działają, to współdziałanie załogi z pracodawcą ogranicza się zasadniczo do form pasywnych (prawa do informacji i konsultacji). W szczególnych okolicznościach takich jak zwolnienia grupowe czy konieczność ustalenia zasad korzystania z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych pracownikom przysługuje prawo wyboru przedstawicieli¹⁸.

W Polsce związki zawodowe korzystają z wszystkich form partycypacji, poczynając od prawa do informacji, poprzez konsultacje, aż po współdecydowanie wspólnie z pracodawcą. Zwłaszcza ta ostatnia forma jest domeną związków zawodowych. Mówi się nawet o „monopolu związkowym” na zawieranie porozumień zbiorowych – tylko związki mają bowiem prawo do negocjowania układów zbiorowych pracy. W praktyce, jako jedyne ustalają socjalne warunki, na jakich odbywa się przejęcie firmy (chodzi głównie o prywatyzację państwowych firm) lub jej restrukturyzację. To związki zawierają tak zwane pakiety socjalne w trakcie prywatyzacji i wyłącznie one mają wpływ na treść regulaminu pracy i wynagrodzeń. Ponadto, związki uczestniczą w zarządzaniu we wszystkich sprawach objętych przedmiotem partycypacji (to jest w sprawach gospodarczych, bhp, socjalnych i osobowych). Jako jedyne przedstawicielstwa, na mocy kodeksu pracy, posiadają uprawnienia konsultacyjne przy rozwiązywaniu umów o pracę z poszczególnymi pracownikami¹⁹. Wraz z rozwojem nowych form partycypacji zakładowe organizacje związkowe zdobywały kolejne uprawnienia w sprawach zarządzania przedsiębiorstwem. Tymczasem w innych krajach (na przykład w Niemczech, w Austrii, we Francji), to ciała pozazwiązkowe (reprezentujące całą załogę) mają szerokie

Partycypacja pracowników ma rangę i uzasadnienie konstytucyjne. Konstytucja RP gwarantuje związkom zawodowym i pracodawcom prawo do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień zbiorowych.

uprawnienia do negocjowania z pracodawcą rozwiązań w zakresie spraw socjalnych i osobowych²⁰. Niemiecka rada zakładowa (*Betriebsrat*) wybierana nawet w firmach, które zatrudniają tylko pięciu pracowników, ma wiele uprawnień o charakterze stanowiącym. Wspólnie z pracodawcą współtworzy plan osobowy, w którym strony ustalają ogólne warunki zatrudniania, zwalniania czy zmian w warunkach zatrudnienia. Plan ten musi być przez pracodawcę bezwzględnie przestrzegany. Rada ustala także zasady organizacji czasu pracy, prowadzenia działalności socjalnej na rzecz pracowników czy organizowania szkoleń itd. Z kolei we Francji działają komitety przedsiębiorstw (*le comité d'entreprise*), wybierane są w zakładach zatrudniających co najmniej 50 osób. Pracodawca konsultuje z nimi sprawy dotyczące zatrudniania pracowników, warunków i czasu pracy, szkoleń zawodowych, itp. Komitet współdecyduje w zakresie ustalania zasad i form prowadzenia działalności socjalnej i kulturalnej w przedsiębiorstwie.

Desyndykalizacja po polsku. Mimo szerokich uprawnień, jakie posiadają związki zawodowe w Polsce, od kilkunastu lat postępuje proces desyndykalizacji, czego przejawem jest spadek liczby pracowników zrzeszonych w związkach. W firmach prywatnych nowe organizacje związkowe powstają sporadycznie. Z drugiej strony tam, gdzie związki zawodowe już działają, ich pozycja umacnia się. Wynika to właśnie z przyznania im nowych kompetencji w prawie pracy. Generalnie jest jednak widoczne, że związki zawodowe troszczą się o to, aby nie stracić dotychczasowej pozycji w przedsiębiorstwie. Niechętnie zatem odnoszą się do pojawienia się w firmach nowych form przedstawicielstw pracowniczych. Gdy w zakładach – zgodnie z wymogiem unijnym – miały pojawiać się rady pracowników, to związki zapewniły sobie w ustawodawstwie wyłączne prawo wyboru ich członków; podobne prawo „wywalczyły” sobie w przypadku wyboru przedstawicieli załogi do europejskich rad zakładowych w przedsiębiorstwach ponadnarodowych. Można zatem uznać, że te nowe podmioty przedstawicielstwa pracowników stały się „przedłużonym ramieniem” organizacji związkowych²¹.

Istniejące regulacje dotyczące działania rad pracowników stwarzają jednak szereg problemów w realizacji idei partycypacji pracowniczej. Otóż rada ma prawo do informacji i konsultacji w tych samych sprawach, w których zostało ono wcześniej przyznane związkom zawodowym. Chodzi głównie o sytuacje restrukturyzacji przedsiębiorstw i wynikających z nich redukcji zatrudnienia. Okazuje się, że pracodawcy muszą przeprowadzać kon-

sultacje kilkakrotnie, za każdym razem z innym przedstawicielstwem pracowników (w przypadku na przykład zwolnień grupowych)²², albo w razie transferu przedsiębiorstwa lub jego części do innego przedsiębiorstwa²³.

Taka sytuacja może okazać się niekorzystna także dla pracowników, ponieważ ich przedstawiciele zamiast współpracować konkurują ze sobą. Wbrew pozorom, pracodawcom ułatwia to podejmowanie decyzji, które mogą okazać się negatywne dla warunków pracy i płacy pracowników. Ustawa powinna precyzyjnie określać kompetencje rad pracowników i związków zawodowych lub innych przedstawicieli załogi. Uzasadnione byłoby, gdyby rady przejęły uprawnienia pozazwiązkowych przedstawicieli załogi²⁴. Sytuacja patowa może powstać na przykład wówczas, gdy rada podpisze z pracodawcą porozumienie dotyczące zwolnień pracowników, które będzie odmienne (konkurencyjne) w stosunku do porozumienia pracodawcy ze związkami zawodowymi. W ustawie ta kwestia nie została wyjaśniona – w art. 14 ust. 2 punkt 5 przewiduje się jedynie, że konsultacje powinny być prowadzone w celu osiągnięcia porozumienia pomiędzy radą pracowników a pracodawcą.

Druga ważna rzecz wymagająca ustawowego dookreślenia dotyczy pozycji rady. Otóż rady pracowników dla efektywnego działania potrzebują ludzi, zaplecza i pieniędzy. Dlatego silniejszą pozycję mają rady powoływane przez reprezentatywne organizacje związkowe, które mogą liczyć na ich pomoc finansową, merytoryczną (doradztwo eksperckie) oraz zaplecze techniczne i lokalowe. Z kolei rady wybrane przez załogę wydają się pozostawione same sobie. Polegają głównie na wsparciu ekonomicznym pracodawcy, które może okazać się niewystarczające. Ustawa tylko ogólnikowo stwierdza, że to pracodawca ponosi koszty związane z wyborem i działalnością rady pracowników²⁵.

Wymagane przez Unię powołanie rad pracowników rodziło nadzieję na zaistnienie pozytywnych zmian w zbiorowych stosunkach pracy. Rady miały wypełnić pustkę w firmach, w których nie ma organizacji związkowych (tam bowiem partycypacja była iluzoryczna). Okazało się jednak, że ustawodawca nie wykorzystał szansy, aby w przedsiębiorstwach w szerszym zakresie rozwijać dialog, właśnie przy udziale rad pracowników. W wielu przedsiębiorstwach rady nie są poważnym partnerem dla pracodawców. Problemem jest to, że kompetencje rad są nieznaczne (jedynie prawo do informacji i konsultacji), a poza tym wiele zmartwień budzi realizacja przyznaných uprawnień. W polskiej ustawie powtórzono jedynie ogólne regulacje zawarte w dyrektywie 2002/14. Bardziej niepokojące jest jednak to, że sami

zatrudnieni zdają się nie wykorzystywać potencjału jaki istnieje w mechanizmie funkcjonowania rad pracowników. Liczba rad powoływanych w polskich firmach jest ciągle znikoma²⁶. Wobec tego przedstawiciele doktryny prawa pracy zgłaszają różne pomysły, dzięki którym można by ożywić dialog partnerów społecznych. Prof. G. Goździewicz rozważa, czy rady pracowników powoływane w niezwiązkiwionych zakładach pracy z czasem nie zaczną działać „bardziej ekspansywnie” i z czasem same nie zdobędą nowych praw w zakresie partycypacji. Podkreśla on, że poszerzenie kompetencji rad zwłaszcza w sprawach dotyczących ochrony praw i interesów pracowników, mogłoby sprawić, że ich działalność stałaby się podobna do aktywności związków zawodowych²⁷. Z kolei prof. J. Wratny zastanawia się nad ideą powołania nowego przedstawicielstwa pracowników, które w imieniu wszystkich zatrudnionych w danej firmie wykonywałoby prawo do partycypacji. Istotne jest jednak, aby związkowi zawodowemu zagwarantować odpowiedni udział w powoływaniu nowej reprezentacji²⁸.

Europejskie rady zakładowe. Polscy pracownicy mają też prawo wyboru swoich przedstawicieli do europejskich rad zakładowych (ERZ). Są one powoływane w działających u nas koncernach międzynarodowych, na mocy ustawy z 5 kwietnia 2002 roku o europejskich radach zakładowych²⁹. Jest to pierwszy akt polskiego prawa pracy, który dotyczy zasad oraz procedury powoływania przedstawicieli pracowników w przedsiębiorstwach wielonarodowych. Poza tym ustawa stanowi wzorzec dla kolejnych ustaw, które przewidują partycypację w firmach ponadnarodowych typu spółki i spółdzielnie europejskie (są to jednak najslabsze formy partycypacji). W odniesieniu do tych ostatnich uchwalono dwa akty prawne: ustawę z 4 marca 2005 roku o europejskim zgrupowaniu interesów gospodarczych i spółce europejskiej³⁰ oraz ustawę z 22 lipca 2006 roku o spółdzielni europejskiej³¹.

ERZ powoływana jest w wyniku ustaleń między pracodawcą a pracownikami z poszczególnych krajów. Decydują oni razem o zasadach współpracy i form realizacji wymogów dyrektywy 45/94. Paradoksalne jest to, że polscy przedstawiciele w radach koncernów działają na gruncie przepisów państw obcych. Jest tak, ponieważ rady działają w oparciu o przepisy tych krajów, z których koncerny pochodzą. A zatem jeśli polski przedstawiciel zasiada w radzie Siemensu, to rada działa na gruncie przepisów niemieckich. Natomiast rady zakładowe byłyby oparte na polskich przepisach, gdyby działały w polskich koncernach mających oddziały w innych państwach unijnych. Należy zwrócić uwagę, że polska ustawa o europejskich

skich radach zakładowych przyznaje prawo do informacji i konsultacji w zasadzie we wszystkich sprawach, które stanowią przedmiot partycypacji. Należą do nich zagadnienia dotyczące, między innymi struktury korporacji, jej sytuacji gospodarczej i finansowej, możliwości rozwojowych (także w zakresie produkcji, sprzedaży i inwestycji), sytuacji w dziedzinie zatrudnienia, nowych procesów produkcyjnych, zmiany lokalizacji, a także łączenia i podziału przedsiębiorstw, zakładów lub ich części.

Jednak w dziedzinie jakości partycypacji w ponadnarodowych koncernach najważniejszą rolę ciągle odgrywają krajowe rady pracowników. Z członkami europejskich rad jest bowiem tak, że największe zainteresowanie przejawiają – nie ogólnymi sprawami korporacji, ale – sytuacją pracowników w swoim kraju. Ponadto praktyka pokazuje, że współpraca pracownicza w ramach rad bywa trudna. Nie wynika to tylko z barier językowych, ale realnych konfliktów interesów. Logiczne jest, że przedstawiciele pracowników działający na forum międzynarodowym będą zabiegać głównie o prawa i interesy swoich krajowych wyborców – pracowników, to jest dbać o lepsze warunki pracy i płacy w swoim miejscu pracy.

Interesujące jest to, że w poszczególnych krajach członkowskich Unii mogą obowiązywać różne systemy i formy partycypacji pracowników (ponieważ w sposób różnorodny stosują one przepisy dyrektyw i ustaw). Poszczególne rozwiązania zależą od zawartych porozumień pomiędzy specjalnym zespołem negocjacyjnym a zarządem centralnym przedsiębiorstwa wielonarodowego³².

Partycypacja w przedsiębiorstwach i grupach przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym nie ogranicza się jedynie do prawa pracowników do informacji i konsul-

Obecne regulacje dotyczące rad pracowników stwarzają szereg problemów w realizacji idei partycypacji pracowniczej. Otóż rady mają prawo do informacji i konsultacji w tych samych sprawach, w których zostało ono wcześniej przyznane związkowi zawodowemu. (...) Pracodawcy muszą więc przeprowadzać konsultacje kilkakrotnie, za każdym razem z innym przedstawicielstwem pracowników.

tacji. W spółce europejskiej i spółdzielni europejskiej pracownikom zagwarantowano także prawo wyboru własnych przedstawicieli do organów zarządzających. „Uczestnictwo”, zgodnie z ustawą, oznacza wpływ organu przedstawicielskiego lub ustanowionych w inny sposób przedstawicieli pracowników na sprawy spółki europejskiej (spółdzielni europejskiej). Wpływ ten polega na prawie wyboru lub wyznaczeniu określonej liczby członków do rady nadzorczej albo rady administrującej firmy, prawie ich rekomendowania lub prawie sprzeciwiania się wyznaczeniu niektórych lub wszystkich członków tych organów. Znaczenie tych przepisów w odniesieniu do korporacji funkcjonujących na obszarze Unii jest ciągle niewielkie. Menedżerowie niechętnie godzą się na reprezentację pracowników w organach zarządzających spółek. Warto przypomnieć, że właśnie to prawo było główną przeszkodą w procesie ujednoczenia przepisów, tak że dopiero w 2002 roku udało stworzyć ramy dla tworzenia Europejskiej Spółki Akcyjnej.

W Polsce pracownicy mogą wybierać przedstawicieli do rady nadzorczej i zarządu spółek kapitałowych (przewiduje to ustawa z 30 września 1996 roku o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych³³). Przedstawicielom pracowników sprywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych przysługuje aż 2/5 miejsc w radzie nadzorczej spółki. Nawet, gdy skarb państwa przestanie być jedynym akcjonariuszem przedsiębiorstwa pracownicy zachowują prawo wyboru od 2 do 4 członków rady nadzorczej w zależności od tego, ile osób ona liczy. Mogą oni także wybrać jednego członka zarządu spółki, pod warunkiem, że firma zatrudnia w ciągu roku powyżej 500 pracowników.

Prawo pracowników do współdecydowania w organach spółek krytycznie oceniają głównie menedżerowie. Mówią o niedostatecznej wiedzy i braku kompetencji tych członków rady nadzorczej i zarządu, którzy zostali wybrani przez pracowników. Ten zarzut może okazać się bezzasadny, jeżeli stworzy się regulacje, które zobowiążą członków obu gremiów do zdawania egzaminów przed specjalną komisją, co w obowiązującym prawie dotyczy jedynie członków rad nadzorczych.

¹ Dz.U. z 1981 roku, Nr 24, poz. 123 ze zm.

² Dz.U. Nr 53, poz. 238.

³ Zob. art. 9 (1) § 1 kp oraz art. 23 (1a) § 2 kp.

⁴ T. Zieliński, *Komentarz do kodeksu pracy*, pod red. L. Florlka, Warszawa, 2005, s. 182.

⁵ M. Gładoch, *Uczestnictwo pracowników w zarządzaniu zakładem pracy. Problemy teorii i praktyki na tle prawa wspólnotowego*, Toruń, 2008, s. 104. Odmiennie stanowisko w tej sprawie zajmuje T. Liszcz, *Prawo pracy*, Gdańsk, 1996, s. 99 oraz T. Zieliński, *Problemy części ogólnej prawa pracy* w: *Prawo pracy RP w obliczu przemian*, red. M. Matey-Tyrowicz, T. Zieliński, Warszawa, 2006, s. 31.

⁶ Dz.U. Nr 78, poz. 483.

⁷ Por. J. Wratny, *Partycypacja pracownicza w warunkach gospodarki rynkowej w Polsce w: Zbiorowe prawo pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, pod red. G. Goździewicza, Toruń, 2000, s. 197.

⁸ Zob. szerzej M. Gładoch, *Uczestnictwo pracowników w zarządzaniu (problemy terminologiczne)*, Przegląd Prawa Handlowego, 5/2001, s. 30.

⁹ Kilka przykładowych definicji partycypacji zamieściła w swoim opracowaniu A. Cierniak-Emerych, *Pojęcie partycypacji pracowniczej na tle literatury przedmiotu oraz ustawodawstwa wspólnotowego*, w: *Perspektywy rozwoju partycypacji pracowniczej w Polsce w warunkach Unii Europejskiej*, red. S. Rudolf, Łódź, 2007, s. 32.

¹⁰ Por. L. Florek, *Europejskie prawo pracy*, Warszawa, 2003, s. 17.

¹¹ Por. szerzej M. Matey-Tyrowicz, *Podstawowe prawa społeczne w dziedzinie pracy jako „megaźródła” prawa pracy*, w: *Prawo pracy w obliczu przemian*, s. 53, L. Florek, *Informacja i konsultacja pracowników w prawie europejskim*, PiZS, 10/2002.

¹² Dz.U. WE L 245 z 30 września 1994 roku, s. 64–72.

¹³ Dz.U. WE L 80 z 23 marca 2002 roku, s. 29–34.

¹⁴ Dz.U. Nr 79, poz. 550.

¹⁵ Dz.U. WE L 294 z 10 listopada 2001 roku, s. 22–32.

¹⁶ Dz.U. WE L 207 z 18 sierpnia 2003 roku, s. 25.

¹⁷ Dz.U. WE L 310 z 25 listopada 2005 roku, s. 109.

¹⁸ Por. art. 3 ust. 5 ustawy o zwolnieniach grupowych, art. 4 ust. 3 ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych.

¹⁹ Por. art. 38, 52 i 52 kp.

²⁰ Por. M. Latos-Miłkowska, *Działalność zakładowej organizacji związkowej jako forma partycypacji pracowniczej na szczeblu zakładu pracy*, w: *Reprezentacja praw i interesów pracowniczych*, red. G. Goździewicz, Toruń, 2001, s. 233.

²¹ Por. szerzej M. Gładoch, *Powoływanie przedstawicieli pracowników a negatywna wolność związkowa*, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, 5/2007, s. 2.

²² Ustawa z 13 marca 2003 roku o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz.U. z 2003 roku, Nr 90, poz. 844 ze zm.).

²³ Art. 26 (1) ustawy z 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 roku, Nr 79, poz. 854 ze zm.) oraz art. 14 ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji.

²⁴ Zob. art. 9 (1) § 1 kp, art. 23 (1a) § 2 kp, art. 151 (7) § 4 kp, art. 11 ust. 3 ustawy z 20 kwietnia 2004 roku o pracowniczych programach emerytalnych (Dz.U. z 2004 roku, Nr 116, poz. 1207 ze zm.), art. 4 ust. 3 ustawy z 4 marca 1994 roku o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (tekst jednolity: Dz.U. z 1996 roku, Nr 70, poz. 335 ze zm.), art. 3 ust. 5 ustawy o zwolnieniach grupowych.

²⁵ Więcej na ten temat piszę w artykule, *Ekonomiczne i osobowe gwarancje efektywnego działania rad pracowników*, w: *Informowanie i konsultacja pracowników w polskim prawie pracy. Studia*, pod red. A. Sobczyk, Kraków, 2008, s. 152.

²⁶ Rady zostały wybrane jedynie u 6 proc. pracodawców prywatnych. Więcej danych zamieściła K. Balsam w opracowaniu pt. *Rady pracowników w praktyce*, w: *Informowanie i konsultacja pracowników w polskim prawie pracy*, s. 327.

²⁷ Por. G. Goździewicz, *Pozycja rady pracowników w stosunku do związków zawodowych*, w: *Informowanie i konsultacja pracowników w polskim prawie pracy*, s. 98.

²⁸ Kwestia ta była przedmiotem dyskusji podczas debaty nad podstawowymi instytucjami i kierunkami rozwoju zbiorowego prawa pracy, która została zorganizowana przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w Warszawie 28 maja 2008 roku.

²⁹ Dz.U. Nr 62, poz. 556.

³⁰ Dz.U. Nr 62, poz. 551 z późn. zm.

³¹ Dz.U. Nr 149, poz. 1077.

³² Por. O. Gardawska, A. Krawiec, *Postępowanie w celu zawarcia porozumienia o zaangażowaniu pracowników w spółce europejskiej*, PPH 7/2005, s. 24.

³³ Dz.U. Nr 118, poz. 561 ze zm.

Dwuletni okres funkcjonowania ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji potwierdza już wcześniej wysuwaną w różnych gremiach tezę, że klucz do partycypacji pracowniczej mają w ręku działacze związkowi – pisze Irena Dryll

Apetyt na partycypację

Partycypacji pracowniczej nie da się zadekretować przepisami. – Musi istnieć apetyt na partycypację, wtedy rady będą powstawać. Myślę, że zbiorowe stosunki pracy nie są jeszcze dojrzałe. I jedni, i drudzy nie chcą partycypacji, ale pracodawcy w większym stopniu są skłonni ją tolerować niż związki zawodowe – powiedział prof. Jerzy Wratny podczas debaty poświęconej niezwiązkowym przedstawicielstwom pracowników (28 maja 2008 roku).

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych (IPiSS) zainicjował serię debat poświęconych zagadnieniu podstawowych instytucji i kierunków rozwoju zbiorowego prawa pracy. Intencją organizatorów jest, aby kolejne debaty – podobnie jak pierwsza z nich – stały się okazją do wymiany poglądów i doświadczeń pomiędzy przedstawicielami nauki i osobami, które reprezentują sferę praktyki, w tym – związków zawodowych, i organizacji pracodawców. Prawo pracy uległo w ostatnich latach wielu zmianom mającym na celu dostosowanie go do wymagań prawa europejskiego. Ale wciąż wiele regulacji prawnych wymaga dyskusji i wymiany opinii między najważniejszymi partnerami, których dotychczasą zagadnieniem prawa pracy.

Podczas majowej debaty J. Wratny podkreślił, że apetyt na partycypację pojawiał się w pewnych przełomowych okresach, w czasach odwilży 1956 roku, kiedy to powstawały masowo rady robotnicze ze sławną radą w FSO w Warszawie, czy w latach 80-tych, kiedy to tworzył się samorząd pracowniczy. Ale wówczas istniał apetyt o podłożu politycznym. Był on wyrazem sprzeciwu wobec systemu. Chodziło o to, aby zredukować monopol państwa i partii w gospodarce. Transformacja systemowa po 1990 roku, wbrew oczekiwaniom, nie

okazała się motorem napędowym dla partycypacji. Wraz z procesem prywatyzacji zamarły rozwiązania partycypacyjne, a nowe dopiero teraz się kształtują. Nie sprzyja im bezrobocie, rozwój nietypowych form zatrudnienia, czy postawa części pracodawców i związkowców.

Dwuletni okres funkcjonowania ustawy potwierdza bowiem już wcześniej wysuwaną w różnych gremiach tezę, że klucz do partycypacji pracowniczej mają w ręku właśnie działacze związkowi. Potwierdziła ją również dyskusja na spotkaniu. Ustawa o radach – przypomniano, powstawała w atmosferze silnego sprzeciwu wobec „narzuconej” dyrektywą – jak twierdzili oponenti – unijnej formuły. Ale ten sprzeciw osłabł, gdy związki dostały co chciały: w ustawie przyjęto regulacje, które silnie uzależniają kształt i skład rad od związków, a nie od decyzji ogółu pracowników. Ustawa czyni z rad rodzaj organu lub agendy związków, ale dziś, po dwóch latach doświadczeń można zaryzykować twierdzenie, że to właśnie uatrakcyjnia związki, działa jak dopływ świeżej krwi do nieco zbiurokratyzowanych struktur związkowych. Członków rady, przypomnę, powołują reprezentatywne organizacje związkowe, a tylko tam, gdzie ich nie ma – ogół pracowników w głosowaniu tajnym.

Przypomnijmy: podstawą tworzenia rad jest obowiązująca od 26 maja 2006 roku ustawa (z 7 kwietnia tegoż roku) o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji (zwana dalej „ustawą”), która wdraża unijną dyrektywę w tej sprawie. Rady powinny być tworzone u pracodawców, którzy prowadzą działalność gospodarczą i zatrudniają co najmniej 50 osób, z tym, że do 23 marca 2008 roku do powoływania rad zobowiązane były tylko przedsiębiorstwa zatrudniające ponad 100 pracowników.

W ciągu dwóch lat powstały 2032 rady, natomiast 4040 pracodawców uniknęło ich tworzenia korzystając z ustawowej możliwości podpisania w zamian za to, jeszcze przed wejściem w życie ustawy, porozumienia o informowaniu i konsultacjach między zarządem firmy a przedstawicielami załogi. Firm i instytucji podlegają-

cych ustawie, a zatrudniających powyżej 100 osób jest według szacunków około 8500. Ale wszystkich uprawnionych do tworzenia rad, a więc zatrudniających ponad 50 osób, w których proces ten dopiero się rozpoczął, jest blisko 50 tys. Trudno jednak oczekiwać, by w najbliższym czasie nastąpił jakiś „wysyp” rad, bardziej prawdopodobne jest, że będą powstawać w spowolniałym tempie. Składa się na to wiele przyczyn.

Związki szansą dla rad. – *Jeśli nie ma zaplecza związkowego, los pozazwiązkowych przedstawicielstw, w tym rad, jest raczej marny* – mówił na spotkaniu prof. J. Wratny. *Związki je namaszczają, a jeśli powstają wbrew związkom, na ogół padają.* Podczas debaty przeważał więc pogląd, że trzeba wzmacniać związki, że odbudowa ich słabnącej pozycji przesądzi o rozwoju partycypacji pracowniczej. Stopień zorganizowania w związkach, czyli tak zwane uzwiązkowienie wynosi w krajach UE od 15 do 25, i więcej procent. W Polsce około 15 proc., w tym z tendencją raczej spadkową. W opinii prof. Stanisława Rudolfa zajmującego się od lat tematyką partycypacji, jest to poziom zbyt niski, by poważnie myśleć o budowie nowoczesnego systemu partycypacji¹.

Paweł Śmigieński (OPZZ) spadek „uzwiązkowienia” tłumaczył brakiem korzyści z przynależności związkowej. – *Kandydat na związkowca pyta: co będę z tego miał poza płaceniem składek, przecież i tak musicie mnie reprezentować.* Do tego braku korzyści dochodzi strach. Zdaniem związkowca, ludzie boją się dziś zapisywać do związków. Przeszkadza to w karierze, a nierzadko w utrzymaniu miejsca pracy. – *Pracodawcy, którzy łamią prawa związkowe są bezkarni* – mówił. W zeszłym roku sądy rozpatrywały dwieście kilkadziesiąt skarg, ale ukarały dosłownie kilku pracodawców. Trzeba coś zmienić, aby móc przekonać ludzi, że w kwestii zbiorowych stosunków pracy, dzięki związkom – zyskują.

W podobnym duchu wypowiadała się Barbara Surdykowska, ekspert „Solidarności”. – *Potrzebne są regulacje prawne, które wzmocnią związki, ułatwią ich zakładanie na przykład w sektorze usług.* Dr Piotr Wojciechowski (PIP) zauważył natomiast, że prawo jest tak „ustawione”, jakby wszyscy pracowali na pełnych etatach w dużych firmach. A rynek pracy jest już zupełnie inny niż parę, czy kilkanaście lat temu: mamy wzrost małych firm, zatrudnienie cudzoziemców i pracowników tymczasowych, nowe formy pracy, jak na przykład telepraca itp. itd. – *Czy pracownikom tego nowego rynku partycypacja nie jest potrzebna?* – pytał. Jest też cała kategoria biednych, pracujących na tak zwanych śmieciowych miejscach pracy, w bardzo trudnych warunkach, za minimalną płacę. Ci ludzie potrzebują pomocy i trzeba do nich trafić.

W opinii dr. Marcina Zielenieckiego, eksperta „Solidarności” tam, gdzie załoga ma wspólny interes, tam związki powstają lub się rozwijają. Dowodzi tego, jego zdaniem, casus Tesco, gdzie nowopowstały związek doprowadził w tym hipermarkecie do protestu załogi związanego z warunkami pracy i płacy.

Podczas debaty dominował pogląd, że rozwój i wzmocnienie związków jest szansą dla rad. Potwierdza to w sposób pośredni przedstawiona przez dr. P. Wojciechowskiego analiza przygotowana przez Państwową Inspekcję Pracy (PIP)². Wynika z niej, że u większości pracodawców, u których nie działają związki, ustawa nie jest stosowana, to znaczy nie są tworzone rady pracowników. Przyczyn tego zjawiska jest kilka, w tym – podkreślają autorzy analizy: • nieznajomość wśród pracowników przepisów prawa i brak wiedzy o możliwości stworzenia rady pracowników, • brak interesu pracodawcy w informowaniu pracowników o takiej możliwości, • często niewiedza pracodawcy o wejściu w życie przepisów ustawy i o obowiązku poinformowania pracowników o możliwości utworzenia rady pracowników, • brak kontaktu między pracownikami, w przypadku, gdy pracownicy wykonują pracę w różnych miejscach, na przykład: w firmach zajmujących się sprzątnięciem, w firmach transportowych, • skomplikowana procedura tworzenia rady pracowników, • obawa pracowników przed utratą miejsca pracy.

Badania obejmujące większość rad (1953 na 2032 istniejących obecnie i „zarejestrowanych”), dają podstawę do podobnych wniosków. Reprezentatywne organizacje związkowe działają u 80,6 proc. (1571) pracodawców, u których powołano rady. Jedynie u co piątego nie ma organizacji związkowych, a mimo to rady zostały powołane. „Niezwiązkowych” rad jest 379. Zdecydowana większość rad (66,7 proc., czyli 1303) działa w firmach prywatnych, z tego prawie trzy czwarte (73,8 proc.; 960) to firmy uzwiązkowane. W sektorze publicznym powołano 650 (33,3 proc.) rad, przy czym w zdecydowanej większości (611, ponad 91 proc.) funkcjonują związki zawodowe.

Te 1303 firmy z sektora prywatnego, w których działają rady, stanowią jedynie 6 proc. ogółu firm tego sektora podlegających przepisom ustawy (20 321). Takie dane przytacza w opracowaniu z badań Katarzyna Balsam (MPiPS). Jej zdaniem, nie można jednak pominąć faktu, że dopiero od 24 marca 2008 roku znaczna część pracodawców (około 14 000) została objęta przepisami ustawy i dopiero wówczas rozpoczął się drugi etap tworzenia rad pracowników, co w rezultacie może prowadzić do zmiany powyższych wartości liczbowych.

Badania pokazują, że u prawie połowy pracodawców (49,1 proc.; 958), którzy przysłali informacje do MPiPS,

wyboru rady dokonały wspólnie reprezentatywne organizacje związkowe. Natomiast jedna czwarta rad została wybrana przez zarząd jednej organizacji związkowej (27,5 proc.; 537). – *Okazuje się – podkreśla autorka badań – że związki tylko w nielicznych przypadkach przekazały inicjatywę powołania rady załodze, zatem większość z nich, będąc pod presją czasu, mimo konfliktów potrafiło osiągnąć kompromis i zawrzeć porozumienie.*

Jak była już o tym mowa, jedynie co piąta rada (19 proc.; 379) została wybrana przez pracowników spośród kandydatów zgłoszonych przez załogę. Można to tłumaczyć w różny sposób (...), być może również tym – podkreśla K. Balsam – *że pracownicy mogą nie chcieć angażować się aktywnie w utworzenie rady z obawy przed negatywnymi konsekwencjami ze strony pracodawcy*³.

Rady zakładowe? Prof. J. Wratny zaproponował nowe rozwiązanie wynikające z racji słabego rozwoju rad pracowników i niskiego poziomu uzwiązkowienia. Zaproponował tworzenie rad zakładowych. Obecny powszechny brak reprezentacji związkowej uniemożliwia pracownikom korzystanie z uprawnień, gwarantowanych im przez ustawodawstwo pracy, pozbawia ich – mówiąc inaczej – zbiorowej ochrony praw i interesów. Rada zakładowa zapewniałaby tę ochronę do czasu powstania związków. – *Chodzi o to, przekonuje profesor, by pracodawca miał jakiegoś partnera, często bywa bowiem tak, że nawet jeżeli powstaje związek zawodowy, to na ogół jest to mikrozwiązek, reprezentujący niewielką część załogi. Jest to rozwiązanie dobre, sprawdzone w wielu krajach, zwłaszcza w Niemczech. Nie jest to też żadne novum ani rewolucja w stosunkach zbiorowych pracy, a jedynie pewne dostosowanie się do standardów europejskich.*

Podczas debaty przeważał jednak sceptycyzm, co do powyższej propozycji. – *Mamy słabo rozwinięte prawo zbiorowych stosunków pracy, ale mimo to nie ma zapotrzebowania na rady zakładowe – przekonywał prof. Ludwik Florek. – Nie bardzo wiemy, na co można liczyć ze strony pracowników. Jak poprawia się sytuacja na rynku pracy, rośnie zainteresowanie, również pracodawców partycypacją i zbiorowymi stosunkami pracy. Wątpliwe jednak, by zaowocowało to tworzeniem rad zakładowych – mówiła prof. Jolanta Kulpińska. Z kolei dr M. Zieleniecki uznał, że lepszym rozwiązaniem było wprowadzenie instytucji „delegata związkowego”.*

Informacja i konsultacja. Obok kondycji związków zawodowych, drugi, najważniejszy problem, to dostęp rad pracowników do informacji i praktyka przeprowadzania z nimi konsultacji. Potwierdzają to wcześniejsze raporty

i badania (na przykład firmy doradczej S. Partner, czy Łódzkiego Instytutu Spraw Obywatelskich), a także wspomniana już wyżej najnowsza analiza PIP. PIP, przypomnę, stoi na straży ustawy o radach, a inspektorzy pracy w sprawach o naruszenie przepisów ustawy są upoważniani do prowadzenia postępowania w charakterze oskarżyciela publicznego. Z przytoczonych na spotkaniu danych wynika, że w ciągu dwóch lat wpłynęły do PIP 92, w większości zasadne, skargi dotyczące tworzenia i działalności rad pracowników. – *Jeśli zważyć, że rad jest niewiele ponad 2000, to skarg jest dużo – uważa mec. Witold Polkowski, ekspert Konfederacji Pracodawców Polskich. Skargi dotyczyły różnych problemów, na przykład uniemożliwienia przez pracodawcę utworzenia rady pracowników, nie zorganizowania wyborów bądź nie zwołania przez pracodawcę pierwszego zebrania rady w ustawowym terminie, nie ustalenia przez pracodawcę zasad współdziałania z radą, nie przeprowadzenia konsultacji, zwolnienia z pracy członka rady bez jej zgody itp.*

Najwięcej skarg dotyczyło braku współdziałania pracodawcy z radą na zasadach, które określają artykuły 13 i 14 ustawy. Wskazują one na to, co pracodawca ma konsultować z pracownikami. Inspektorzy PIP ujawnili, że najczęściej występującym wykroczeniem było nie przekazanie informacji w sprawach określonych w ustawie. Ukarano za to kilkanaście osób, a sześć spraw skierowano do sądu. O ile po wejściu w życie ustawy przeważały problemy związane z tworzeniem rad i zakresem podmiotowym ustawy, to w kolejnych miesiącach, i obecnie, problem stanowi przede wszystkim przestrzeganie obowiązku przekazywania radom informacji, o których mówi ustawa oraz nie informowanie pracowników o możliwości tworzenia rad. Zdaniem inspektorów pracy, a jest to dość powszechna opinia, rady mają dość szerokie uprawnienia w zakresie dostępu do informacji, czemu odpowiada obowiązek pracodawców w zakresie udostępniania tych informacji. Jednocześnie ustawa formułuje te obowiązki bardzo ogólnie.

Przepisy nie regulują wprost, jakich informacji może żądać rada pracowników dotyczących sytuacji ekonomicznej firmy oraz jakich informacji pracodawca może nie udostępnić. Wprawdzie artykuł 16 ust. 2 ustawy stwarza pracodawcy możliwość nieudostępnienia informacji w szczególnie uzasadnionych przypadkach, kiedy ich ujawnienie mogłoby – według obiektywnych kryteriów – poważnie zakłócić działalność zakładu lub narazić go na poważną szkodę, ale dochodzi do różnego interpretowania tak zwanych „obiektywnych kryteriów”. Dodatkowo pracodawcy podnoszą kwestie zachowania tajemnicy dotyczących danych i informacji, które udo-

stępują członkom rad (jak wynika z innych badań, niektórym radom odmawiano nawet ogólnie dostępnych danych publikowanych przez spółki giełdowe). Inspektorzy mieli na przykład problem z oceną, czy rady pracowników mają uprawnienia do informacji o wynagrodzeniach, czy funduszu płac, skoro artykuł 13 ust. 1 ustawy nawiązuje do stanu, struktury i podstaw zatrudnienia, sytuacji ekonomicznej. Ale jednocześnie ustawa pomija w ogóle kwestie warunków zatrudnienia. Czy w związku z tym warunki zatrudnienia, w tym wynagrodzenia, zostały w sposób zamierzony pominięte przez ustawodawcę i „zarezerwowane” dla związków zawodowych? – pytają.

Zdaniem autorów analizy z Instytutu Spraw Obywatelskich, ustawa wymaga doprecyzowania w zakresie uprawnień rady, w szczególności w sprawach działalności i sytuacji ekonomicznej pracodawcy. W przeciwnym razie można przypuszczać, że pracodawcy będą przekazywać informacje ogólnie dostępne i ujawniane niezależnie od powyższego obowiązku.

Najwięcej kontrowersji i sporów budzi jednak problem rodzaju dokumentów, które winien dostarczyć pracodawca na żądanie rady oraz termin ich doręczenia. W praktyce rady żądają niezwłocznego dostarczenia różnych dokumentów z kilku lat na przykład: bilansów, formularzy F-01 (bieżąca informacja o sytuacji finansowej firmy), bieżących analiz wynagrodzeń, zatrudnienia, ponoszonych przez zakład kosztów z różnych tytułów przewidywanych prognoz ekonomicznych zakładu itp. Inspektorzy zwracają uwagę, że w tej sytuacji wydaje się konieczne wskazanie w ustawie rodzaju dokumentów (niezbędnego minimum), które winien dostarczyć pracodawca na żądanie rady pracowników oraz terminu ich doręczenia. Pozostawienie wyboru stronom powoduje, że nie mogą one dojść do porozumienia, żądają jednoznacznego wyjaśnienia i wskazówek, a także wszczęcia postępowania dotyczącego naruszenia ustawy. Inspektorowi z kolei, przy braku bliższych wskazań ustawowych trudno jest ocenić, czy w konkretnych okolicznościach doszło do nieuzasadnionej odmowy udzielenia informacji, co jest wykroczeniem, czy też nie.

Błędne koło konsultacji? Podobną do inspektorów PIP opinię w tej sprawie wyraził na spotkaniu prof. L. Florek: – *Nieprecyzyjne przesłanki odpowiedzialności za niepoinformowanie, muszą rodzić spory*. Spory i poważne kontrowersje rodzi także brak podziału kompetencji między radą pracowników a związkami. Nie rozstrzygnięto, zdaniem PIP, który podmiot ma wykonywać w imieniu załogi prawa do informacji i konsultacji. Pracodawca, jak

wynika z praktyki, musi przeprowadzać konsultacje kilkakrotnie, za każdym razem z innym przedstawicielstwem pracowników. Może to mieć miejsce w sytuacji, gdy pracodawca dokonuje zwolnień grupowych, albo przenosi zakład lub jego część na innego pracodawcę. Powinien wówczas prowadzić konsultacje z zakładowymi organizacjami związkowymi (art. 3 ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników), a ponadto z radą pracowników. Poważny problem praktyczny może powstać, gdy pracodawca ma podpisać dwa różne, w pewnym zakresie, porozumienia w sprawie zwolnień grupowych, jedno ze związkami zawodowymi, drugie z radą pracowników. Oba porozumienia powinny stać się obowiązującym prawem, gdy sformułowano w nich prawa i obowiązki pracodawcy, i pracowników. Pracodawca może mieć problem, czy w takim przypadku powinien brać pod uwagę dwa porozumienia, czy tylko jedno. Jeśli porozumienia nie są ze sobą sprzeczne, oba powinny mieć zastosowanie. Gdy jednak regulacje wzajemnie się wykluczają, rozstrzygnięcie problemu nie jest tak jednoznaczne – podkreślają autorzy analizy⁴.

W tej sytuacji nie dziwi opinia eksperta KPP: – *Istnieje potrzeba konsultacji z pracownikami określonych spraw, pracodawcy chcą konsultować, ale nie według ustawy*. Wyjściem z sytuacji jest zawarcie porozumienia między radą a pracodawcą (zarządem) w sprawie warunków informowania i konsultowania. Jednak jedynie co trzeci pracodawca (35,6 proc.; 692), w którego firmie powstała rada, ustalił z nią te warunki. Zdecydowana większość pracodawców (64,4 proc.; 1253) nie zawarła porozumienia tego typu. Autorka badań K. Balsam uważa, że zawarcie bądź nie, owego porozumienia, jest bardzo istotnym kryterium oceny funkcjonowania ustawy. Określa ono zakres przekazywanych informacji, ich formy, termin konsultacji, tryb rozstrzygania kwestii spornych itp. Jeśli go nie ma, rada pracowników nie może w istocie sprawnie funkcjonować. Fakt, że jest tak mało porozumień, może – jej zdaniem – dowodzić, że (...) *pracodawcy nie chcą doprecyzowania swoich obowiązków, gdyż lakoniczne zapisy ustawowe zapewniają im znaczną swobodę interpretacyjną*⁵.

Poza porozumieniem, poważnym ułatwieniem byłoby także wskazanie (wprost w ustawie – jak chce PIP, bądź gdzie indziej) niezbędnego minimum dokumentów, które na prośbę rady winien dostarczyć pracodawca. Warto tu przypomnieć, że z badań przeprowadzonych rok temu przez Instytut Spraw Obywatelskich wynika, że rady najczęściej zgłaszają postulat, aby zostało określone minimum informacyjne, do którego rada miałaby prawo.

W raporcie z badań Instytutu Spraw Obywatelskich zawarty był również inny, bardzo istotny postulat, a raczej rekomendacja dla decydentów. Dotyczy ona wprowadzenia do ustawy (a może wystarczyłoby do praktyki?) szybkiej ścieżki procesowej w sytuacji, gdy dochodzi do sporu rady pracowników z pracodawcą o dostęp do informacji⁶. Wiele rad walczy bowiem w sądach o dostęp do informacji, dotyczących sytuacji firmy. Przykładem jest rada z rzeszowskiej firmy Alima-Gerber (Nestle). Jej przewodniczący, a zarazem lider zakładowej „S” Jacek Kotula przypomina, że ich rada jako pierwsza w Polsce, już blisko dwa lata temu zgłosiła pozew do sądu w Rzeszowie, właśnie w sprawie dostępu do informacji. Rzeszów, po paru miesiącach skierował, z przyczyn formalnych, sprawę do Warszawy, a sąd w Warszawie, także z przyczyn formalnych, jej nie rozpatrzył. Rada 2 kwietnia tego roku złożyła pozew ponownie i ponownie okazało się, że brak jakiś dokumentów. A sprawa, według przewodniczącego rady, jest prosta. Na spotkaniu sprzed roku w Senacie mówił: – *Mamy kontakty z zagranicznymi filiami koncernu. Wiemy, jak te rady są tam cenione i hołubione, jaką potężną porcję informacji otrzymują od zarządu. Chcemy być tak samo traktowani*⁷. W ciągu roku, niestety, niewiele się zmieniło. – *Na 50 zapytań dostaliśmy 20 odpowiedzi. Na pytanie, jakie są wnioski po kontroli firmy przez PIP, usłyszeliśmy od zarządu: to tajemnica. A rzeszowski PIP dał nam te wnioski bez problemu*. Inny przykład: ostatnio przyjęto do firmy 70 nowych pracowników, ale rady ani przedtem, ani potem o tym ważnym fakcie nie poinformowano. – Tak, że najkrócej mówiąc, cały czas boksujemy się z firmą.

Przewodniczący J. Kotula należy do ogólnopolskiego komitetu do spraw zmiany ustawy o radach pracowników, który liczy kilkuset członków wywodzących się z rad z całej Polski. – *Mamy gazetkę i kontakt między sobą, telefoniczny i elektroniczny. Jest to jakiś związek integracji, a pomaga nam Łódzki Instytut Spraw Obywatelskich*. Komitet dopiero się rozkręca, ale głównym celem, jaki sobie stawia jest nowelizacja ustawy.

Jeszcze poczekajmy, jeszcze się nie spieszymy. Pracodawcy skarżą się, że rady dublują działalność i uprawnienia zakładowych związków zawodowych, żądają zbyt wielu ważnych informacji, blokują zwolnienia i ... kosztują, a związki zarzucają pracodawcom marginalizowanie rad, blokowanie dostępu do informacji, i przekazywania jej „w dół”. Ustawową delegacją do wystąpienia o zmianę ustawy ma Trójstronna Komisja. Jednak zasiadający w niej przedstawiciele obu stron, jeśli chodzi o nowelizację ustawy zaproponowali jedynie kosmetyczne poprawki. Przeszły one w Sejmie i w Senacie bez problemu. Póki

co, choć ustawa budzi wiele kontrowersji, i rośnie presja z różnych stron na merytoryczne zmiany, ale nikt nie chce jednak burzyć kompromisu osiągniętego z wielkim trudem podczas jej uchwalania. Kompromis – zgniół, czy nie – sprawił jednak, że dziedzinie partycypacji pracowniczej coś się dzieje. – *Ustawa o radach nie okazała się przełomem, ale nie jest też pozbawiona pewnego znaczenia. Mimo jej wad to krok w dobrym kierunku* – mówił podsumowując spotkanie prof. J. Wrątny. Przeważał pogląd, że nowelizacja już teraz, po dwóch latach, niewiele da. W dyskusji nie podzielono skrajnych opinii, że (...) *rady na razie przypominają atrapę (mec. Grzegorz Orłowski), ani czarnej wizji eksperta KPP (...) w przyszłości rady będą raczej martwe*. Zdaniem prof. L. Florka, nie da się ocenić działania rad, jest jeszcze na to za wcześnie. W Niemczech, obecny model partycypacji kształtuje się od ponad stu lat, a pierwsze związki zawodowe powstały w 1848 roku. – *Lepiej więc ze zmianą ustawy poczekać, niech ona „podziała”*.

Ciekawie ujął problem prof. Marek Bednarski: – *Jeżeli wprowadzamy pewną nową instytucję, to trzeba czasu, by „osadziła” się ona w rzeczywistości*. Zwłaszcza, że rady z unijnego nadania, to instytucja – jak mówiono na spotkaniu – „narzucona” i musi znaleźć dla siebie miejsce w nowych warunkach. Mimo tego „narzucenia” nie ulega wątpliwości – mówiono – że są to ciała bardziej demokratyczne niż związki, bo wybierane w wyborach powszechnych.

Jeśli dojdzie, a pewnie dojdzie za jakiś czas do zmiany ustawy, najważniejszą kwestią – przekonywali dyskutanci – powinno być nie tylko udostępnianie informacji radom, ale jednoznaczne zobowiązanie rad do przekazywania uzyskanych informacji „w dół”, do każdego pracownika. – Obecnie, mówił dr Krzysztof Walczak, *informacje w zdecydowanej większości przypadków nie trafiają do adresata, jakim powinna być załoga*. Jego zdaniem narażamy się tym samym na sankcje Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

¹ Por. I. Dryll, *Rady wyszły z cienia*, „Dialog”, czerwiec, 2007.

² Funkcjonowanie ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji w świetle doświadczeń Państwowej Inspekcji Pracy, PIP, Warszawa, 2008, (materiał niepublikowany).

³ *Rady pracowników w praktyce*, K. Balsam (MPiPS), w: „Informowanie i konsultacja pracowników w polskim prawie pracy”, s. 237. Publikacja dofinansowana ze środków Fundacji im. Eberta oraz Uniwersytetu Jagiellońskiego; Kraków, 2008.

⁴ *Funkcjonowanie ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji w świetle doświadczeń Państwowej Inspekcji Pracy, PIP*, Warszawa, 2008, (materiał niepublikowany).

⁵ *Rady pracowników w praktyce*, K. Balsam (MPiPS), w: „Informowanie i konsultacja pracowników w polskim prawie pracy”, s. 237. Publikacja dofinansowana ze środków Fundacji im. Eberta oraz Uniwersytetu Jagiellońskiego; Kraków, 2008.

⁶ *Jesteśmy u siebie, Rady pracowników jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*. Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź, 2007.

⁷ I. Dryll, *Rady wyszły z cienia*, „Dialog”, czerwiec, 2007.

Znawcy problematyki informowania i konsultowania pracowników w polskim prawie pracy debatowali na konferencji zorganizowanej przez katedrę Prawa Pracy i Polityki Społecznej na Uniwersytecie Jagiellońskim. Padło tam wiele krytycznych uwag pod adresem naszych regulacji – pisze Barbara Surdykowska

Prześwietlanie rad pracowniczych

W murach Uniwersytetu Jagiellońskiego odbyła się konferencja zatytułowana „Informowanie i konsultacja pracowników w prawie polskim – w drugą rocznicę uchwalenia ustawy”. Efektem konferencji jest interesująca publikacja „Informowanie i konsultacja pracowników w polskim prawie pracy”¹, którą prezentuję poniżej.

Głównym wątkiem dwudniowej (9–10 maja br.) debaty był tryb, w jakim wybierani są przedstawiciele załóg do rady pracowników. Przypomnijmy, że gdy u pracodawcy działa jedna reprezentatywna organizacja związkowa (w rozumieniu art. 241 (25a) kodeksu pracy), to jej zarząd wybiera członków rady pracowników i powiadamia o tym pracodawcę (zgodnie z art. 4 ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji²). Natomiast w sytuacji, gdy w przedsiębiorstwie działa więcej niż jedna taka organizacja, to ich władze wspólnie wybierają radę pracowników. Z kolei, gdy w przedsiębiorstwie nie ma żadnej tego typu organizacji związkowej, to członków rady pracowników, wybiera – spośród zgłoszonych kandydatów – załoga.

Podczas konferencji padło wiele krytycznych głosów dotyczących rozwiązań zawartych w ustawie. Wskazywały, że są one mało demokratyczne oraz stanowią wyraz uprzywilejowania związków zawodowych. Monika Gładoch³ z Uniwersytetu im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego wskazała, że regulacja przyjęta w ustawie wzbudza liczne uzasadnione wątpliwości w doktrynie prawa pracy. Przypominała też, że pojawiają się głosy, iż ustawa narusza równość pracowników zrzeszonych w związkach zawodowych i pozostałych⁴, łamie podstawowe zasady demokracji pracowniczej⁵, jest sprzeczna z zasadą negatywnej wolności związkowej⁶ oraz wprowadza monopol związkowy lub hegemonię reprezentatywnych organizacji związkowych⁷.

Moim zdaniem, prawidłowa analiza funkcjonowania rad pracowników wymaga przede wszystkim odwołania się do danych statystycznych. Otóż (do 15 maja 2007 roku) rady zostały powołane w 1953 przedsiębiorstwach⁸. W przypadku 80,6 proc. pracodawców, u których powołano rady, działają reprezentatywne organizacje związkowe. U prawie połowy, wyboru rady pracowników dokonały wspólnie reprezentatywne organizacje związkowe (dotyczy to pracodawców, którzy przesłali informacje do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej). Jedna czwarta rad została wybrana przez zarząd jednego działającego w firmie związku zawodowego. Natomiast zaledwie 2,77 proc. rad (54 rady) zostało powołanych na skutek tego, że związki zawodowe nie zawarły porozumienia dotyczącego zasad powoływania i funkcjonowania rady (w sposób określony w art. 4 ust. 3 ustawy). W tej sytuacji załoga dokonała wyboru członków rady spośród kandydatów zgłoszonych przez organizacje związkowe.

Jedynie, co piątą radę wybrali pracownicy spośród kandydatów zgłoszonych przez załogę. Zdaniem Katarzyny Balsam taki stan rzeczy może świadczyć o tym, że pracownikom brakuje informacji i wiedzy na temat rad oraz ich uprawnień. W konsekwencji prowadzi to do braku inicjatyw pracowniczych zmierzających do powołania rady w przedsiębiorstwach, w których nie działają związki. Ale jak wskazuje K. Balsam, pracownicy mogą także nie chcieć angażować się aktywnie w utworzenie rad z obawy przed negatywnymi konsekwencjami ze strony pracodawcy. Jedynie bowiem, co trzeci pracodawca zawarł porozumienie z radą pracowników w sprawie warunków, na jakich ma odbywać się informowanie i konsultowanie. Zdecydowana większość nie zawarła porozumienia, o którym mowa w art. 5 ustawy. Zgodnie z ustępem 4 tego artykułu w przypadku, gdy porozumienia określającego szczegóły współpracy nie zawarto, warunki informacji i konsultacji określają stosowne przepisy ustawy. Zdaniem K. Balsam przyjęcie takiego rozwiązania nie jest trafne z uwagi na duży poziom ich ogólności. Całkowicie podzielam ten pogląd.

Poniżej omawiam wybrane teksty pochodzące ze – wspomnianej już – pokonferencyjnej publikacji „Informowanie i konsultacja pracowników w polskim prawie”. Publikacja stanowi cenne źródło wiedzy o prawnych problemach powstających na tle stosowania ustawy.

1. Barbara Wagner „Porozumienia zawierane na gruncie ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji”.

Autorka wskazuje, że ustawa przewiduje podejmowanie przez pracodawcę i przedstawicielstwo pracowników wspólnych przedsięwzięć dotyczących typu porozumienia, uzgodnień i ustaleń. Po pierwsze związki zawodowe zawierają między sobą porozumienie określające zasady powoływania i funkcjonowania rady pracowników (art. 4 ust. 2). Po drugie pracodawca ustala ze związkami lub przedstawicielami pracowników regulamin określający „skład i zasady powoływania oraz tryb działania komisji wyborczej”. Po trzecie rada pracowników razem z pracodawcą ustala zasady i tryb przeprowadzania konsultacji, rozstrzygania kwestii spornych, zasady ponoszenia kosztów związanych z wyborem i działalnością rady oraz tych związanych z wykonywaniem niezbędnych ekspertyz opracowywanych dla rady (art. 5 ust. 1). Ostatnia kategoria porozumień to porozumienia, do których zawarcia może dojść w wyniku procesu konsultowania się pracodawcy z radą – autorka określa je jako „porozumienia konsultacyjne”.

Według B. Wagner „porozumienia konsultacyjne” nie mają charakteru normatywnego⁹, czyli nie są źródłem prawa. Jej zdaniem w obecnie obowiązującym stanie prawnym przepisy prawa pracy mogą być stanowione wyłącznie w porozumieniach zawieranych między pracodawcą a związkami zawodowymi¹⁰, jakkolwiek wciąż ostro dyskutowana jest kwestia podmiotowości pozazwiązkowych reprezentacji pracowniczych w sferze indywidualnego prawa pracy. Autorka wskazuje, że „porozumienia konsultacyjne” bez wątplenia należą do porozumień zbiorowych. Nie określają jednak praw i obowiązków ani pracodawcy, ani pracowników jako stron (podmiotów) stosunku pracy.

Interesujące jest też pytanie o tryb egzekucji zawartych porozumień między stronami. Może się wydawać, że skoro przedmiotem sporu jest umowa zbiorowa w zakładzie pracy, to właściwy tryb ich rozwiązywania powinien pochodzić z ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (przedmiotem sporu tego typu są tu: warunki pracy, płace i świadczenia socjalne oraz prawa i wolności związkowe). Jednak te kwestie nie mogą być uznane za sprawy będące przedmiotem porozumień za-

wieranych na gruncie ustawy o informowaniu pracowników. Sprawy sporne na tle wykonywania omawianej ustawy, czy też wykonywania porozumień nie są sprawami z zakresu prawa pracy, o których mowa w art. 476 § 1 k.p.c. Nie mają one również charakteru administracyjnego. Skoro, zatem tryb rozstrzygania sporów nie został zdefiniowany ustawowo, to jego określenie zależy od woli stron. Zestaw możliwości nie jest zbyt szeroki – najczęściej będą to własne procedury mediacyjne albo arbitrażowe.

B. Wagner podkreśla też, że ustawa o informowaniu pracowników nie zapewnia odpowiednich procedur administracyjnych lub sądowych, które umożliwiłyby realizację obowiązków wynikających z ustawy. Tymczasem artykuł 8 ust. 1 dyrektywy 2002/14/WE nakłada taki obowiązek na państwa członkowskie Unii. Trudno za takie gwarancje uznać wprowadzenie sankcji karnych za wykroczenia przeciwko przepisom ustawy (art. 19). Wprawdzie sankcje służą w jakimś sensie „umożliwieniu realizacji” ustawy, ale nie są sposobem rozwiązywania sporów powstałych na tym tle. W odczuciu autorki, penalizacja nie jest także, najwłaściwszą metodą rozwiązywania problemów z zakresu kolektywnych stosunków pracy, które mają charakter w przewadze obligacyjny.

2. Jakub Stelina „Pojęcie i procedura konsultacji z radą pracowników”.

Autor omawia zagadnienia dotyczące zakresu informacji i konsultacji. Ustawa przewiduje (art. 14), że pracodawca prowadzi konsultacje z radą pracowników w sprawach dotyczących: (1) stanu, struktury i przewidywanych zmian oraz działań mających na celu utrzymanie poziomu zatrudnienia oraz (2) działań, które mogą powodować istotne zmiany w organizacji pracy lub podstawach zatrudnienia

W pierwszej grupie zagadnień znajdują się kwestie dotyczące polityki personalnej pracodawcy w skali przedsiębiorstwa (planowane zwolnienia grupowe, restrukturyzacja zakładu pracy, zmiany wewnętrznej struktury organizacyjnej, wskaźnik fluktuacji kadr, struktura terytorialna zatrudnienia, struktura wykształcenia i poziomu przygotowania zawodowego pracowników, planowane rekrutacje pracowników). Natomiast obowiązkowi informacyjnemu (i konsultacji) nie podlegają działania pracodawcy mieszczące się w granicach uprawnień związanych z bieżącym kierowaniem procesem pracy, jak również działania podejmowane w ramach jego uprawnień kierowniczych.

Ponadto pracodawcy mają również obowiązki przeprowadzania informacji i konsultacji w zakresie swoich

działań, które mogą powodować istotne zmiany w organizacji pracy (na przykład zastosowanie outsourcingu czy zatrudnienie pracowników za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej) oraz w zakresie planowanych działań dotyczących wykorzystywania różnych podstaw zatrudnienia (na przykład wprowadzanie w szerokim zakresie zatrudnienia typu cywilnoprawnego w miejsce stosunku pracy).

Art. 14 ust. 2 ustawy stanowi, że konsultacja powinna być prowadzona: (1) w terminie, formie i zakresie umożliwiającym pracodawcy podjęcie działań w sprawach objętych konsultacją, (2) na poziomie kierowniczym odpowiednim do przedmiotu dyskusji, (3) na podstawie informacji przekazanej przez pracodawcę oraz opinii rady pracowników i zdania odrębnego członka rady pracowników, (4) w sposób umożliwiający radzie pracowników spotkanie z pracodawcą w celu poznania jego stanowiska wraz z uzasadnieniem, (5) w celu umożliwienia osiągnięcia porozumienia pomiędzy radą a pracodawcą.

J. Stelina zwraca też uwagę, na ciekawą kwestię wynikającą z tego artykułu ustawy. Otóż, określa on warunki prawidłowej konsultacji, dotyczące – jak wspomniano powyżej – odpowiedniego czasu, formy, zakresu oraz poziomu konsultacji. Pojawia się więc pytanie, co do statusu tych warunków – czy stanowią one element konstrukcyjny konsultacji, czy determinują jej prawidłowość. Mówiąc inaczej – czy pracodawca formalnie podejmujący z radą dialog w określonej sprawie z naruszeniem warunków wskazanych w art. 14 ust. 2 (a więc na przykład zbyt późno) spełnia obowiązek konsultacji? Zdaniem autora sprawa jest interesująca, ale ma wymiar wyłącznie teoretyczny. A to z tego względu, że sankcje zawarte w ustawie są identyczne dla braku konsultacji, jak i jej utrudniania. Karze ograniczenia wolności lub grzywny podlega bowiem ten, kto wbrew przepisom ustawy nie przeprowadza z radą pracowników konsultacji w sprawach określonych w ustawie lub utrudnia jej przeprowadzanie (art. 19 ust. 1 pkt 4).

Autor analizuje również kwestię nakładania się uprawnień do wyrażania opinii przez radę w trybie omawianej tu ustawy oraz uprawnień o podobnym charakterze innych organizacji reprezentujących załogę (związków zawodowych lub innych przedstawicielstw załogi). Zdaniem autora, rady pracowników mogłyby przejąć uprawnienia niektórych przedstawicielstw pozazwiązkowych. W obowiązującym ustawodawstwie najczęściej mowa jest o „przedstawicielach pracowników”, „przedstawicielstwie pracowników”, „reprezentacji pracowników” lub o „pracowniku wybranym przez załogę” (na przykład do uzgodnień treści regulaminu zakładowego funduszu świadczeń socjalnych). W tym ostatnim przypadku trud-

no przyjąć, że rada mogłaby tę funkcję wykonywać, bo nie można jej utożsamiać z „pracownikiem wybranym przez załogę”. Na pewne wątpliwości autor wskazuje także w sytuacji, gdy miałyby się uznać radę pracowników za przedstawicielstwo o którym mowa w art. 9 (1) i 23 (1a) kodeksu pracy.

3. Grzegorz Goździewicz „Pozycja rady pracowników w stosunku do związków zawodowych”.

Zdaniem autora, największym osiągnięciem wynikającym z uchwalenia omawianej ustawy jest to, że doszło do ustanowienia podstaw prawnych pozwalających na tworzenie stałego przedstawicielstwa pracowniczego w tych przedsiębiorstwach w których nie ma związków zawodowych. Uważa on jednak, że w praktyce zasadnicze wątpliwości będzie budzić kwestia rozgraniczenia uprawnień rad pracowników i związków zawodowych w przedmiocie zwolnień grupowych oraz przejęcia zakładu pracy lub jego części przez inny podmiot. Obowiązujące regulacje nakładają bowiem na pracodawcę i związki zawodowe obowiązek podjęcia działań w celu zawarcia porozumień zbiorowych (chodzi tu zarówno o ustawę z 2003 roku o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn ich nie dotyczących jak i art. 26 (ust. 1) ustawy z 1991 roku o związkach zawodowych). Rada pracowników, w swoim zakresie uprawnień zwłaszcza o charakterze konsultacyjnym, może dojść do porozumienia zbiorowego, w którym mogą się także znaleźć kwestie związane ze zwolnieniami grupowymi, a także sprawy związane z restrukturyzacją zakładu pracy.

Goździewicz wyraża pogląd, że rady pracowników będą dążyły – szczególnie w firmach, w których nie ma związków zawodowych – do poszerzenia uprawnień ponad zakres wyraźnie określony w ustawie. Mogą starać się o rozszerzenie go o szeroko rozumiane sprawy z bhp czy socjalne. Tendencja ta wydaje się jak najbardziej naturalna i niezbędna. Zdaniem autora, rady mają mocniejszą legitymację niż związki zawodowe. Sprawą otwartą pozostają jednak kompetencje do prowadzenia rokowań zbiorowych, zwłaszcza tych, które miałyby prowadzić do kształtowania warunków zatrudnienia, w tym ustalania wynagrodzeń, a także kompetencje w zakresie rozwiązywania sporów zbiorowych i prowadzenia akcji strajkowych.

4. Krzysztof Walczak, Grzegorz Orłowski „Załoga a rada pracowników”.

Według autorów ustawa wbrew postanowieniom artykułu 1 (który określa warunki informowania pracow-

ników i przeprowadzania z nimi konsultacji), koncentruje się na trybie i zasadach informowania oraz przeprowadzania konsultacji z przedstawicielstwem załogi, a nie z załogą jako taką. Tymczasem to drugie powinno być ostatecznym celem procesu informacji i konsultacji. Autorzy uznają to za jeden z istotniejszych błędów zawartych w omawianej ustawie.

K. Walczak i G. Orłowski zwracają też uwagę, że w preambule dyrektywy 2002/14 następuje odwołanie do Wspólnotowej Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników (z grudnia 1989 roku), czyli programowego dokumentu Unii w zakresie działalności socjalnej. Punkt 17 Karty wskazuje, że należy rozszerzyć formy informacji, konsultacji oraz partycypacji pracowniczej według odpowiednich zasad. Z kolei w preambule tej dyrektywy znajdujemy informację, że celem informowania i przeprowadzania konsultacji jest między innymi uświadomienie pracownikom potrzeby dostosowania się do nowych wymagań i stosowania różnych działań wyprzedzających (na przykład szkoleń) wynikających z przewidywanych zmian w zatrudnieniu w przedsiębiorstwie, co oznacza, że podmiotem informacji i konsultacji ma być cała załoga.

Autorzy podkreślają, że regulacje zawarte w ustawie nie służą podstawowemu celowi jakim jest informowanie załogi. Rada powinna najpierw ustalić z pracodawcą sposób komunikacji rady z załogą. Inaczej trudno wyobrazić sobie, że będzie ona przekazywać informacje załodze. Ponadto status rady jest ułomny. Nie ma ona bowiem osobowości prawnej, zaplecza technicznego i lokalowego. Za fikcję uznają autorzy możliwość kontaktu rady z załogą bez porozumienia w tym zakresie z pracodawcą (a porozumienie z art. 5 ustawy ma charakter fakultatywny).

5. Arkadiusz Sobczyk „Przedmiot i procedura informowania rady pracowników”.

Autor wskazuje, że przedmiotem informowania mają być zdarzenia oraz zjawiska o takiej skali, które mogą mieć znaczące konsekwencje dla pracowników. Natomiast nie muszą nim być szczegóły dotyczące konkretnych zobowiązań pracodawcy czy kwestii technicznych. Przedmiotem informowania jest bowiem „działalność” pracodawcy, a nie każde jego poszczególne działanie. Zdaniem autora, wskazane byłoby normatywne wprowadzenie zasady racjonalności i nieuciążliwości procesu informowania oraz wprowadzenie zapisu ograniczającego możliwość obciążania pracodawcy obowiązkiem informowania w formie wykraczającej poza typowy dla danego typu podmiotów gospodarczych

sposób dokumentowania danych. Można także rozważyć bliższe sprecyzowanie kategorii informacji, jakie winny być przekazywane radzie lub też co najmniej wskazanie katalogu negatywnego, odniesionego do informacji związanych z bieżącą działalnością operacyjną przedsiębiorstwa.

6. Monika Gładoch „Ekonomiczne i osobowe gwarancje efektywnego działania rad pracowników”.

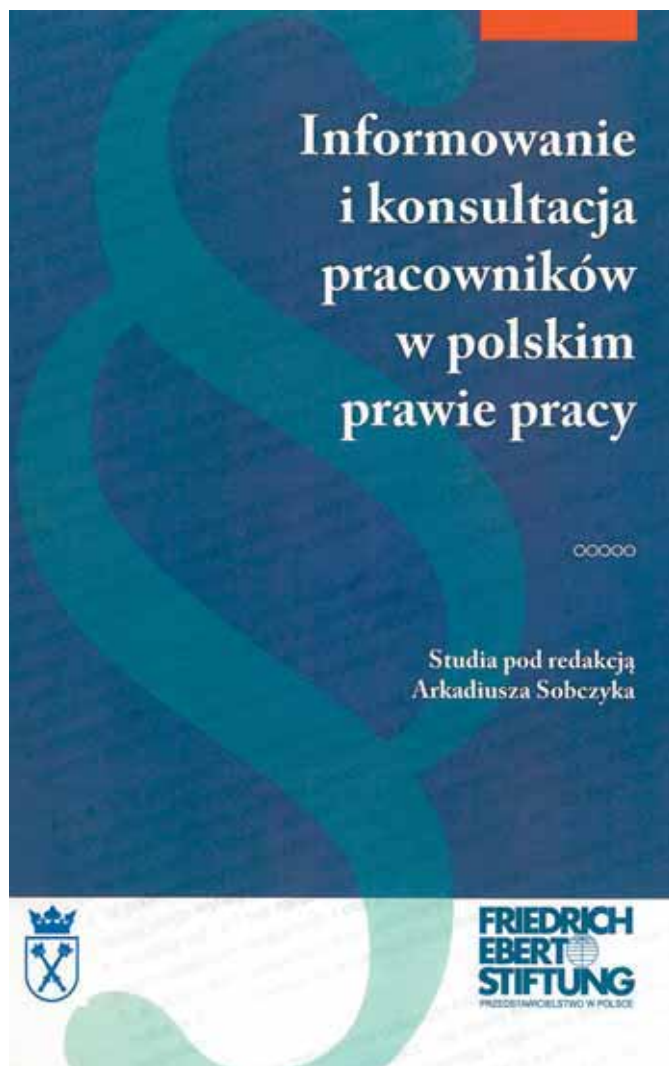
Autorka zwraca uwagę, że efektywność rad zależy przede wszystkim od rodzaju przyznanych im kompetencji w ustawie oraz możliwości prawnych ich egzekwowania. Ale jednocześnie uznaje, że olbrzymie znaczenie mają obok kwestii/gwarancji normatywnych (wynikających z zapisów ustawy) kwestii/gwarancje faktyczne, czyli wynikające z potencjału intelektualnego, moralnego członków rad.

Z kolei w zakresie kwestii/gwarancji ekonomicznych dla działań rady, w dużym stopniu decyduje pracodawca. Ustawa daje mu znaczną swobodę w ustalaniu wysokości kosztów, które chce ponosić na funkcjonowanie rady. Ale generalnie rzecz biorąc pod względem ekonomicznym, w lepszej pozycji są rady funkcjonujące w zakładach pracy, w których działają reprezentatywne organizacje związkowe. Mogą bowiem liczyć na ich wsparcie w merytorycznym przygotowaniu pracowników jak też zapewnieniu odpowiednich warunków technicznych i lokalowych. Problem jest w firmach nieuzwiązkowanych. Tam rady zdane są wyłącznie na siebie, mogą polegać tylko na umiejętnościach swoich członków, które często są niewystarczające.

7. Andrzej Marian Świątkowski, Marcin Wujczyk „Miękkie” (soft) standardy międzynarodowe i „twarde” (hard) prawo krajowe o informacji i konsultacji pracowników”.

Autorzy stawiają pytanie, czy przepisy ustawy odpowiadają międzynarodowym standardom ustanowionym w art. 2 Protokołu Dodatkowego z 1988 roku do Europejskiej Karty Społecznej i art. 21 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej (ZEKS) z 1966 roku. Polska nie ratyfikowała wprawdzie żadnego z tych międzynarodowych dokumentów, ale w 2005 roku nasz przedstawiciel w Radzie Europy podpisał Zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną, co jest sygnałem woli ich ratyfikowania.

Państwa członkowskie zgodnie z art. 21 ZEKs mają obowiązek podejmowania lub wspierania środków umożliwiających pracownikom albo ich przedstawicielom uzyskiwanie informacji o sytuacji gospodarczej i finan-



sowej ich przedsiębiorstwa oraz konsultowania z nimi projektów decyzji, które w istotny sposób mogą wpływać na ich interesy. Europejski Komitet Praw Społecznych (organ Rady Europy) wskazuje, że prawo do informacji i konsultacji powinno być zagwarantowane przepisami krajowymi, które pozwoliłyby uczynić z niego skuteczny użytek. Gwarancją jest przyznanie prawa do wystąpienia do niezależnego organu z roszczeniem lub skargą w razie niemożności czynienia przez uprawnionych użytku z przysługującego im prawa¹¹.

Prawo to nie powinno ograniczać się do możliwości powiadomienia organów ścigania o naruszeniu przez pracodawcę przepisów. W pewnych sytuacjach beneficjenci, których prawo do informacji i konsultacji zostało naruszone, powinni móc wystąpić z roszczeniami o wyrównanie wyrządzonej szkody¹². Zdaniem Komitetu, sankcje karne powinny jedynie wspierać roszczenia cywilnoprawne, takie jak wyrównanie szkody oraz unieważnie-

nie decyzji podjętych przez pracodawcę z pominięciem obowiązku informowania i konsultacji¹³.

Pozostają wątpliwości, co do zgodności polskiej ustawy z art. 21 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej. Wynikają one z braku w naszej ustawie innych niż karne sankcje, w razie gdy pracodawca nie prowadzi albo prowadzi nieprawidłowo proces informowania i konsultowania pracowników. Kolejna interesująca kwestia dotyczy wymogu Komitetu, aby wszystkie organizacje związkowe (reprezentatywne i nie reprezentatywne) były traktowane na równych prawach. W tej kwestii także widoczna jest niezgodność polskiej regulacji z orzecznictwem Komitetu. Zdaniem autorów, wypełnienie intencji wyrażonej w Dyrektywie 2002/14 nastąpiłoby w większym stopniu, gdyby pracownicy zyskali prawo wyboru członków rad pracowników przy zupełnym wyłączeniu związków zawodowych.

¹ *Informowanie i konsultowanie pracowników w polskim prawie pracy*, studia pod red. A. Sobczyka, Kraków, 2008, publikacja dofinansowana ze środków Fundacji im. Friedricha Eberta oraz Uniwersytetu Jagiellońskiego.

² Ustawa o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji z 7 kwietnia 2006 roku (Dz.U. Nr 79, poz. 550).

³ M. Gładoch, *Ekonomiczne i osobowe gwarancje efektywnego działania rad pracowników*, w: „Informowanie i konsultowanie pracowników w polskim prawie pracy”, Kraków, 2008.

⁴ L. Florek, *Prawo pracowników do informacji i konsultacji*, „Monitor Prawa Pracy”, 5/2006, s. 237.

⁵ A. Peszko, *Modelowe reguły uczestnictwa pracowników w europejskiej spółce akcyjnej*, w: „Perspektywy rozwoju partycypacji pracowniczej w Polsce w warunkach Unii Europejskiej”, pod red. S. Rudolfa, Łódź, 2007, s. 208.

⁶ M. Gładoch, *Powolywanie przedstawicieli pracowników a negatywna wolność związkowa*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, 5/2007, s. 5.

⁷ K. Baran, *Zbiorowe prawo pracy*. Komentarz, Warszawa, 2007, s. 39, 44.

⁸ Dalsze dane statystyczne dotyczące funkcjonowania rad pracowników w oparciu o tekst Rady pracowników w praktyce, K. Balsam, w: *Informowanie i konsultowanie pracowników w polskim prawie pracy*, Kraków, 2008.

⁹ B. Wagner zwraca uwagę, że odmienny pogląd przedstawiła M. Gładoch, Ustawa o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji, Toruń, 2007, s. 101.

¹⁰ B. Wagner omawiała tą problematykę w artykule B. Wagner, Pakiet socjalny, PIZS, 9/2006, autorka wskazuje także na komplikacje wynikające z regulacji zawartych w art. 9 (1) k.p. oraz 23 (1a) k.p.

¹¹ Conclusion XIII - 3, s. 440.

¹² Conclusion XIII - 5, s. 278.

¹³ Conclusion 2003, t. 1, s. 311.

Nawet dobrze skonstruowane polityki prorodzinne mogą być mało skuteczne, jeśli miejsca pracy nie są przyjazne rodzinie. Negatywne praktyki w przedsiębiorstwach znacząco utrudniają rodzicom małych dzieci godzenie życia rodzinnego i zawodowego. O raporcie OECD „Babies and Bosses” 2007 – pisze Magdalena Kocik

Praca, rodzina, dziecko.

Polityki rodzinne w krajach OECD

W większości państw będących członkami OECD w 60 proc. rodzin pracują zarówno mężczyźni, jak i kobiety. W państwach skandynawskich ten odsetek dochodzi nawet do 80 proc. Osiągnięcie tak wysokiego poziomu partycypacji zawodowej obojga rodziców ma swoje zalety, ale wymaga takiej polityki rodzinnej, która stwarza rodzicom szansę właściwej opieki nad dzieckiem.

Praca obojga rodziców niewątpliwie przyczynia się do wzrostu poziomu materialnego rodziny, umożliwia redukcję dziecięcej biedy oraz jest realizacją idei równych szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy. Jednak wychowanie ma swoje prawa, co oznacza, że rodzice muszą też mieć czas dla potomstwa. Niezwykle istotne jest aktywne ojcostwo. Stwarza ono nadzieję na zbalansowanie wymogów wynikających z pracy obojga rodziców i wymogów związanych z rodziną. Może też ono wpłynąć na odwrócenie niekorzystnego trendu demograficznego. Z wyjątkiem Meksyku i Turcji, wskaźnik dzietności w państwach OECD nie gwarantuje prostej zastępowalności pokoleń.

Czym jest polityka przyjazna rodzinie? W wielu krajach trwają usilne zabiegi, aby stworzyć optymalny model polityki rodzinnej, sprzyjającej zarówno wydajności ekonomicznej i zaspokojeniu aspiracji zawodowych obojga rodziców, a jednocześnie optymalnej z punktu widzenia potrzeb wychowawczych. Obecna polityka rodzinna ma związek z realnymi zmianami w życiu społecznym. Otóż od końca lat 60. XX wieku obserwujemy zjawisko

zmniejszania się zasięgu modelu rodziny z jednym tylko – zazwyczaj męskim – żywicielem (*single-breadwinner model*), przybywa natomiast rodzin z dwojgiem żywicieli. Jest to konsekwencja wystąpienia wielu czynników, między innymi wzrostu aspiracji zawodowych kobiet. Dziś oba modele są równie często spotykane jedynie w takich państwach OECD, jak Grecja, Włochy, Meksyk, Hiszpania czy Turcja.

Eksperti zastanawiają się nad stworzeniem właściwej definicji polityki rodzinnej. Według autorów raportu OECD „Babies and Bosses”, polityka przyjazna rodzinie to taka, która „umożliwia łączenie życia rodzinnego i zawodowego, zapewnia zasoby wystarczające rodzinie: dochód, usługi, czas na opiekę rodzicielską, uwzględnia dbałość o rozwój dziecka, ułatwia wybór między pracą a opieką, promuje równość płci w zakresie szans zatrudnienia, zabiega o zwiększenie dostępu do dobrych jakościowo usług opieki nad dzieckiem, proponuje finansowe wsparcie dla dzieci, a także rozwiązania, które pozwalają rodzicom skorzystać z urlopu w związku z opieką nad dzieckiem i uelastycznień oferowanych przez pracodawców w miejscu pracy, zachęca finansowo pary posiadające dzieci do uczestnictwa w rynku pracy oraz wspiera zatrudnienie osób bezrobotnych posiadających dzieci”¹.

Raport głosi, że z wielu względów opłacalne jest zwiększanie efektywności polityk publicznych, które pomagają rodzicom godzić życie rodzinne i zawodowe. Większa partycypacja zawodowa rodziców przyczynia się do redukcji dziecięcej biedy, poprawiając w ten sposób perspektywę dzieci na dalsze życie. Dlatego priorytetowego znaczenia nabiera koncepcja rozwoju dziecka. W efekcie wszystkie kraje, które cieszą się niskim odsetkiem dziecięcego ubóstwa, wyróżniają się jednocześnie wysokim poziomem zatrudnienia rodziców, ale także efektywną redystrybucją środków za pomocą systemu podatkowo-

-zasiłkowego². Tak dzieje się na przykład w Belgii, w Danii, w Finlandii, w Norwegii i w Szwecji, gdzie ubóstwo dzieci dotyczy mniej niż 5 proc. wszystkich rodzin posiadających potomstwo.

W wielu krajach Unii Europejskiej uznano, że skoro zatrudnienie obojga rodziców sprzyja likwidacji ubóstwa dzieci, to należy dążyć do podniesienia wskaźnika zatrudnienia kobiet. Do 2010 roku każde państwo członkowskie ma osiągnąć ten wskaźnik na poziomie powyżej 60 proc. Większa aktywność zawodowa dorosłych stwarza również szansę dla nich samych na zminimalizowanie ryzyka ubóstwa w wieku starszym. Z kolei z perspektywy makroekonomicznej, upowszechnienie zatrudnienia obojga rodziców zapewnia poprawę stabilności systemów zabezpieczenia społecznego, zwłaszcza w związku ze starzeniem się społeczeństw.

W debacie o polityce przyjaznej rodzinie akcentuje się też szczególnie korzystny wpływ rozwiązań sprzyjających pracy zawodowej rodziców na wzrost poziomu wskaźników dzietności kobiet. Państwa skandynawskie oraz Nowa Zelandia prowadzą polityki szczególnie pomocne dla pracujących rodziców. Rozbudowują formalną opiekę nad małym dzieckiem, zwracając przy tym uwagę również na pedagogiczną rolę placówek przedszkolnych. Uważa się, że inwestowanie w system opieki nad dzieckiem jest jednym z kluczowych przejawów realizacji koncepcji rozwoju dziecka.

Jak wspierać rodziców? Wszystkie państwa opisane w raporcie OECD dążą do tego, aby rodzice mieli, jak największy wybór w zakresie sposobów godzenia aktywności zawodowej i życia rodzinnego. Wiele państw dużo inwestuje w zasiłki rodzinne. Na przestrzeni lat 1980–2003 w większości krajów OECD wzrosły wydatki na ich sfinansowanie (OECD, 2007: 71). Jeszcze w roku 1980 średnia nakładów dla wszystkich państw OECD wynosiła 1,6 proc. dochodu PKB, a w roku 2003 wynosiła już 2,2 proc. PKB. Liderem pod tym względem był Luksemburg, który przeznaczył na zasiłki ponad 4 proc. PKB. Drugie miejsce „zajął” Austria, Francja, Australia, Szwecja, Dania i Norwegia wydając na ten cel powyżej 3 proc. PKB. W tym samym roku w Polsce poziom tych wydatków nie przekroczył 1,5 proc. PKB!

Ważnym instrumentem wsparcia pracujących rodzin jest finansowanie urlopów związanych z opieką nad dzieckiem. Państwa skandynawskie oraz Węgry przeznaczają co najmniej 0,6 proc. PKB na ich finansowanie i więcej niż 0,9 proc. PKB na pokrycie kosztów usług opieki nad dzieckiem i wczesną edukację przedszkolną. Nakłady na rozwiązania prorodzinne związane są ze

znaczными obciążeniami podatkowymi. Mieszkańcy Szwecji i Danii akceptują wysoki poziom wydatków publicznych i podatków. Współczynnik płaconych podatków do wysokości PKB jest tam bliski 50 proc. W państwach o mniejszej tolerancji wobec tak wysokich obciążeń podatkowych i wydatków publicznych wspiera się tylko wybrane obszary polityki społecznej. Pomoc kierowana jest do rodzin o najniższych dochodach (OECD, 2007: 19).

Porównania istniejących rozwiązań pokazują jednak, że to systemy, które zapewniają ciągłość wsparcia dla rodziców w godzeniu pracy zawodowej i opieki rodzinnej, pozwalają uniknąć bardzo niskich wskaźników dzietności kobiet. Polityka może stymulować poziom dzietności poprzez wsparcie rodzin zarówno wówczas, gdy dziecko jest jeszcze bardzo małe, jak również wtedy, gdy osiąga ono wiek przedszkolny i szkolny. Kompleksowe wsparcie polega również na dostarczaniu usług opieki pozaszkolnej. W takich warunkach rodzice, którzy pracują zawodowo, są w stanie wywiązać się z powinności zawodowych i rodzinnych. Z kolei pracodawcom ułatwia to lepsze zorganizowanie planu pracy, ponieważ są w stanie przewidzieć, kiedy mogą spodziewać się powrotu pracownika do firmy (OECD, 2007: 18). Poza państwami skandynawskimi, Węgrami, Francją³ i kanadyjską prowincją Québec (OECD, 2007: 26), która wzoruje się na rozwiązaniach

Nawet dobrze skonstruowane polityki publiczne mogą być mało skuteczne, jeśli miejsce pracy nie jest przyjazne rodzinie. Z taką sytuacją mamy do czynienia w Japonii i w Korei, które choć mają polityki publiczne podobne do tych w innych państwach OECD, to jednak negatywne praktyki w miejscu pracy znacząco utrudniają rodzicom małych dzieci godzenie życia rodzinnego i zawodowego. Codziennie są długie godziny pracy oraz sankcje dla pracowników korzystających często ze zwolnień z pracy w związku z opieką nad dzieckiem.

skandynawskich, niewiele państw OECD zapewnia tak spójny system wsparcia dla rodziców. Po zakończeniu urlopu związanego z opieką nad dzieckiem, często okazuje się, że usługi opieki przedszkolnej są ograniczone i słabo dostępne.

Zdaniem OECD, polityka publiczna powinna zachęcać oboje rodziców do aktywnego uczestnictwa w rynku pracy. Duże znaczenie mają finansowe zachęty motywujące do powrotu do pracy po pojawieniu się dzieci. Istotne są także rozwiązania w systemach podatkowych i systemach przyznawania zasiłków. Obecnie większość państw OECD ma zindywidualizowane systemy podatkowe. Ale jednocześnie prawie wszystkie kraje tego grona stosują różnego rodzaju ulgi podatkowe dla niepracujących współmałżonków lub też pewne formy pomocy dla rodzin, które sumują dochody obojga małżonków, aby określić wysokość wsparcia. Tego typu rozwiązania są jednak dla drugiego żywiciela rodziny słabą tylko zachętą do podjęcia aktywności zawodowej. Dzieje się tak, ponieważ stawka realnego podatku marginalnego [red. czyli „od ostatniej zarobionej złotówki” – im wyższy, tym mniejsza zachęta do lepiej płatnej pracy] drugiego żywiciela rodziny jest zbliżona do tej pierwszego żywiciela.

Kraje, które przeznaczają tylko niewielkie środki budżetowe na wsparcie polityki rodzinnej, zwykle decydują się na kierowanie pomocy wyłącznie do ludzi będących w największej potrzebie. Takie podejście ma swoje niedoskonałości, z powodu efektów wycofywania pomocy wraz ze wzrostem dochodu rodziny. Gdy wsparcie podatkowe/zasiłkowe jest nakierowane na gospodarstwa domowe o niskim dochodzie, efekty osiągnęte z zastosowanych bodźców są, siłą rzeczy, słabsze dla tych, którzy mają największe trudności z powrotem do aktywności zawodowej i/lub powinni pracować więcej godzin, na przykład kobiety, których mężowie zarabiają niewiele i rodziny otrzymujące wsparcie socjalne. Najskuteczniejsze i najbardziej pożądane są zatem niskie realne [red. efektywne] stawki opodatkowania pracy najemnej i takie zorganizowanie systemów podatkowych/zasiłkowych, by dawać obojgu rodzicom równie silne zachęty finansowe do pracy.

Pomoc dla rodzin niepełnych. Jak podkreślają autorzy „Babies and Bosses” silne zachęty finansowe skłaniające do powrotu na rynek pracy powinny być kierowane w szczególności w stronę rodziców samotnie wychowujących dzieci. Chodzi o to, aby uniknąć ich uzależnienia od zasiłków otrzymywanych od państwa. W Europie

Południowej są niskie zasiłki powszechne. W efekcie rodzice samotnie wychowujący dzieci na przykład w Grecji czy we Włoszech, by mieć z czego żyć, zmuszeni są pracować zawodowo w pełnym wymiarze (OECD, 2007: 87). Korzystają oni zazwyczaj z nieformalnej sieci instytucji opieki nad dzieckiem. Zupełnie inaczej jest w państwach skandynawskich, które rozbudowują system formalnych usług opiekuńczych dla dzieci, umożliwiając pracę zawodową wszystkim rodzicom bez względu na to, czy są w związku małżeńskim czy partnerskim. Po wykorzystaniu urlopu na wychowanie dziecka, rodzice dzieci w wieku przedszkolnym lub uczęszczających do pierwszych klas szkoły podstawowej korzystający ze wsparcia finansowego zobowiązani są m.in. do aktywnego poszukiwania pracy. W Kanadzie natomiast między innymi w wyniku decyzji o nieindeksowaniu świadczeń z pomocy społecznej, a także utrudnieniu dostępu do nich, udało się zmniejszyć o połowę odsetek osób korzystających z pomocy społecznej, z około 10 proc. w 1994 roku do 5 proc. w 2003 roku, a poziom zatrudnienia samotnych rodziców wzrósł z 59 proc. w 1996 roku do 68 proc. w 2001 roku (OECD, 2007: 90). W niektórych krajach rodzice korzystający ze wsparcia finansowego nie są jednak zobowiązani do aktywnego poszukiwania pracy. Tak jest w Australii, w Irlandii, w Nowej Zelandii, w Holandii i w Wielkiej Brytanii. W efekcie w krajach tych zarobkowo pracuje mniej niż 60 proc. samotnych rodziców. (OECD, 2007: 17). I tam właśnie odnotowano w 2005 roku najwyższy odsetek rodzin niepełnych – ponad 20 proc. (OECD, 2007: 29). Autorzy raportu rekomendują zatem wczesne i aktywne działania (w postaci oferowania wysokiej jakości placówek opiekuńczych) zmierzające do wsparcia zatrudnienia rodziców samotnie wychowujących dzieci i pobierających od państwa zasiłki.

Urlop na wychowanie. Istotną rolę w pakiecie rozwiązań sprzyjających rodzicom szukającym równowagi między pracą a domem odgrywa system urlopów macierzyńskich i tak zwanych ojcowskich (tacierzyńskich) oraz urlopów rodzicielskich (OECD, 2007: 21). We wszystkich państwach OECD, z wyjątkiem Stanów Zjednoczonych i Australii⁴, obowiązuje statutowy płatny urlop macierzyński najczęściej rekompensujący w 100 proc. otrzymywane wcześniej wynagrodzenie (OECD, 2007: 104). W większości państw OECD, aby móc korzystać z takiego urlopu trzeba wcześniej przez dany okres być zatrudnionym na czas nieokreślony i w pełnym wymiarze. Wyjątkiem są między innymi państwa skandynaw-

skie, gdzie wszystkie matki mają prawo do urlopu macierzyńskiego, Holandia – prawo do urlopu obejmuje także osoby zatrudnione tymczasowo jak również na przykład w niepełnym wymiarze zatrudnienia oraz Niemcy – prawo dotyczy także matek uczących się oraz bezrobotnych.

Nowoczesne polityki urlopowe dają rodzicom możliwość rozłożenia urlopu w czasie, stosownie do indywidualnych potrzeb rodziny. Rodzice, jeśli chcą, mogą wykorzystać tylko jego część pracując jednocześnie zawodowo w niepełnym wymiarze czasu (OECD, 2007: 108). W Holandii na urlopie może przebywać jednocześnie oboje rodziców, jeśli wezmą go w wymiarze niepełnym (OECD, 2007: 21). Z czysto rynkowego punktu widzenia optymalny urlop macierzyński powinien wynosić od 4 do 6 miesięcy. Jeśli jest on krótszy, matki postanawiają nie wracać ponownie do pracy (OECD, 2007: 21). Z badań przeprowadzonych w USA wynika, że w przypadku braku możliwości skorzystania z urlopu na opiekę nad dzieckiem i jednocześnie ochrony przed zwolnieniem z pracy, Amerykanki wolą całkowicie zmienić pracodawcę (OECD, 2007: 112). Z kolei nadmierne wydłużanie urlopu macierzyńskiego może skutkować zmniejszaniem kapitału ludzkiego kobiet, spadkiem ich pozycji na rynku pracy, niższym poziomem wynagrodzenia, zaś po stronie pracodawców – wzrostem kosztów (OECD, 2007: 14). Pedagodzy podkreślają natomiast, że z perspektywy rozwoju dziecka najlepiej, gdy osobista opieka rodzica jest nie krótsza niż 6 do 12 miesięcy. Dla rozwoju dzieci w wieku 2–3 lat wiele korzyści przynosi formalna opieka pod warunkiem, że jest ona prowadzona na wysokim poziomie (OECD, 2007: 21).

W debacie publicznej w Polsce wciąż jeszcze mało obecna jest kwestia zwiększania roli ojców w opiece nad dzieckiem. Natomiast w politykach rodzinnych krajów skandynawskich sprawa ta, od dłuższego już czasu, nabiera coraz większego znaczenia. Państwem, które wypada najlepiej na tle innych opisywanych w raporcie jest Islandia. Kraj ten realizuje najbardziej rozbudowaną politykę umożliwiającą ojcom spędzanie większej ilości czasu z dziećmi, generującą w ten sposób równy podział zadań opiekuńczych między kobietą a mężczyzną. W Islandii, w przeciwieństwie do pozostałych państw OECD, rozwija się indywidualizacja uprawnień do płatnego urlopu rodzicielskiego, co objawia się tym, że każdy z rodziców ma osobiste prawo do trzech miesięcy opieki nad dzieckiem, zaś kolejne trzy miesiące mama i tata mogą podzielić między siebie (OECD, 2007: 22 i 117). W rezultacie islandzcy ojcowie wykorzystują 1/3 dostępnego urlopu rodzicielskiego i jest to dużo

więcej niż w jakimkolwiek innym państwie z grupy OECD. Nieprzypadkowo to właśnie na Islandii wskaźnik dzietności kobiet jest na poziomie 2,05 (OECD, 2007: s. 31) i sytuuje to społeczeństwo w czołówce państw, w których prosta zastępowalność pokoleń jest najmniej zagrożona. Okazuje się, że polityka włączania ojców w opiekę nad dzieckiem za sprawą wydłużania urlopu rodzicielskiego jest też po prostu zwyczajnie tańsza niż utrzymywanie drogich placówek opiekuńczych typu żłobki (OECD, 2007: 21). Z drugiej strony, stymulowanie ojców do większego udziału w tej opiece poprzez obligowanie w drodze ustawy do wyłącznego korzystania przez nich z określonej części urlopu rodzicielskiego przynosi różne skutki. W Szwecji na przykład zdarza się, że ojcowie decydują się skorzystać w całości z dwóch miesięcy obowiązkowego urlopu rodzicielskiego zarezerwowanego wyłącznie dla nich. Z danych wynika jednak, że najczęściej biorą go tylko w niewielkiej ilości tuż po urodzeniu się dziecka oraz w miesiącach letnich i w okolicach Świąt Bożego Narodzenia, co bynajmniej nie wskazuje na fundamentalną zmianę w podziale obowiązków opiekuńczych między rodzicami. Przeszkodą we wdrażaniu pomysłów angażowania ojców w opiekę nad dzieckiem okazuje się często postawa matek, które niechętnie rezygnują z urlopu (OECD, 2007: 22).

W domu czy w placówce? W państwach OECD od kilku dekad widoczny jest wzrost popytu na sformalizowaną opiekę nad małym dzieckiem (OECD, 2007: 15).

W 2006 roku wśród państw OECD najwyższy wskaźnik zatrudnienia kobiet – ponad 80 proc. – miała Islandia. Powyżej 70 proc. kobiet pracuje zawodowo w Danii, w Norwegii, w Szwecji i w Szwajcarii. Niestety Polska wciąż znajduje się wśród państw o najniższym odsetku kobiet aktywnych zawodowo – wskaźnik ten wynosi obecnie nieco ponad 48 proc. Równie źle jest jeszcze tylko w Grecji, we Włoszech, w Meksyku i w Turcji.

Autorzy „Babies and Bosses” zgodnie przyznają, że to w państwach skandynawskich świadczone są bardzo dobre jakościowo, subsydiowane oraz dostępne dla wszystkich usługi instytucjonalnej opieki nad dzieckiem. Ci Skandynawowie, którzy nie korzystają z tak silnie dotowanej w ich krajach publicznej opieki nad dzieckiem i nie angażują się aktywnie w pracę zarobkową, nazywani są nawet *złodziejami własnych portfeli*. W państwach skandynawskich udaje się prowadzić tak kosztowną politykę rodzinną dzięki temu, że mieszkańcy godzą się na duże obciążenia podatkowe, a jednocześnie mają wysoki poziom zaufania do władzy lokalnej, która zobowiązana jest organizować dobre jakościowo usługi formalnej opieki (OECD, 2007: 73). W pozostałych państwach należących do OECD opłaty za pobyt w żłobku czy przedszkolu są niestety ogromne i stanowią poważną barierę w korzystaniu z tego typu rozwiązań. W konsekwencji, przykładowo w Irlandii i w Wielkiej Brytanii, gdzie opłaty za sformalizowane usługi opiekuńcze są wyjątkowo wysokie, praca zarobkowa drugiego rodzica w krótkim okresie zwyczajnie się nie opłaca. Podobny efekt dotyczy rodziców samotnie wychowujących dzieci w takich państwach jak, Irlandia i Francja, a także w kanadyjskiej prowincji Ontario czy w szwajcarskim Zürichu (OECD, 2007: 22).

Z raportu „Babies and Bosses” wynika przekonanie, że warto łączyć ze sobą różnorodne formy finansowania usług opieki nad dzieckiem. Poza bezpośrednim subsydiowaniem usług tego typu, powinno się też mobilizować sektor prywatny do ich świadczenia. Pouczające doświadczenia mają w tym względzie Australia i Holandia. Zazwyczaj dużo mniej kosztowne okazują się również ośrodki opieki przedszkolnej prowadzone społecznie przez rodziców (OECD, 2007: 23). Autorzy raportu „Babies and Bosses” zauważają, że w Danii i w Szwecji wskaźnik określający stosunek liczby dzieci do liczby personelu jest w żłobkach znacznie mniejszy niż w przedszkolach (OECD, 2007: 74). Z tego też powodu koszt instytucjonalnej opieki nad młodszymi dziećmi jest wyższy niż nad dziećmi w wieku powyżej 3. lat. Jest to jeden z powodów, dla których na przykład Finlandia, Norwegia i Węgry w większym zakresie finansują wsparcie rodziców, głównie matek, w sprawowaniu osobistej opieki nad dziećmi, które nie skończyły jeszcze trzech lat (OECD, 2007: 74). Koszt finansowania zasiłków dla matek opiekujących się dzieckiem jest o połowę niższy niż ten związany z finansowaniem sformalizowanych usług opiekuńczych (OECD, 2007: 113). W Finlandii niektóre lokalne samorządy wolą zatem płacić rodzicom za to, że nie korzystają z placówek

opiekuńczych. Takie transfery osiągają wysokość 1/3 przeciętnego dochodu rodziny netto. W efekcie 2/3 matek decyduje się zostać w domu i osobiście opiekować maluchem, a pracodawcy coraz częściej rezygnują z zatrudniania kobiet w takim wieku, w którym najczęściej zakłada się rodzinę. Wyjaśnia to również, dlaczego Finlandia ma relatywnie wysoki odsetek kobiet zatrudnionych na czas określony. Jak komentują autorzy „Babies and Bosses” tego typu program wsparcia stoi w sprzeczności z fińską polityką zakładającą jednocześnie wzrost poziomu zatrudnienia kobiet do 70 proc. w 2010 roku (OECD, 2007: 113).

Z kolei Szwecja i Dania z powodzeniem rozwijają inicjatywy organizowania czasu wolnego dzieciom w wieku szkolnym. Koszt zajęć pozalekcyjnych nie jest wysoki, bo szkoła wykorzystuje istniejącą już infrastrukturę. Udaje się uniknąć również kosztu wynikającego z konieczności transportu dzieci do miejsca, w którym odbywają się zajęcia. Natomiast w Holandii dopiero niedawno wprowadzono reformę, która nakłada na szkoły wymóg pomocy w organizowaniu dzieciom usług opieki pozaszkolnej. W Wielkiej Brytanii działa zaś program „Wydłużonych szkół” (*Extended Schools*) (OECD, 2007: 24).

Bez przyjaznego pracodawcy ani rusz. Nawet dobrze skonstruowane polityki publiczne mogą być mało skuteczne, jeśli miejsce pracy nie jest przyjazne rodzinie. Z taką sytuacją mamy do czynienia w Japonii i w Korei, które choć mają polityki publiczne podobne do tych w innych państwach OECD, to jednak negatywne praktyki w miejscu pracy znacząco utrudniają rodzicom małych dzieci godzenie życia rodzinnego i zawodowego. Codziennością są długie godziny pracy oraz sankcje dla pracowników korzystających często ze zwolnień z pracy w związku z opieką nad dzieckiem (OECD, 2007: 24). Przykładem dobrych praktyk stosowanych przez firmy odpowiadające potrzebom rodziny są natomiast rozwiązania typu: praca w niepełnym wymiarze, elastyczne miejsca pracy, dodatkowe dni na opiekę nad chorym dzieckiem, dodatkowe urlopy rodzicielskie oferane przez pracodawcę, telepraca, harmonogramy pracy dostosowane do szkolnego trybu życia dzieci osób pracujących w firmie, czy wsparcie pracodawcy w ponoszeniu kosztów związanych z opłaceniem żłobka i przedszkola. W Holandii pracownicy przedsiębiorstwa zatrudniającego co najmniej 10 pracowników mogą dokonać zmiany godzin pracy, pod warunkiem, że sąd nie podtrzymał w mocy sprzeciwu pracodawcy w tej sprawie. W Szwecji pracujący rodzice mają prawo ograniczania godzin pracy

do czasu rozpoczęcia przez dziecko nauki w szkole podstawowej, w Wielkiej Brytanii zaś do czasu ukończenia przez dziecko 6. roku życia. Pracodawca w przypadku odmowy, wynikającej na przykład z poniesienia zbyt dużych kosztów z tego tytułu, musi uzasadnić swoją decyzję (OECD, 2007: 25-6).

Trochę statystyki. Badania OECD pokazują, że szczególnie trudno jest pogodzić rodzicielstwo i pracę zawodową w państwach Europy Południowej i Wschodniej oraz w państwach azjatyckich zrzeszonych w OECD (OECD, 2007: 15 i 16). Państwa skandynawskie, Australia, Holandia, Nowa Zelandia, Wielka Brytania i Stany Zjednoczone mogą poszczycić się najlepszymi rezultatami w tym obszarze. W tych społeczeństwach wskaźnik dzietności kształtuje się na poziomie powyżej 1,7⁵, a 2/3 kobiet jest aktywnych zawodowo. Nie zapominajmy jednak, że od wczesnych lat 80. wskaźniki dzietności we wszystkich państwach OECD spadają. Dane za 2005 rok mówią o tym, że z wyjątkiem Turcji i Meksyku, w 28. pozostałych państwach OECD zagrożona jest prosta zastępowalność pokoleń. Spośród krajów tej grupy obecnie najniższy wskaźnik dzietności ma Korea – 1,08 (OECD, 2007: 31), dlatego kwestia wzrostu dzietności jest tam w tej chwili centralnym punktem programów polityki rodzinnej; podobnie w Japonii.

Ogólnie uważa się, że jedną z głównych przyczyn tak niskiego poziomu dzietności kobiet w państwach OECD jest przesunięcie średniego wieku zawierania małżeństw i urodzenia dziecka. W państwach, w których związki kohabitacyjne są niezwykle często uznawane za alternatywną wobec małżeństwa formę założenia rodziny, na przykład w Austrii, w Finlandii, w Danii, w Islandii, w Nowej Zelandii i w Szwecji, średni wiek zawarcia małżeństwa – 27,5 lat – jest wyższy nawet o rok od średniego wieku matek, które rodzą pierwsze dziecko – 27 lat (OECD, 2007: 32). W Polsce, w Grecji, we Włoszech i w Korei spadek dzietności jest wypadkową odsunięcia w czasie decyzji o zawarciu małżeństwa oraz spadku odsetka zawieranych małżeństw. W Japonii udział tak zwanych pasożytniczych singli w wieku 20–34 lat, którzy nie zawarli małżeństwa i wciąż mieszkają w domu rodziny pochodzenia, wzrósł z 30 proc. w 1980 roku do 45 proc. w latach ostatnich (OECD, 2007: 33). Niestety, wyższa liczba urodzeń dla kobiet ze starszych grup wiekowych nie w pełni rekompensuje spadek wskaźnika urodzeń kobiet młodszych. To, jakie znaczenie dla podniesienia poziomu dzietności może mieć polityka przyjazna rodzinie wynika również z faktu, że w państwach o najniższej dzietności, między innymi

w Japonii, we Włoszech czy w Hiszpanii, obserwujemy najwyższą różnicę w poziomie dzietności pożądaney i faktycznie realizowanej (OECD, 2007: 36).

Tymczasem w 2006 roku wśród państw OECD najwyższy wskaźnik zatrudnienia kobiet, ponad 80 proc. – miała Islandia. Powyższej 70 proc. kobiet pracuje zawodowo w Danii, w Norwegii, w Szwecji i w Szwajcarii. Niestety Polska wciąż znajduje się wśród państw o najniższym odsetku kobiet aktywnych zawodowo – wskaźnik ten wynosi obecnie nieco ponad 48 proc. Równie źle jest jeszcze tylko w Grecji, we Włoszech, w Meksyku i w Turcji.

Biorąc pod uwagę wymiar czasu pracy, praca na część etatu jest bardzo popularna w Australii, w Niemczech, w Japonii, w Szwajcarii i w Wielkiej Brytanii, najbardziej zaś w Holandii, gdzie aż niemal 60 proc. kobiet zatrudnionych jest w niepełnym wymiarze czasu. Wyjątkowo rzadko na część etatu pracują Czeszki, Węgierki i Słowaczki – odpowiednio 5 proc. i po 4 proc. w pozostałych wskazanych państwach. Polska zajmuje w tej kategorii nieco wyższe miejsce – ponad 16 proc. kobiet decyduje się na pracę na część etatu, wyprzedzając Finlandię – 15 proc., a także Grecję, Koreę i Portugalię.

Pojawienie się dzieci w rodzinie nieznacznie wpływa na zatrudnienie mężczyzn, inaczej niż w przypadku kobiet. Zatrudnienie matek z dziećmi w wieku 3–5 lat, jest dużo niższe niż wszystkich kobiet. W takich państwach jak Nowa Zelandia, Słowacja, Japonia, Hiszpania, Australia, Węgry – wskaźnik ten nie przekracza 50 proc. Najwięcej matek z małymi dziećmi pracuje zawodowo w państwach skandynawskich. Wyróżnia się Szwecja, gdzie ponad 80 proc. matek małych dzieci bierze aktywny udział w rynku pracy. Z kolei w Korei kobiety przeważnie rezygnują z pracy zarobkowej tuż po zawarciu małżeństwa (OECD, 2007: 46). Ponadto w Korei i w Japonii, kobiety które po urodzeniu decydują się na przerwanie pracy w związku z opieką wychowawczą, muszą liczyć się ze znaczącym osłabieniem swojej pozycji zawodowej.

¹ Babies and Bosses OECD, Paryż, 2007, s. 13.

² J.w., 2007, s. 17.

³ Francja jest przykładem państwa, w którym słabiej wspiera się pracujących rodziców posiadających dzieci do 3 roku życia. W mniejszym stopniu rozwinięta jest bowiem sieć formalnych usług opiekuńczych dla najmłodszych (OECD, 2007: 73).

⁴ W Stanach Zjednoczonych matki mogą korzystać ze wsparcia dochodowego za pośrednictwem programu Tymczasowego Ubezpieczenia od Niepełnosprawności (*Temporary Disability Insurance*). W Australii rodzice, którzy nie są zatrudnieni mogą liczyć na dodatki z tytułu macierzyństwa, a także uzależnione od spełnienia kryterium dochodowego zasiłki rodzinne. Ponadto w tych państwach pracodawcy często oferują płatne urlopy z tytułu opieki nad dzieckiem (OECD, 2007: 106).

⁵ Na jedną kobietę w wieku rozrodczym przypada 1,7 dziecka (OECD, 2007: 15).

Klasyczna polityka społeczna utożsamiana jest z państwem opiekuńczym (welfare state). Autorzy raportu OECD stwierdzają, że pozwala ono na łagodzenie zagrożeń utraty dochodu z zatrudnienia. Umożliwiał ludziom także bardziej zrównoważone gospodarowanie czasem w kolejnych fazach cyklu życia – pisze Ryszard Szarfenberg

Nowe wyzwanie – gospodarowanie czasem życia

OECD nie ustępuje w wysiłkach, aby uzasadnić i wskazać kierunki modernizacji polityki społecznej¹. Część zaleceń organizacja sformułowała w raporcie OECD Employment Outlook, o czym pisałem w jednym z poprzednich numerów Dialogu². W kolejnej publikacji – Modernising Social Policy for the New Life Course – eksperci OECD pochylają się nad koncepcją polityki społecznej, która opiera się na pojęciu cyklu życia i jego zmianach.

Raport zaczyna się od często spotykanego stwierdzenia, że dotychczasowa polityka społeczna była dobrą odpowiedzią na stare i dobrze zdefiniowane ryzyka życiowe występujące w ramach tradycyjnych form życia rodzinnego i zawodowego. W obecnej dobie mamy jednak do czynienia z nowymi ryzykami (np. samotnego wychowywania i utrzymania dzieci czy niskiego dochodu na starość), do których stara polityka już nie przystaje i powinna być zreformowana w kierunku „proaktywnym”. Od razu przychodzi to na myśl obecny nacisk na aktywizację zawodową, która przedstawiana bywa jako panaceum na wszystkie problemy, jakie ludzie mogą mieć w różnych fazach swojego życia³.

Trudno jednak przyjąć, aby coś zasadniczo nowego pojawiło się w tradycyjnym cyklu ludzkiego życia. Ludzie rodząc się wymagają najpierw opieki, a potem edukacji oraz sprzyjającego rozwojowi środowiska emocjonalnego, następnie usamodzielniają się, łączą w związki i sami mają dzieci, stają się coraz starsi, mniej zdrowi i sprawni, a w końcu umierają. Uwzględnianie demograficznych uwarunkowań polityki społecznej nie jest w Polsce, ani

też na świecie niczym nowym, a o zmianach w tym zakresie wiele już wiadomo (ze sztandarowym starzeniem się populacji na czele). Może mniej wiemy, co z tego miałyby wynikać dla reformowania polityki społecznej jako takiej, poza tym, że kapitałowe emerytury mają być lepsze niż repartycyjne. Tradycyjnie obejmuje ona sytuacje i potrzeby ludzi w różnych fazach życia, na przykład opiekę i edukację dla dzieci i młodzieży, ochronę pracowników przed wyzyskiem i zabezpieczenie w razie niezdolności i niemożności pracy oraz politykę rodzinną w tym kontekście, osoby starsze mogą zaś liczyć na świadczenia emerytalne i opiekę, jeżeli będą tego potrzebowały. Z kolei polityka zdrowotna odpowiada na specyficzne potrzeby matek i dzieci, a także osób starszych i umierających, jak i na te, które są niezależne od fazy życia.

Stara i nowa polityka społeczna. Autorzy raportu twierdzą, że stara polityka społeczna opierała się na założeniach, które dziś nie są już możliwe do utrzymania. Otóż obecnie trudne staje się jasne odróżnienie faz życia, nastąpiło odejście od wyraźnej specjalizacji ról kobiet i mężczyzn w rodzinie, nie przetrwały także tradycyjne silne więzi rodzinne. W przeszłość odszedł również model stałego zatrudnienia przez całe zawodowe życie. Jedno w związku z tym jest jasne – finansowanie działań polityki społecznej ze składek na fundusze ubezpieczeń społecznych może napotkać problemy. Jeżeli coraz większa liczba osób nie będzie mogła udokumentować wymaganych okresów zatrudnienia, mogą one liczyć jeszcze na otrzymanie powszechnych lub selektywnych świadczeń rodzinnych oraz na pomoc społeczną. Ponadto zasada finansowania z ubezpieczeń może być też istotna w zdobywaniu uprawnień do korzystania z publicznej służby zdrowia, więc i tu może pojawić się problem. Czy to jednak znaczy, że obowiązkowe ubezpieczenie jest rozwiązaniem przestarzałym?

Z kolei w wolnorynkowych społeczeństwach przemysłowych kwestia łączenia życia zawodowego z rodzinnym była zawsze istotna. Zatrudniający płacą przecież na ogół za indywidualną wydajność danego pracownika i nie uwzględniają zazwyczaj liczby osób na jego utrzymaniu. W praktyce oznacza to istnienie presji, zwłaszcza na uboższe gospodarstwa domowe, aby kobiety również pracowały. Presja ta jest tym silniejsza, im mężczyźni przynoszą niższe płace. Trudno też nazwać odkryciem fakt, że ludzie cenią czas wolny i jest to po części sprawa wyboru między poziomem zarobków i konsumpcji a większą ilością czasu na aktywność pozazawodową. Im jednak dochody mniejsze, tym większa presja na większą liczbę godzin pracy. Można próbować na te wybory wpływać za pomocą polityki rekompensowania zmniejszonych dochodów o ile forma i treść aktywności pozazawodowej uznawana jest za społecznie ważną, na przykład opieka i wychowywanie, pomoc wzajemna, zdobywanie kwalifikacji poprawiających perspektywy na zatrudnienie.

Między pracą a domem. Klasyczną politykę społeczną utożsamia się z państwem opiekuńczym (*welfare state*). Autorzy raportu stwierdzają, że pozwala ono na łagodzenie konsekwencji zagrożeń dla dochodu z zatrudnienia oraz umożliwia ludziom bardziej zrównoważone gospodarowanie czasem w cyklu życia. Trudno więc zorientować się, na czym miałyby polegać nowość podejścia proponowanego przez raport OECD. W im większym stopniu będziemy zwracać uwagę na zagadnienia pozapracowej aktywności życiowej ludzi, tym bardziej trzeba będzie docenić typową politykę społeczną oskarżaną przecież głównie o to, że zmniejsza liczbę godzin pracy w gospodarce i tym samym może zmniejszać wielkość dochodu PKB na mieszkańca. Na pierwszy rzut oka widać tu wyraźną sprzeczność między dążeniem do maksymalizacji pracy (zamożności) w społeczeństwie a dążeniem do tego, żeby ludzie mieli czas na inne sprawy, na przykład na rodzinę, zaangażowanie obywatelskie czy po prostu na rozrywkę i cieszenie się życiem. Wygląda więc na to, że za daleko zapędziliśmy się w promowaniu człowieka pracy i/lub biznesu i musimy teraz wymyślać koncepcje w rodzaju równowagi między pracą a życiem, oczywiście przede wszystkim rodzinnym (w tle mogą więc być cele pronatalistyczne), żeby wzmocnić inne wymiary człowieczeństwa.

Może nie jest to właściwa interpretacja przesłania raportu, ponieważ autorzy powtarzają zalecenia z OECD *Employment Outlook*: płace i czas pracy powinny być bardziej elastyczne (żeby łatwiej było łączyć role zawodowe i rodzinne), należy zmniejszyć ochronę zatrudnienia (żeby starsi pracownicy zwolnili miejsce młodszym)

oraz szukać rozwiązań, które pozwolą utrzymywać płacę minimalną na niskim poziomie. W tym ostatnim przypadku chodzi o aktywizującą pomoc społeczną i świadczenia zwiększające dochody nisko opłacanych pracujących. Są to dodatkowe bodźce do podejmowania zatrudnienia i zwiększania liczby godzin pracy, szczególnie wtedy, gdy ograniczy się dostęp do niezarobkowych źródeł dochodu. To wszystko ma prowadzić do powstania „zapobiegawczej, proaktywnej polityki społecznej, która buduje i utrzymuje kapitał ludzki”, zamiast „pasywnych świadczeń rekompensujących utratę kapitału ludzkiego” (s. 16 cytowanego raportu). Interesujące, że zalecenia, które miały rozwiązać (w domyśle tylko europejskie) problemy z poziomem zatrudnienia, powodowane przecież – jak się twierdzi – przez sztywne prawo pracy i pasywne zasiłki, przedstawiane są również jako rozwiązanie problemów z gospodarowaniem czasem w cyklu życia. Należałoby to chyba rozumieć tak, że uboższa część społeczeństwa ma za dużo czasu wolnego, co oceniamy jako złe gospodarowanie czasem i postanawiamy skłonić jej przedstawicieli do zwiększania liczby godzin pracy w całym ich życiu.

Ideałem autorów raportu są ludzie, mający „więcej swobody w konstruowaniu swoich własnych biografii”, co oczywiście oznacza, że będą też bardziej odpowiedzialni za to, co im się w życiu wydarzy (s. 17). Trzeba więc ich przygotować na odpowiedzialność za własne losy na rynku pracy oraz osiągnięcie określonego poziomu zasobów materialnych, czyli wyposażenie w kompetencje finansowe, życiowe i zawodowe. Jak widać nowa polityka społeczna ma mieć głównie wymiar edukacyjny, celem jest przygotowanie ludzi do zwiększonej odpowiedzialności za wybory, których w życiu dokonują. Autorzy jakoś nie wspominają o tym, co się stanie z tymi, którzy w ramach większej swobody dokonają złych wyborów, ani też o tym, jakie inne warunki muszą być spełnione, aby ludzie rzeczywiście mieli swobodę wybierania takiego życia, jakie im najbardziej odpowiada. Gdyby zapytać, co według nich ogranicza ludziom swobodę w projektowaniu własnego życia, otrzymalibyśmy zapewne odpowiedź, że są to: sztywne prawo pracy, wysoka płaca minimalna oraz hojne i pasywne zasiłki, a także brak czy niedostateczne kompetencje zawodowe, finansowe i społeczne.

Od pasywnej do proaktywnej polityki społecznej. Edukacyjną zaletą strategii przejścia od pasywnej do proaktywnej polityki społecznej będzie też uświadomienie elektoratowi tego, jakich to „fundamentalnych wyborów” trzeba dokonać w polityce społecznej. Wygląda więc na to, że stoimy przed dylematem: albo będziemy inwesto-

wać w umiejętności finansowe, życiowe i zawodowe młodych pokoleń, albo zmarnujemy środki na pokolenia stare, które straciły swój kapitał ludzki pod wpływem pasywnej polityki społecznej. Ciekawe tylko, czy jakkolwiek partia weźmie pod uwagę tak wyraźnie stronicze hasło w dobie wciąż rosnącego grona starszych wyborców.

Poza tym dowiadujemy się, że w perspektywie swobody kształtowania czasu własnego życia najlepiej sprawdza się model nordycki. Chyba dla wszystkich oznacza on to, co zawsze uznawano za najlepszy wyraz idei *welfare state* i socjaldemokratycznej filozofii politycznej. Są jednak pewne dowody na to, że zmienił się on w ostatnich latach przynajmniej w Danii (w kierunku hojnego *workfare state*) i w Finlandii (w kierunku modelu konserwatywnego *welfare state*). Szwecja i Norwegia pozostają jednak nadal przy modelu socjaldemokratycznym⁴. Jeżeli postulaty OECD *Employment Outlook*, to wyraz wiary w liberalny amerykański model lub też w skąpe *workfare state* Irlandii, to w jaki sposób ma to sprzyjać swobodzie gospodarowania czasem życia?

Podejście proponowane w raporcie najlepiej można zrozumieć, gdy spojrzymy na filozofię nowych rozwiązań, które mają polegać na „dawaniu ludziom pewnych praw, zasobów i usług umożliwiających im stawanie się autorami własnego cyklu życia”, głównie w zakresie podziału

czasu życia na pracę (w tym obowiązki domowe) i czas wolny (s. 17). Jakby to miało wyglądać w praktyce? Przykładowo, będąc autorem własnego cyklu życia mam prawo do decydowania, że do 35. lat będę pracował 16 godzin na dobę, po to, aby przez następne lata, powiedzmy do 50-ki zająć się wychowywaniem dzieci i pracować tylko 4 godziny dziennie, a następnie między 51. a 60. rokiem życia znowu przejdę na intensywny tryb, na przykład 12 godzinny, żeby potem stopniowo ograniczać czas pracy i zwiększać czas wolny.

Widać teraz wyraźnie, dlaczego sztywne czas pracy i sztywne wiek emerytalny są przeszkodami na drodze do nowego wspaniałego świata ludzi będących autorami swojego życia. Trudno oprzeć się wrażeniu, że zostało to wymyślone tylko po to, aby podważyć sens regulowania czasu pracy i wieku emerytalnego oraz uzasadnić wszechobecną elastyczność. Były to bowiem odpowiedzi na stare dobrze zdefiniowane ryzyka socjalne, do których pasowały sztywne rozwiązania, a teraz mamy nowe, trudne do zdefiniowania ryzyka, wobec których trzeba być elastycznym i dać ludziom więcej możliwości wyboru. Problem w tym, że stare ryzyka nie znikają, a nowe rzeczywiście trudno zrozumieć, na przykład, czym różnią się od starych?

Duża część raportu koncentruje się na bardziej racjonalnych aspektach polityki społecznej w kontekście czasu życia, czyli starym–nowym problemie łączenia obowiązków opiekuńczych (wobec dzieci i starych rodziców) z karierą zawodową. W przypadku klasycznego urlopu wychowawczego dowiadujemy się, że nie powinien on trwać dłużej niż rok, poza tym należałoby umożliwić łączenie go z pracą w niepełnym wymiarze czasu i pozwolić na wykorzystanie go etapami. Z kolei zasiłek wychowawczy powinien mieć rozsądną wysokość, a usługi opieki dla dzieci powinny być szeroko dostępne. Pewnym rozwiązaniem problemu zagrożenia kariery zawodowej przez przejście do innej pracy w niepełnym wymiarze ma być prawo do mniejszej liczby godzin na zajmowanym stanowisku pracy. Myślenie tego rodzaju wydaje się odpowiadać na problem, jak uczynić urlop wychowawczy mniejszą przeszkodą dla kontynuowania kariery zawodowej. Dla swobody wyboru między rodziną a pracą najlepsze wydaje się jednak zapewnienie powszechnej, dostępnej, elastycznej i kompleksowej opieki dla dzieci poza domem. Wówczas żadna kobieta, która chce kontynuować karierę zawodową nie będzie zmuszona do dokonywania dramatycznego wyboru między macierzyństwem a pracą. Ten aspekt sprawy może być też decydujący, gdy pytamy, jak zwiększyć poziom dzietności⁵. Nieco inny wybór dotyczy tego, ile czasu spędzać z dzieckiem, a ile czasu w pracy. W tym

Dla swobody wyboru między rodziną a pracą najlepsze wydaje się zapewnienie powszechnej, dostępnej, elastycznej i kompleksowej opieki dla dzieci poza domem. Wówczas żadna kobieta, która chce kontynuować karierę zawodową nie będzie zmuszona do dokonywania dramatycznego wyboru między macierzyństwem a pracą. Ten aspekt sprawy może być też decydujący, gdy pytamy, jak zwiększyć poziom dzietności. Nieco inny wybór dotyczy tego, ile czasu spędzać z dzieckiem, a ile czasu w pracy. W tym przypadku trudniej już połączyć interesy zatrudniających z interesami kobiet.

przypadku trudniej już połączyć interesy zatrudniających z interesami kobiet.

Być panem cyklu życia... Raport proponuje niektóre instrumenty polityki gospodarowania czasem życia. Za obiecujące uznaje holenderskie pracownicze programy oszczędzania na czas bezpłatnego urlopu lub wcześniejszego przejścia na emeryturę, a także belgijski system kredytu czasowego (*time credit system*), który pozwala na przerwę w pracy lub ograniczenie liczby jej godzin pod warunkiem jednak, że na zwolnione miejsce zostanie zatrudniona osoba bezrobotna. W praktyce pierwsze rozwiązanie (uruchomione w 2006 roku) spotkało się z zainteresowaniem mniejszym niż oczekiwano, obawiano się też niezamierzonych skutków w postaci zachęt do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Mimo to, te nowatorskie rozwiązania wydają się autorom obiecujące dla realizacji celu podtrzymania aktywności zawodowej osób starszych. Podkreślają oni jednak, że ich skuteczność w tym zakresie zależy również od polityki rynku pracy wobec osób starszych, kształtu instytucji zasiłków dla bezrobotnych, świadczeń przedemerytalnych, emerytur i rent, a także kształcenia ustawicznego (na przykład oszczędzanie na czas urlopów szkoleniowych i edukacyjnych). Poza tym zalecono, między innymi, aby w realizację polityki aktywnego starzenia się zaangażowani byli wszyscy partnerzy społeczni na różnych poziomach, aż do pojedynczych firm i pracowników.

Przedostatni tekst w raporcie dotyczy programów mających na celu zachęcanie uboższych gospodarstw domowych do oszczędzania, zwykle na z góry określone cele edukacyjne, mieszkaniowe lub na małą przedsiębiorczość. Instrumenty tego typu stosowane są w USA, w Wielkiej Brytanii i w Kanadzie. Kolejny raz oszczędzanie ma być dobrym rozwiązaniem w kontekście gospodarowania czasem życia. Tym razem autorzy są jednak sceptyczni, co do możliwości zastosowania tego podejścia na szerszą skalę i zalecają traktowanie go jako uzupełnienie pozostałych elementów polityki łagodzenia ubóstwa. Dziwi, że akurat to rozwiązanie traktuje się z większym sceptycyzmem w porównaniu z poprzednimi, szczególnie wobec wniosku, że wyniki są jednoznacznie pozytywne: w odpowiednich warunkach ubodzy będą oszczędzać i będą zadowoleni, że mogą to robić. Inicjatywy tego rodzaju są praktykowane i reklamowane, co najmniej od początku lat 90⁶.

W podejściu opartym na cyklu życia bardziej istotna wydaje się redystrybucja między różnymi okresami życia jednostki, na przykład ograniczanie konsumpcji we wcześniejszych fazach życia, aby więcej konsumować na starość, w porównaniu z redystrybucją między różnymi ludźmi, na przykład od bogatych do biednych. Autorka ostatniego arty-

kułu raportu pokazuje z wykorzystaniem badań prowadzonych za pomocą mikrosymulacji⁷, że uniwersalne *welfare state* w Szwecji w większym stopniu stymuluje pierwszy rodzaj przepływów intrapersonalnych w porównaniu z polityką społeczną w Irlandii i w Australii, gdzie, ze względu na adresowanie świadczeń przede wszystkim do ubogich, mamy dominację elementu redystrybuowania interpersonalnego. Nie wynika stąd oczywiście, aby Szwecja miała jakiś problem z dużymi nierównościami dochodowymi.

Perspektywa cyklu życia, zmian w tym zakresie oraz ryzyk socjalnych z tym związanych nie jest niczym nowym, zawsze jednak można w sposób innowacyjny te zagadnienia badać i przedstawiać. Z kolei polityka społeczna, która miałaby ludzi skłaniać do bardziej świadomego gospodarowania czasem swojego życia wydaje się być bardzo ambitna i innowacyjna. Przedstawione rozwiązania koncentrują się jednak głównie na indywidualizacji zabezpieczenia się przed ryzykiem zmniejszenia lub utraty dochodu w cyklu życia za pomocą skłaniania ludzi do oszczędzania pieniędzy i/lub czasu. Poza zagrożeniami związanymi ze zmniejszeniem społecznego segmentu zabezpieczenia społecznego (na przykład niekorzystający z programów oszczędnościowych i nieplanujący całego życia znajdują się w gorszej sytuacji, mający niższe płace i gorsze miejsca pracy odłożą mniej niż inni), można mieć wątpliwości – co autorzy zauważają – czy uda się ludzi przekonać za pomocą bodźców finansowych do uwzględniania potrzeb, które być może pojawiają się w ich życiu za dziesięć czy dwadzieścia lat. Autorzy nie wspominają o innowacyjnych instrumentach w tym względzie, które miałyby polegać na automatycznym zapisywaniu każdego zatrudnionego do oszczędnościowych programów pracowniczych z opcją wyjścia z nich, gdy tylko zechcą. Z pewnością rozwiązuje to problem niedostatecznego w nich członkostwa⁸.

¹ Artykuł na podstawie publikacji OECD *Modernising Social Policy for the New Life Course*, dostępna pod adresem: < <http://213.253.134.43/oeed/pdfs/browseit/8107171E.PDF> >.

² R. Szarfenberg *Reformy rynku pracy – wiele dróg do sukcesu*, Dialog. Pismo Dialogu Społecznego nr 2/2007.

³ O tym, że zatrudnienie nie jest panaceum pisze w perspektywie porównawczej m.in. P. de Beer *Why work is not a panacea: a decomposition analysis of EU-15 countries*, Journal of European Social Policy, t. 17, nr 4, 2007. Podobne wnioski wyciągają badacze brytyjskiej polityki społecznej, którzy proponują w związku z tym innowacyjne rozwiązania zachęcające uboższych i słabiej wykształconych obywateli do udziału w programach pomocy wzajemnej (*Active Citizen's Credits*) poprzez banki czasu lub rozszerzenie systemu kredytów podatkowych również na pomoc wzajemną, niebędącą odpłatnym zatrudnieniem (C.C. Williams and J. Windebank *Beyond social inclusion through employment: harnessing mutual aid as a complementary social inclusion policy*, Policy and Politics t. 29, nr 1, 2000).

⁴ B. Vis *States of welfare or states of workfare? Welfare state restructuring in 16 capitalist democracies, 1985–2002*, Policy and Politics, t. 35, nr 1, 2007.

⁵ F.G. Castles *Three Facts about Fertility*, Family Matters, nr 63, 2002.

⁶ M. Sherraden *Assets and the Poor*, New York: M.E. Sharpe, 1991.

⁷ W końcu i w Polsce skonstruowano to narzędzie – model SIMPL, informacja na ten temat: < www.simpl.pl >.

⁸ R.H. Thaler, C.R. Sunstein *Libertarian Paternalism*, American Economics Review (AEA Papers and Proceedings), t. 93, nr 2, 2003.

Polska stoi wobec olbrzymich wyzwań w zakresie poprawy sytuacji życiowej znacznej części obywateli. Pokazuje to najnowszy unijny raport społeczny – pisze Michał Sobczyk

Polska w europejskim zwierciadle

Raport „Sytuacja społeczna w Unii Europejskiej w 2007 roku. Na drodze do spójności społecznej dzięki wyrównywaniu szans”¹ stanowi nową jakość w dziedzinie opracowań o tej tematyce. Umożliwił bowiem – po raz pierwszy – rzetelne porównanie krajów europejskich pod względem szeregu wskaźników społecznych. Sytuacja w Polsce wymaga szybkiej poprawy w wielu politykach społecznych.

Raport opiera się na danych zebranych dzięki nowej, wspólnej dla całej Unii metodycie określanej skrótem EU-SILC. Oznacza ona statystykę dotyczącą dochodów i warunków życia (*Statistics on Income and Living Conditions*). Została ona stworzona w celu przezwyciężenia ograniczeń, które istnieją w dotychczas wykorzystywanych narzędziach badawczych, głównie w europejskim badaniu panelowym budżetów gospodarstw domowych (European Community Household Panel, ECHP). Raport opiera się na danych zebranych do 2005 roku (w przypadku dochodów odnoszą się one zatem do roku 2004). Opóźnienie wynika ze specyfiki tego rodzaju opracowań i należy je uznać za stosunkowo niewielkie.

Polska – liderem europejskich nierówności. Raport pokazuje, że Polska należy do krajów o najwyższych nierównościach dochodowych między mieszkańcami, obok Portugalii, Litwy i Łotwy. Rozpiętość dochodów zmierzono wskaźnikiem Giniego. Dla Polski wskaźnik ten wyniósł 35,2 (wartość 0 jest wówczas, gdy wszyscy obywatele mają równy udział w całkowitym dochodzie, a wartość 100 w sytuacji, gdy jedna osoba otrzymuje całość dochodu). Wysokość wskaźnika lokuje nas blisko USA, gdzie

w 2000 roku wyniósł on 35,7, natomiast wskaźnik Giniego dla wszystkich zbadanych krajów europejskich wyniósł 32,7 (uwzględniono różnice w sile nabywczej). Poza tym Polska wraz z trzema wymienionymi wyżej krajami okazała się państwem o największych nierównościach dochodów, gdy za ich miarę przyjęto wskaźnik kwintylowego zróżnicowania dochodów S80/S20. Pokazuje on stosunek udziału w całkowitym dochodzie 20 proc. osób z najwyższymi dochodami do udziału w tym dochodzie 20 proc. osób z najniższymi dochodami.

Autorzy raportu na podstawie dostępnych danych nie podjęli się oceny, jak w poszczególnych krajach członkowskich zmieniał się stopień dystrybucji dochodów w ostatnich latach. Z kolei wszelkie oceny trendów wieloletnich bardzo utrudnia fakt stosowania nieujednoliconych metod zbierania danych.

Warto w tym miejscu wyjaśnić, w jaki sposób obliczane są dochody członków badanych gospodarstw domowych. Otóż podstawą ich wyliczenia jest całkowity dochód do dyspozycji (rozporządzalny) gospodarstwa domowego, a za taki dochód uznawana jest suma zarobków pracujących członków rodziny, do których zaliczane są pozapieniężne składniki wynagrodzenia (talony na posiłki czy auta służbowe), dochodów z działalności gospodarczej w formie samozatrudnienia, szeroko rozumianych świadczeń socjalnych, dochodów z odsetek i dywidend, zysków oraz transferów pieniężnych z innych gospodarstw². Jednocześnie te dochody pomniejszone są o składki na ubezpieczenia społeczne, podatki (w tym stałe płacone podatki od luksusu) oraz stałe transfery środków do innych gospodarstw domowych. Przyjęto założenie, że rozporządzalny dochód gospodarstw jest równomiernie dystrybuowany pomiędzy ich członkami. Ponieważ różnią się one wielkością i składem, przy wyliczaniu kwoty przypadającej na członków danego gospodarstwa jego dochód rozporządzalny jest równoważony (*equivalised*), czyli dzielony przez odpowiednią „wielkość równoważną”³, co pozwala uwzględnić korzy-

ści związane ze zbiorową konsumpcją. Tak otrzymany dochód nazywany jest dochodem ekwiwalentnym.

Porównania zawarte w raporcie uwzględniają ponadto różną siłę nabywczą obywateli poszczególnych krajów UE. W tym celu ekwiwalentny dochód rozporządzalny jest w nim wyrażany w jednostkach siły nabywczej (*Purchasing Power Standard, PPS*). Jednostka PPS pozwala na wyrażenie zdolności nabywczej dochodów – nabycia określonej ilości dóbr i usług – obywateli w każdym porównywanym kraju, niezależnie od poziomu cen⁴.

Europejczycy o najniższych dochodach. Według raportu, w naszym kraju skala zagrożenia ubóstwem materialnym należy do najwyższych w Europie. Co piąty Polak osiąga dochody poniżej progu ubóstwa względnego. Progiem ubóstwa są dochody wynoszące poniżej 60 proc. mediany rozkładu dochodów w danym kraju⁵. Równie duży udział najuboższych członków społeczeństwa notowany jest na Litwie, tymczasem na przykład w Czechach wynosi on zaledwie 10 proc. Łącznie, 16 proc. Europejczyków osiąga dochody poniżej progu ubóstwa dla swojego kraju.

Rada Europejska zdefiniowała ubogich jako „jednostki i rodziny, których zasoby są tak niewielkie, że wykluczają je z prowadzenia życia na poziomie uznawanym za minimalny w kraju członkowskim, w którym żyją”. Stąd, skalę ubóstwa (wskaźnik zagrożenia ubóstwem, *at-risk-of-poverty rate*) zwyczajowo określa się właśnie w kategoriach względnych, w sposób opisany powyżej.

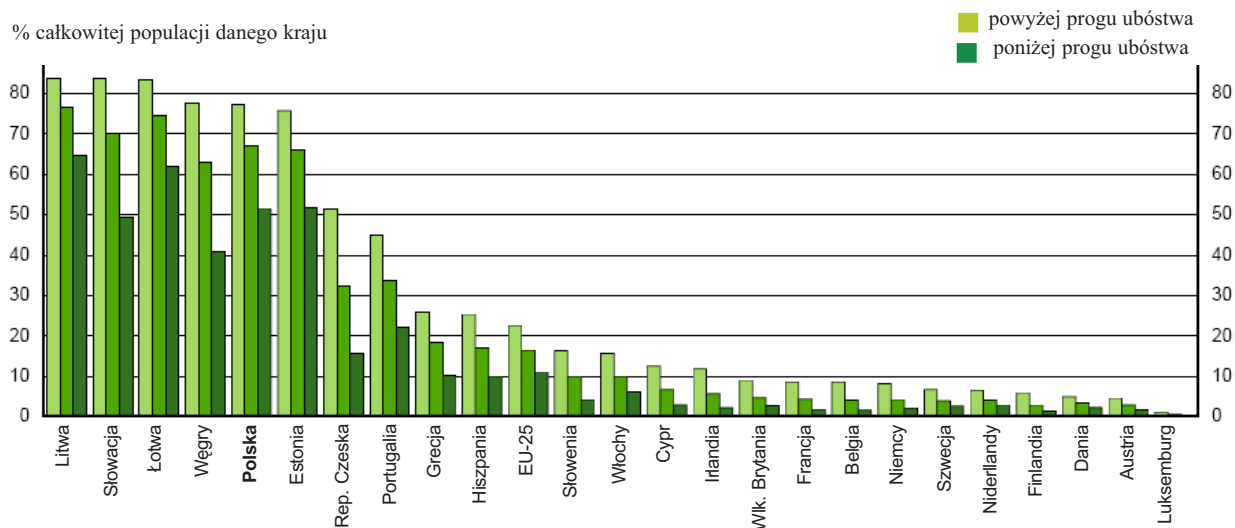
Raport pokazuje również, jaki odsetek obywateli państw UE żyje z dochodem poniżej 60 proc. mediany dla całej Wspólnoty⁶ (po uwzględnieniu różnic w sile

nabywczej występujących między państwami UE). Jak należało się spodziewać, głównie obywatele z biedniejszych krajów „nowej Unii” mają najniższe dochody. W Polsce i na Węgrzech aż trzy czwarte obywateli ma dochód niższy niż 60 proc. unijnego dochodu, podczas gdy w najbardziej rozwiniętych krajach – mniej niż co dziesiąty ma niższy dochód od powyższego poziomu, a w sąsiednich Czechach – co drugi obywatel jest w takiej sytuacji. Ze względu na wielkość Polski, tutaj koncentruje się aż 29 proc. mieszkańców Unii, którzy nie osiągną pułapu 60 proc. średniego europejskiego dochodu.

Co więcej, to w Polsce żyje aż 10,5 mln z 23,5 mln obywateli Unii osiągających dochody niższe niż 10 euro (PPS) dziennie. Polska jest także jednym z czterech krajów, obok Estonii, Łotwy i Litwy, gdzie więcej niż 5 proc. obywateli osiąga rozporządzalne dochody poniżej progu 5 euro dziennie. Wskaźnik ten wynosi dla nas 7 proc., co oznacza 2,6 mln ludzi: Polacy stanowią aż 39 proc. najbiedniejszych obywateli dwudziestu czterech krajów poddanych analizie.

Łącznie, w 2004 roku około 100 mln mieszkańców Unii (22,5 proc.) uzyskiwało dochody do dyspozycji niższe niż 60 proc. mediany rozkładu dochodów w całej Wspólnocie. Takim osobom musi wystarczyć mniej niż 8040 euro (PPS) rocznie, to jest 22 euro dziennie. Warto przy tym pamiętać o ograniczeniach tego typu analiz. Wykorzystywany w nich dochód nie uwzględnia bowiem na przykład żywności wytwarzanej na własne potrzeby, produktów wymienianych lokalnie na zasadzie barteru, czy regionalnych różnic w poziomie cen, które bywają znaczne.

Udział osób osiągających dochody poniżej 60, 50 i 40 proc. mediany dochodu do dyspozycji w UE (wyrażonego w PPS), 2004



Źródło: Eurostat – EU-SILC Users' Data Base, stan na 27 czerwca 2007.

Dochody Europejczyków
Osoby o dochodach rozporządzalnych mniejszych niż 10€ oraz 5€ dziennie
przy uwzględnieniu parytetów siły nabywczej, 2004

	Poniżej 10 euro dziennie (w tys. osób)	Poniżej 5 euro dziennie (w tys. osób)	Odsetek ludności z dochodem poniżej 10 euro dziennie	Odsetek ludności z dochodem poniżej 5 euro dziennie
Belgia	70	27,9	0,7	0,3
Republika Czeska	417	32,5	4,1	0,3
Dania	62	47,5	1,2	0,9
Niemcy	841	412,8	1,0	0,5
Estonia	354	69,1	26,6	5,2
Irlandia	28	8,8	0,7	0,2
Grecja	469	168,7	4,4	1,6
Hiszpania	1.718	696,7	4,0	1,6
Francja	425	152,3	0,7	0,3
Włochy	1.787	848,4	3,1	1,5
Cypr	5	1,2	0,7	0,2
Łotwa	828	193,4	37,2	8,7
Litwa	1.348	351	39,6	10,3
Luksemburg	1	0,4	0,3	0,1
Węgry	1.512	120	15,2	1,2
Niderlandy	287	177	1,8	1,1
Austria	84	22,6	1,0	0,3
Polska	10.400	2.642,6	27,5	7,0
Portugalia	957	230,8	9,1	2,2
Słowenia	31	6,9	1,6	0,4
Słowacja	977	164,9	18,1	3,1
Finlandia	24	6,4	0,5	0,1
Szwecja	141,0	81,5	1,5	0,9
Wielka Brytania	743	410,5	1,5	0,8
EU-25	23.500	6.873,6	5,3	1,5

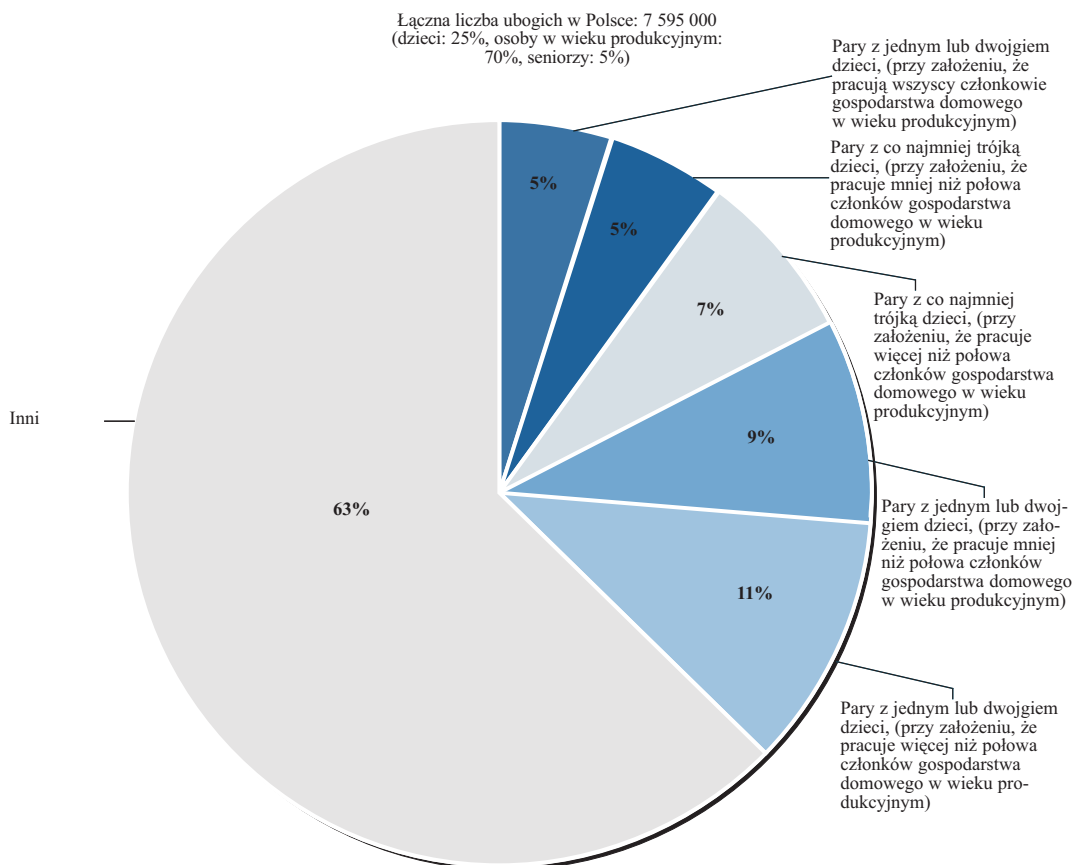
Uwaga: Dotyczy dochodów gospodarstw domowych, zrównoważonych i wyrażonych w PPS.

Źródło: Eurostat – EU-SILC Users' Data Base, stan na 27 czerwca 2007.

Kim są ubodzy? Poszczególne kraje Unii różnią się pod względem tego, które grupy społeczne są najbardziej zagrożone ubóstwem (to jest w których grupach największy odsetek osób osiąga dochody poniżej progu ubóstwa wyliczanego dla danego kraju) oraz pod względem udziału tych grup w całości zagrożonej populacji. Raport podkreśla potrzebę dokładnego rozpoznania tych grup, ponieważ ma to ogromne znaczenie dla tworzenia i realizowania polityk publicznych. W Polsce grupą szczególnie wysokiego ryzyka są rodziny z conajmniej trojgiem dzieci. W tej grupie ubóstwem zagrożonych jest ponad 50 proc. rodzin, a dotyczy to szczególnie tych, w których nie każdy małżonek pracuje zarobkowo lub żaden z nich nie pracuje. Z kolei największą

z zagrożonych ubóstwem grup stanowią pary z jednym lub dwojgiem dzieci, w których jeden z partnerów nie pracuje zarobkowo. Wysoki poziom zagrożenia jest wśród samotnych rodziców. Obejmuje on 40 proc. takich niepełnych rodzin (wyższe notowane jest jedynie na Litwie, w Irlandii, w Grecji i w Czechach). Ale jednocześnie, jesteśmy krajem, gdzie ten typ gospodarstw domowych nie jest tak szeroko rozpowszechniony. Z kolei do grup najmniej zagrożonych należą w Polsce seniorzy, stanowiący wśród ubogich zaledwie 5 proc., podczas, gdy aż 71 proc. – stanowią osoby w wieku produkcyjnym, a dzieci do 15 roku życia – 24 proc. Udział poszczególnych grup wśród Polaków zagrożonych ubóstwem przedstawia wykres.

Osoby zagrożone ubóstwem w Polsce (według głównych typów gospodarstw domowych)



Stopień ryzyka dla poszczególnych grup społecznych w poszczególnych krajach Unii przedstawia tabela na stronie 89. Należy podkreślić, że zastosowany podział nie obejmuje wszystkich możliwych typów gospodarstw domowych, nie uwzględnia bowiem tych o stosunkowo niskim zagrożeniu ubóstwem, jak te, w których obaj partnerzy mają stałą pracę.

W niemal wszystkich krajach, grupami wysokiego zagrożenia ubóstwem są osoby samotnie wychowujące dzieci (przede wszystkim kobiety), samotne osoby po 65 roku życia, nie osiągające dochodów z zatrudnienia (głównie kobiety, niejednokrotnie nie pracujące także wcześniej), samotni bezrobotni oraz rodziny z dziećmi, w których najwyżej jeden z rodziców posiada pracę. W większości krajów poddanych analizie (14 na 24) największą z zagrożonych ubóstwem grup stanowią pary z jednym lub dwojgiem dzieci, w których jeden z partnerów nie pracuje zarobkowo. Zagrożenie ubóstwem jest szczególnie wysokie dla rodzin z co najmniej trojgiem dzieci, w których nie wszyscy rodzice mają pracę; poniżej 20 proc. wynosi ono jedynie w krajach o silnie rozbudowanych systemach socjalnych – w Niemczech i w Finlandii.

Należy zwrócić uwagę, że w krajach postsocjalistycznych (Czechy, Węgry, Polska i Słowacja) osoby powyżej 65 roku życia stanowią stosunkowo niewielki (poniżej 10 proc.) odsetek wśród zagrożonych ubóstwem. Odzwierciedla to stosunkowo znaczną wysokość emerytur w tych krajach, jeśli porównać je z najniższymi płacami i zasiłkami dla bezrobotnych. Raport pokazuje także, że problem wykluczenia społecznego nie ogranicza się do bezrobotnych. Świadczy o tym zjawisko występowania working poor, pracujących biednych. W 2001 roku, wskaźnik zagrożenia ubóstwem dla osób posiadających zatrudnienie wynosił w UE-25 około 8 proc., a w Polsce był nawet wyższy (dane z 2003 roku).

Bezrobotne gospodarstwa domowe. Brak pracy to jedna z podstawowych przyczyn ubóstwa i wykluczenia społecznego. W 2007 roku w UE około 9 proc. dzieci (0–17) i dorosłych między 18 a 59 rokiem życia żyło w gospodarstwach domowych, w których ani jedna osoba nie była zatrudniona (bezrobotne gospodarstwa domowe, jobless households). W Polsce w takiej sytuacji znajduje się około 12 proc. dorosłych i prawie 10 proc. dzieci.

Zagrożenie ubóstwem w poszczególnych typach gospodarstw domowych (w proc.)

	Samotne kobiety 65+	Samotni mężczyźni 65+	Samotne osoby <65 intensywność pracy <1	Samotne osoby <65 intensywność pracy = 1	Pary 65+ z dziećmi	Gospodarstwa domowe z 1-2 dziećmi, intensywność pracy < 1	Dwoje dorosłych z 1-2 dziećmi, intensywność pracy 1	Gospodarstwa domowe z co najmniej trójką dzieci, intensywność pracy 1	Gospodarstwo domowe z co najmniej 3 dziećmi intensywność pracy =1	Gospodarstwa domowe < 65, bez dzieci, intensywność pracy < 1	Osoby samotnie wychowujące dzieci
Austria	27	11	33	7	11	18	3	28	8	15	27
Belgia	27	27	33	5	16	25	1	43	3	12	36
Cypr	74	60	52	12	47	19	2	26	2	19	36
Republika Czeska	16	5	41	4	2	22	2	43	2	14	41
Niemcy	27	18	50	10	12	13	3	17	1	15	30
Dania	20	24	40	10	13	8	3	27	8	8	21
Estonia	44	29	71	10	11	24	4	37	8	25	40
Hiszpania	51	32	46	8	29	29	8	51	13	19	37
Finlandia	39	27	41	5	8	10	2	18	5	8	20
Francja	22	20	31	7	13	19	3	32	5	12	26
Grecja	36	31	39	6	27	25	7	43	16	17	43
Węgry	12	6	37	18	4	35	8	50	15	14	27
Irlandia	66	56	65	8	20	24	2	34	10	24	45
Włochy	38	25	47	9	20	28	3	48	7	14	35
Litwa	36	18	58	9	9	37	5	55	33	25	48
Luksemburg	5	13	31	10	7	23	8	23	16	12	32
Łotwa	46	37	73	13	11	28	6	55	11	28	31
Niderlandy	7	5	23	6	4	18	5	32	11	11	26
Polska	8	6	36	12	6	30	9	55	31	16	40
Portugalia	40	45	53	18	28	38	12	51	30	22	34
Szwecja	21	12	28	10	4	7	3	21	4	10	18
Słowenia	49	26	72	11	12	27	2	36	5	15	22
Słowacja	13	3	32	10	4	27	10	38	16	12	32
Wielka Brytania	33	23	49	9	23	27	8	48	18	24	36

* intensywność pracy – wskaźnik przyjmuje wartość od 0 do 1 – 1 oznacza ile osób pracuje w danym gospodarstwie domowym w stosunku do liczby osób zdolnych do pracy w tym gospodarstwie. Wskaźnik przyjmuje wartość 1 gdy wszyscy pracują a wartość poniżej 1 gdy nie pracują wszyscy.

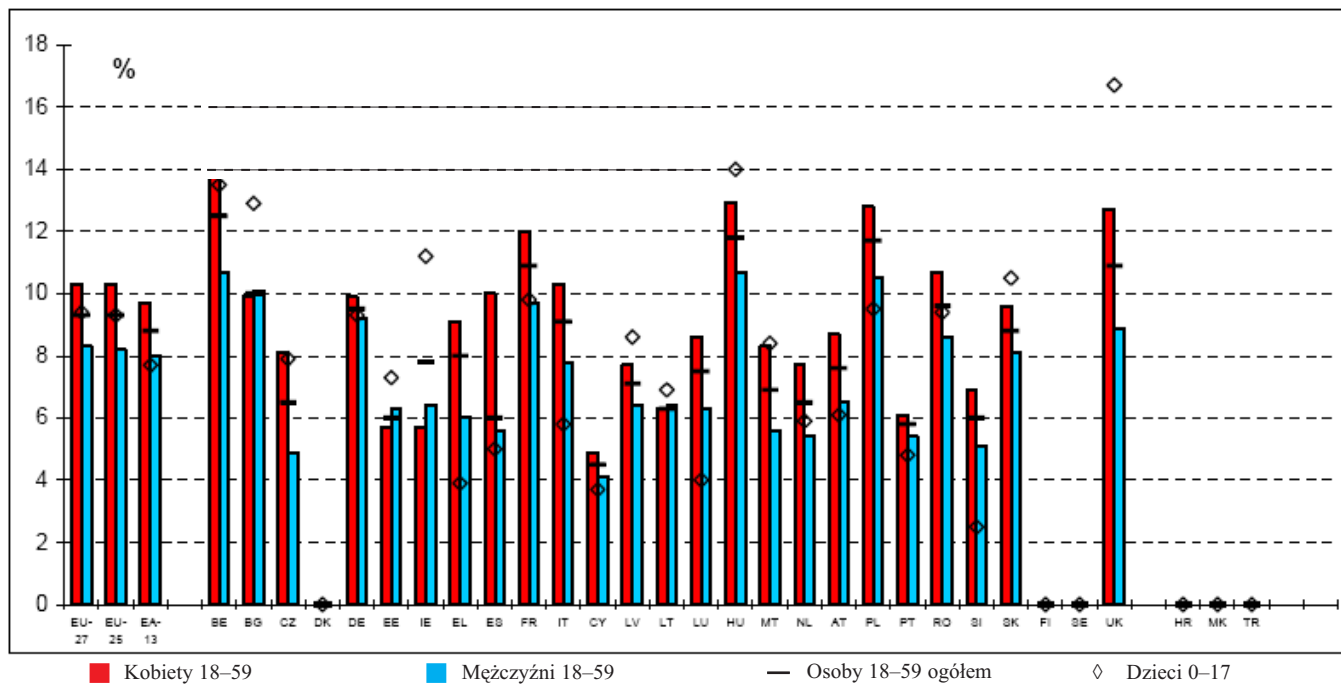
Źródło: Eurostat – EU-SILC Users' Data Base, stan na 27 czerwca 2007.

Raport „Social Situation Report” próbuje także odpowiedzieć na pytanie o to, jak niskie dochody ograniczają dostęp do dóbr i usług – tych niezbędnych do przetrwania, ale także tych pozwalających ludziom czuć się pełnoprawnymi członkami ich wspólnot. W tym kontekście badanie EU-SILC obejmuje także dane dotyczące między innymi warunków mieszkaniowych i kłopotów finansowych (jak zaległości w spłacie kredytów, czynszów czy opłat za media). Polska wyróżnia się najwyższym odsetkiem obywateli, których nie stać na zakup telefonu, kolorowego telewizora ani pralki (6 proc.), przy czym około połowa z nich nie jest uznawa-

na za ubogie, czyli osiągają dochody powyżej 60 proc. krajowej mediany. Odsetek osób, które nie są w stanie pozwolić sobie na zakup wspomnianych dóbr, poza Polską przekracza 5 proc. jedynie w krajach nadbałtyckich.

Szczególnie wymowny jest inny wskaźnik: odsetek osób, które stać na zapewnienie sobie mięsnego lub rybnego posiłku (względnie ich jarskich odpowiedników) co najmniej raz na dwa dni (Światowa Organizacja Zdrowia uznaje to za bezwzględnie konieczność). Więcej niż co trzeci Polak (35 proc.) nie może sobie pozwolić na obfity posiłek przynajmniej co drugi dzień. Większość

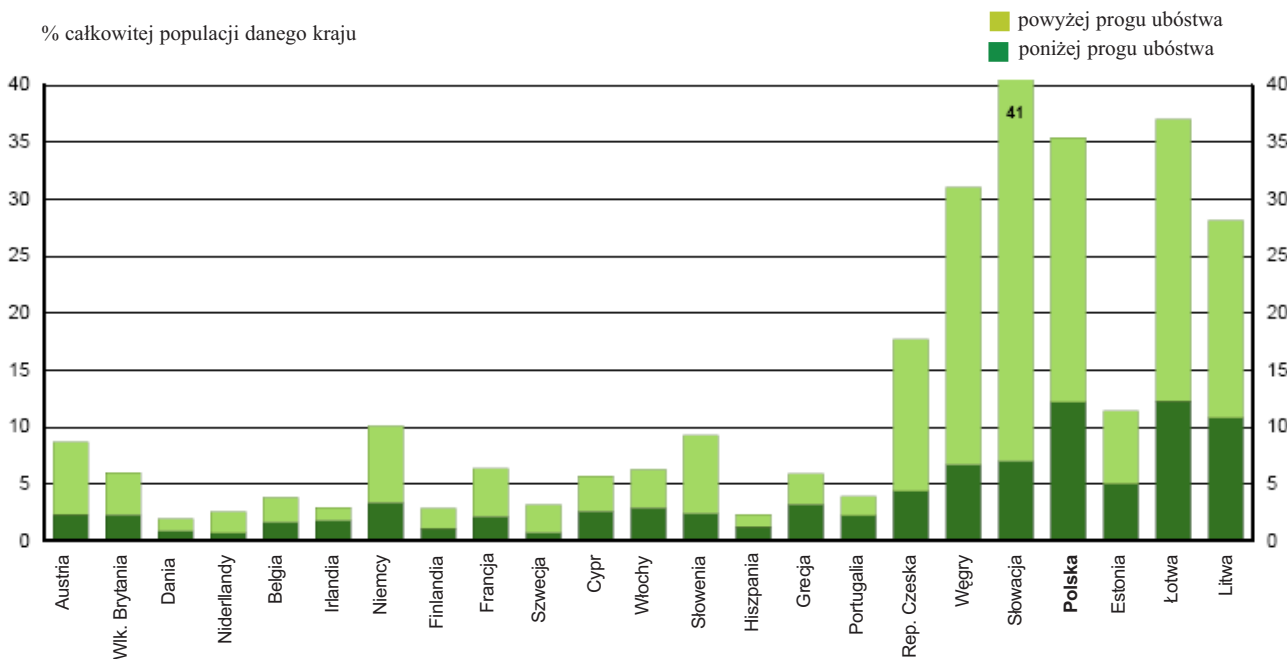
Odsetek osób w gospodarstwach domowych bez osób pracujących, 2007



Źródło: Source: Eurostat – European Union Labour Force Survey.

Odsetek osób, których nie stać na zapewnienie sobie posiłku zawierającego mięso, drób lub rybę (względnie ich jarskie ekwiwalenty) przynajmniej raz na 2 dni, 2005

% całkowitej populacji danego kraju



* próg zagrożenia ubóstwem wyznacza 60 procent mediany rozkładu dochodu ekwiwalentnego w danym kraju. Poszczególne kraje uszeregowano według wysokości średniego dochodu rozporządzalnego mieszkańców (zrównoważonego), po uwzględnieniu różnic w sile nabywczej.

Źródło: Eurostat – EU-SILC Users' Data Base, stan na 27 czerwca 2007.

Ubóstwo materialne

Niezdolność do nabycia wybranych dóbr, 2005

% całości społeczeństwa						% niezdolnych do pokrycia niespodziewanych kosztów			
Telefon, telewizor, pralka, samochód, posiłek, rachunki za energię			Telefon, telewizor, pralka, samochód, posiłek, rachunki za energię + niespodziewane koszty			Stopień nakładania się na siebie niezdolności do pokrycia niespodziewanych kosztów z niezdolnością do zakupu pozycji w pierwszej kolumny			
	Razem	Dochód powyżej 60% mediany	Dochód poniżej 60% mediany	Razem	Dochód powyżej 60% mediany	Dochód poniżej 60% mediany	Razem	Dochód powyżej 60% mediany	Dochód poniżej 60% mediany
Luksemburg	6	3	3	23	15	8	21	14	32
Austria	12	9	4	29	22	7	33	28	46
Wielka Brytania	10	6	4	33	22	10	28	23	40
Dania	12	8	4	28	22	7	33	27	55
Niderlandy	10	7	3	28	22	6	30	26	44
Belgia	13	7	6	26	17	10	44	34	60
Irlandia	16	9	7	28	17	11	47	39	57
Niemcy	17	11	6	29	21	9	46	38	64
Finlandia	17	12	5	37	28	8	39	34	57
Francja	14	10	5	38	29	9	33	28	48
Szwecja	11	8	2	19	15	4	38	36	47
Cypr	15	10	5	46	34	13	28	24	39
Włochy	16	9	7	33	21	12	39	31	52
Słowenia	21	16	5	47	38	9	38	35	52
Hiszpania	10	6	4	36	25	11	21	17	30
Grecja	31	21	11	49	35	14	54	47	70
Portugalia	17	11	6	27	18	9	46	39	58
Republika Czeska	29	23	7	50	41	9	52	46	73
Węgry	46	37	10	66	55	12	66	62	82
Słowacja	56	47	9	72	62	11	72	71	80
Polska	55	40	16	73	54	18	72	68	84
Estonia	38	27	12	50	35	15	66	62	74
Łotwa	58	43	16	78	59	18	73	68	86
Litwa	50	35	16	72	53	19	67	60	83
EU-25	20	13	6	38	28	11	44	39	57

Uwaga: Poszczególne kraje uszeregowano według mediany (zrównoważonego) dochodu rozporządzalnego na mieszkańca, po uwzględnieniu różnic w sile nabywczej.

Źródło: Eurostat – EU-SILC Users' Data Base, stan na 27 czerwca 2007.

w tej grupie stanowią osoby o dochodach powyżej progu ubóstwa; gorzej w Europie wypada jedynie Słowacja i Łotwa. Tymczasem w krajach „Starej Unii”, co najmniej 90 proc. obywateli ma taką możliwość⁸.

Z raportu wynika także, że mniej więcej co czwarty Polak ma trudności z regularną spłatą zobowiązań. Tymczasem w większości krajów Piętnastki tego rodzaju kłopoty finansowe ma mniej niż 5 proc. oby-

wateli; odsetek ten nie przekracza 10 proc. także w przypadku niektórych nowych członków Unii, jak nasi południowi sąsiedzi – Czechy i Słowacja. Tak jak w poprzednich analizowanych przypadkach, większość z tych osób nie spełnia kryterium uznania ich za zagrożone ubóstwem.

W raporcie wzięto pod lupę także deklarowaną zdolność gospodarstw domowych do pokrycia, z własnych

**Osoby żyjące w złych warunkach mieszkaniowych,
zgłaszające jednocześnie posiadanie problemów finansowych, 2004**

% całkowitej populacji danego kraju						
Osoby skarżące się na przeciekający dach, zawilgocone ściany itp. które dodatkowo:						
Nie mogą sobie pozwolić na posiłek (mięso, ryba) co najmniej raz na dwa dni				mają zaległości w płaceniu rachunków		
	Razem	>60% mediany	<60% mediany	Razem	>60% mediany	<60% mediany
Luksemburg	0,6	0,3	0,3	1,0	0,5	0,5
Austria	1,7	1,2	0,5	0,5	0,3	0,2
Wielka Brytania	1,3	0,7	0,6	brak danych	brak danych	brak danych
Dania	0,2	0,1	0,1	0,4	0,3	0,1
Niderlandy	0,6	0,4	0,2	1,0	0,8	0,3
Belgia	1,2	0,5	0,7	2,1	1,0	1,1
Irlandia	1,0	0,4	0,7	2,3	1,1	1,3
Niemcy	2,4	1,4	1,0	0,9	0,6	0,3
Finlandia	0,4	0,3	0,1	0,9	0,6	0,2
Francja	1,5	0,9	0,6	1,9	1,2	0,7
Szwecja	0,2	0,1	0,1	0,7	0,5	0,2
Cypr	3,1	1,7	1,4	5,5	4,1	1,4
Włochy	2,7	1,4	1,3	4,2	2,1	2,0
Słowenia	3,3	2,2	1,0	4,2	2,9	1,3
Hiszpania	0,8	0,3	0,6	1,1	0,7	0,4
Grecja	2,6	1,2	1,4	8,1	4,8	3,3
Portugalia	2,1	0,7	1,3	1,5	0,8	0,8
Republika Czeska	5,9	4,2	1,7	2,9	1,9	1,0
Węgry	14,3	10,3	4,0	8,7	5,7	2,9
Słowacja	4,1	2,8	1,3	1,1	0,5	0,6
Polska	20,6	12,6	7,9	14,8	8,8	6,1
Estonia	5,3	2,8	2,5	4,9	3,1	1,8
Łotwa	18,1	11,0	7,1	9,8	6,9	2,9
Litwa	11,4	6,2	5,2	9,8	6,3	3,4

Źródło: Eurostat – EU-SILC Users' Data Base, stan na 27 czerwca 2007.

zasobów, nieplanowanych wydatków. W 2005 roku ponad 60 proc. Polaków sygnalizowało, że miałyby bardzo poważne problemy z pokryciem niespodziewanych wydatków na kwotę równą miesięcznemu dochodowi stanowiącemu w naszym kraju próg zagrożenia ubóstwem; ponad 70 proc. respondentów zgłaszających ten problem stanowiły osoby o dochodach powyżej progu ubóstwa.

Łącznie, 55 proc. Polaków doświadcza przynajmniej jednej z następujących form wykluczenia społecznego – nie mają telefonu, telewizora kolorowego ani pralki LUB nie stać ich na samochód LUB nie stać ich na obfity posiłek przynajmniej raz na dwa dni LUB mają trudności z regularnym płaceniem rachunków. W zamoż-

nych krajach „starej Unii” odsetek populacji z powyższymi problemami wynosi 10–12 proc., a w sąsiednich krajach, jak Czechy – 29 proc. Ale gdy do powyższej listy „niemożności” dodamy niezdolność do pokrywania niespodziewanych kosztów, to odsetek wykluczonych Polaków rośnie do 73 proc. Średnia unijna dla tak zdefiniowanego wykluczenia społecznego jest więcej niż dwukrotnie niższa. Co więcej, 72 proc. Polaków niezdolnych do pokrycia niespodziewanych wydatków dotyka jednocześnie wykluczenie w co najmniej jednej z wymienionych powyżej postaci. Dla porównania, w sąsiednich, bardziej egalitarnych Niemczech odsetki te wynoszą odpowiednio 29 proc. i 46 proc.

Prawdopodobieństwo zdobycia wyższego wykształcenia, (dotyczą kobiet i mężczyzn w wieku 25–65 lat) w zależności od stopnia wykształcenia ojca

Kraj	Wychowywani bez ojca	Najwyższy szczebel edukacji osiągnięty przez ojca			Iloraz szans	
		Podstawowy	Średni	Wyższy	Wysoki /Niski	Wysoki/bez ojca
Republika Czeska	0,10	0,05	0,12	0,52	11,0	5,1
Polska	0,08	0,07	0,24	0,69	9,7	9,1
Węgry	0,14	0,07	0,19	0,60	9,1	4,2
Słowenia	0,07	0,05	0,20	0,42	8,0	6,0
Włochy	0,08	0,08	0,36	0,64	7,7	7,7
Słowacja	0,15	0,08	0,20	0,52	6,7	3,5
Luksemburg	0,21	0,12	0,32	0,80	6,5	3,8
Portugalia	0,09	0,11	0,58	0,65	6,0	6,9
Łotwa	0,14	0,12	0,26	0,58	4,7	4,1
Cypr	0,18	0,20	0,55	0,81	4,1	4,6
Grecja	0,18	0,16	0,46	0,65	4,1	3,7
Litwa	0,18	0,17	0,36	0,66	3,8	3,7
EU-25	0,18	0,18	0,33	0,63	3,6	3,4
Austria	0,15	0,14	0,26	0,51	3,6	3,3
Irlandia	–	0,23	0,56	0,82	3,5	–
Francja	0,12,	0,22	0,53	0,72	3,3	6,0
Hiszpania	0,20	0,22	0,51	0,72	3,3	3,7
Dania	–	0,18	0,28	0,57	3,2	–
Belgia	0,18,	0,25	0,54	0,79	3,2	4,3
Niderlandy	0,25	0,25	0,43	0,69	2,8	2,8
Szwecja	0,21	0,24	0,52	0,63	2,6	3,1
Estonia	0,21	0,22	0,36	0,58	2,6	2,8
Wielka Brytania	–	0,29	0,43	0,69	2,4	–
Finlandia	0,27,	0,29	0,45	0,62	2,2	2,3
Niemcy	0,31	0,28	0,35	0,58	2,1	1,9

Źródło: Eurostat – EU-SILC Users' Data Base, stan na 27 czerwca 2007.

Polacy częściej niż inne nacje doświadczają złych warunków mieszkaniowych. 40 proc. naszych obywateli uskarża się na nie (na przykład przeciekający dach), tymczasem w krajach Piętnastki doskwierają one między 10 a 23 proc. populacji (odpowiednio: Austria i Włochy, o łagodnym klimacie). Znaczna część osób żyjących w złych warunkach ma jednocześnie problemy finansowe, które pogłębiają te związane ze stanem mieszkań. W 2005 roku co piąty Polak zarówno żył w złych warunkach, jak i nie mógł pozwolić sobie na obfity posiłek przynajmniej co drugi dzień; w 60 proc. przypadków były to osoby o dochodach powyżej 60 proc. krajowej mediany. W przypadku 8 proc. Polaków dochodził do tego problem osiągania dochodów niższych niż wynosi próg ubóstwa.

Analiza różnego rodzaju wskaźników społecznych przedstawionych w raporcie pokazuje, że te, które wyka-

zują na wykluczenie z konsumpcji dóbr i usług nie zawsze dokładnie pokrywają się z tymi wskaźnikami, które wskazują wykluczenie z powodu niskich dochodów. Obraz, który bazowałby wyłącznie na tych drugich wskaźnikach byłby niepełny. Otóż znaczny odsetek osób z dochodami powyżej progu ubóstwa jednocześnie nie może sobie pozwolić na obfity posiłek co drugi dzień. Widzimy tu zatem wykluczenie z konsumpcji uznawanej za niezbędną, przy osiąganiu dochodu, który sytuuje jednostkę poza sferą ubóstwa.

Zwraca uwagę także fakt, że deklarowana zdolność gospodarstw domowych do pokrycia, z własnych zasobów, niespodziewanych wydatków jest wyraźnie niższa w nowych krajach członkowskich – pomimo tego, że ich wysokość określono w kategoriach względnych, jako odpowiadającą miesięcznemu dochodowi stanowiące-

**Prawdopodobieństwo pracy na stanowisku kierowniczym, specjalisty lub inżyniera,
w zależności od statusu zawodowego ojca (dotyczą kobiet i mężczyzn w wieku 25–65 lat)**

Kraj	Typ głównego zajęcia zawodowego ojca							Łącznie	Iloraz
	wychowywani bez ojca	Kierownik/ specjalista/ inżynier	Pracownik biurowy	Handel+Usługi	Robotnik wykwalifikowany	Robotnik niewykwa- lifikowany			
Portugalia	0,22	0,61	0,43	0,38	0,19	0,14	0,25	3,07	
Polska	0,21	0,61	0,39	0,31	0,28	0,16	0,29	2,71	
Hiszpania	0,22	0,54	0,41	0,29	0,23	0,15	0,26	2,57	
Cypr	0,18	0,61	0,50	0,36	0,25	0,19	0,29	2,46	
Węgry	0,28	0,63	0,43	0,35	0,28	0,18	0,32	2,41	
Republika Czeska	0,29	0,62	0,36	0,30	0,28	0,23	0,35	2,25	
Słowenia	0,29	0,63	0,38	0,40	0,31	0,18	0,33	2,24	
Litwa	0,23	0,60	0,40	0,39	0,29	0,26	0,32	2,22	
Luksemburg	0,35	0,67	0,56	0,35	0,30	0,26	0,42	2,12	
Grecja	0,26	0,54	0,47	0,32	0,29	0,20	0,30	2,12	
Łotwa	0,23	0,55	0,39	0,34	0,29	0,24	0,31	2,07	
Włochy	0,29	0,61	0,46	0,37	0,31	0,24	0,36	2,06	
Francja	0,25	0,62	0,49	0,37	0,32	0,23	0,39	2,05	
Austria	0,27	0,51	0,41	0,27	0,26	0,19	0,30	2,05	
EU-25	0,31	0,62	0,50	0,38	0,33	0,23	0,38	1,99	
Słowacja	0,32	0,60	0,50	0,36	0,32	0,26	0,37	1,93	
Belgia	0,21	0,57	0,43	0,39	0,28	0,24	0,38	1,93	
Estonia	0,30	0,58	0,38	0,32	0,34	0,27	0,37	1,84	
Szwecja	0,34	0,60	0,47	0,54	0,28	0,32	0,39	1,84	
Dania	–	0,62	0,50	0,45	0,37	0,31	0,44	1,73	
Finlandia	0,38	0,65	0,53	0,59	0,41	0,30	0,44	1,70	
Irlandia	–	0,52	0,52	0,43	0,34	0,19	0,40	1,66	
Wielka Brytania	–	0,61	0,54	0,38	0,30	0,27	0,42	1,62	
Niderlandy	0,44	0,65	0,56	0,48	0,42	0,40	0,52	1,48	
Niemcy	0,41	0,65	0,56	0,50	0,44	0,40	0,51	1,46	

Źródło: Eurostat – EU-SILC Users' Data Base, stan na 27 czerwca 2007.

mu w danym kraju próg zagrożenia ubóstwem. Wskazuje to, że zdolność do ponoszenia nieplanowanych wydatków nie jest proporcjonalna do dochodów, ale mniejsza w krajach mniej zamożnych. Tam mieszkańcom po zaspokojeniu najbardziej podstawowych potrzeb, zostają bardzo niewielkie kwoty możliwe do zaoszczędzenia.

Dla porządku należy dodać, że choć większą część osób wykluczonych z określonych rodzajów konsumpcji stanowią te z dochodami powyżej progu ubóstwa, rzecz jasna to osoby o najniższych dochodach są najbardziej zagrożone brakiem dostępu do określonych dóbr oraz kłopotami finansowymi.

Dziedziczenie wykluczenia. Raport pozwala także przyjrzeć się, do jakiego stopnia istniejące nierówności pozostają utrwalane w następnych pokoleniach. W tym celu, w 2005 roku do ankiet EU-SILC dołączono dodatkowy moduł. Osobom w wieku 25–65 lat zadano szereg pytań o położenie społeczne ich rodziców w okresie, kiedy badane osoby miały 12–16 lat. Dzięki temu możliwe było uchwycenie zależności między osiągnięciami edukacyjnymi i zawodowymi rodziców oraz ich dzieci⁹. Analiza wykazała, że życiowy sukces nadal determinowany jest przede wszystkim pochodzeniem społecznym, pomimo lepszego dostępu do szkolnictwa. Siła wpływu pochodzenia mierzona jest w raporcie ilorazem szans (*odds*

ratio). Określa on, jak wiele razy większe jest prawdopodobieństwo, że ktoś, kogo rodzice osiągnęli wyższe wykształcenie, sam uzyska jakiś jego rodzaj, w stosunku do osób, których rodzice osiągnęli niższe szczeble edukacji.

Raport pokazuje, że pochodzenie z rodziny o niskim wykształceniu jest główną przeszkodą w osiągnięciu wyższego wykształcenia. W Polsce, podobnie jak w Czechach i na Węgrzech, prawdopodobieństwo uzyskania wyższego wykształcenia ulega dziewięciokrotnemu zwiększeniu, jeśli dana osoba ma ojca po studiach wyższych niż gdyby ojciec miał jedynie podstawową edukację. Bardzo podobne zależności występują między wykształceniem matek i dzieci, co zresztą częściowo tłumaczy fakt, że oboje rodzice mają zwykle podobny poziom edukacji.

Warto zwrócić uwagę, że we wszystkich krajach członkowskich, dla których dostępne są dane (EU-27 minus Bułgaria, Malta i Rumunia), za wyjątkiem Słowenii, prawdopodobieństwo ukończenia szkoły wyższej przez osoby, których ojciec tego dokonał, wynosi co najmniej 50 proc. oraz jest przynajmniej dwukrotnie większe niż w przypadku dzieci ojców o zaledwie podstawowym wykształceniu (przy czym wykształcenie ojców silniej rzutuje na szanse edukacyjne dziewcząt niż chłopców). Autorzy raportu dodają, że w większości

krajów słabnie stopniowo wpływ poziomu wykształcenia rodziców na perspektywy edukacyjne dzieci. Proces ten jest mniej wyraźnie zarysowany zwłaszcza w Polsce, w Czechach i na Węgrzech.

Wspomniany moduł EU-SILC umożliwia także badanie ścisłości związku pomiędzy pozycją zawodową rodziców i dzieci. Skupiono się tu na wpływie statusu ojców, jako że w wielu krajach znacząca część kobiet nie pracowała zawodowo w okresie, w którym duża część respondentów była nastolatkami.

Raport potwierdza, że dzieci, których ojcowie cieszyli się wysokim statusem edukacyjnym mają łatwiejszy dostęp do najbardziej prestiżowych szczebli hierarchii zawodowej (kadra kierownicza, specjaliści, inżynierowie), kluczowych dla współczesnych gospodarek opartych na wiedzy. Iloraz szans wynosi średnio około dwóch, co oznacza, że dzieci, których ojcowie pracują w mniej prestiżowych zawodach, mają w Unii Europejskiej średnio dwukrotnie mniejsze szanse na dotarcie na szczyty drabiny społecznej. Polska należy do państw, w których jest największy wykluczający wpływ niskiego statusu zawodowego ojców. Zależność tego rodzaju jest nieco silniejsza w przypadku chłopców, szczególnie w nowych państwach członkowskich (Polska, Łotwa, Czechy i Litwa), oraz krajach południa Europy.

Badania społeczne dla prowadzenia efektywnych polityk publicznych

Badanie¹⁰ EU-SILC przeprowadzane jest od 2003 roku, corocznie na dużych, reprezentatywnych próbkach gospodarstw domowych we wszystkich krajach członkowskich poza Bułgarią i Rumunią (tam dane zbierane są od roku 2006). W badaniu ich członkowie powyżej 16 roku życia odpowiadają na dość szczegółowe pytania, a analiza ich odpowiedzi ma pozwolić na precyzyjniejsze śledzenie istniejących w krajach UE nierówności dochodowych, zróżnicowania warunków życia w nich, lepsze poznanie rozkładu Europejczyków o najmniejszych dochodach itp. Metoda badania zakłada, że w kolejnych latach ankietowana jest w większości ta sama grupa rodzin: sposób pobierania prób jest tak skonstruowany, że próby z dwóch bezpośrednio następujących po sobie lat zawsze w trzech czwartych składają się z tych samych gospodarstw domowych, co zapewnia większą spójność uzyskiwanych danych. W badaniu pytano o dochody, ale także – między innymi – o warunki mieszkaniowe, zakres wykluczenia z konsumpcji, charakter zatrudnienia, stan zdrowia i dostęp do opieki zdrowotnej, wykształcenie i korzystanie z różnych form opieki nad dzieckiem, w tym nieformalnych.

Wyniki badań mają ułatwić opracowywanie efektywnych polityk publicznych, między innymi poprzez identyfikację największych grup zagrożonych ubóstwem w poszczególnych krajach członkowskich oraz ustalenie stopnia, w jakim niskie dochody ograniczają dostęp do wybranych dóbr i usług pierwszej potrzeby.

Poza tym badanie ma pokazać, jak w poszczególnych krajach wzrost gospodarczy przekłada się na poziom spójności społecznej, i na odwrót: rozstrzygnąć, w jakim stopniu zwiększanie szans jednostek przekłada się na większą efektywność gospodarczą. Wstępna analiza stanowiąca część omawianego raportu sugeruje, że wpływ ten może być znaczący.

Wreszcie, raport ten stanowi dobry przyczynek do dyskusji nad skutecznością polityk Wspólnoty, nastawionych na podnoszenie standardu życia wszystkich Europejczyków oraz wyrównywanie poziomu rozwoju poszczególnych państw. Zastosowane w nim wskaźniki mówią bowiem więcej o rzeczywistym poziomie życia w poszczególnych krajach, niż na przykład porównywanie wysokości PKB *per capita*.

Podsumowanie. Raport dobrze pokazuje znaczną część tego, co można uznać za skalę wykluczenia społecznego w Polsce. Dotyczy to także tych wymiarów tego zjawiska, które trudno uchwycić stosując wyłącznie wskaźniki oparte na wysokości dochodu. Jego nierównomierna dystrybucja pozostaje rzeczą jasną bardzo istotnym czynnikiem ograniczającym spójność społeczną polskiego społeczeństwa. Tymczasem jednym z najważniejszych celów Unii Europejskiej jest zapewnienie, by wszyscy jej obywatele mieli nie tylko zapewnione minimum egzystencji, ale także udział w zwiększającym się dobrobycie Starego Kontynentu i możliwość pełnoprawnego uczestniczenia w życiu swoich społeczeństw.

Raport wyraźnie pokazuje także, że nasze obecne polityki publiczne są daleko niewystarczające, zarówno pod względem wyzwań, jak i standardów wyznaczanych przez inne kraje Wspólnoty. Warto przy tym podkreślić, na co zwracają uwagę także autorzy raportu, że szeroko zakrojona redystrybucja dochodów, będąca ważnym instrumentem polityki społecznej państwa, nie jest jedyną drogą do zwiększania spójności w ich rozkładzie dochodów. Równie ważne jest zwiększanie szans na samodzielne osiągnięcie wyższych zarobków, poprzez zagwarantowanie wszystkim obywatelom realnego dostępu do pełnowartościowej edukacji, opieki zdrowotnej i ofert zatrudnienia. Dodatkowym efektem takiej polityki jest to, że wyzwalany wtedy potencjał może w znaczący sposób przełożyć się na wzrost gospodarczy, poprzez uruchomienie zasobów, które nie mogły zostać wykorzystane, ze względu na zjawisko wykluczenia społecznego. Dlatego też autorzy i wykonawcy polskich polityk publicznych powinni traktować walkę z wykluczeniem nie tylko jako realizowanie konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej, ale i sposób na uruchomienie dużego, ukrytego potencjału rozwoju ekonomicznego kraju.

Wyłaniająca się z raportu skala wyzwań jest potwierdzeniem głosów, że obie kategorie działań, niezbędnych dla osiągnięcia bardziej egalitarnego społeczeństwa oraz wypracowania trwałych podstaw rozwoju gospodarczego, wymagać będą znaczącego zwiększenia wydatków na politykę społeczną. Wynika z tego pilna konieczność szerokiej debaty publicznej i osiągnięcia konsensusu w takich kwestiach jak ponowne zdefiniowanie priorytetów w wydatkach publicznych oraz to, na ile obecny model ich finansowania spełnia kryterium solidaryzmu społecznego.

² Począwszy od 2007 roku do tej listy dołączyła także m.in. wartość dóbr produkowanych na własny użytek

³ Zgodnie z wytycznymi OECD, przy takich obliczeniach wagę 1,0 przyznaje się pierwszemu dorosłemu, 0,5 innym osobom w wieku 16 lat i więcej, które mieszkają w gospodarstwie domowym, a 0,3 – każdemu dziecku w wieku poniżej 16.

⁴ Rodzaj kursu stosowanego przy przeliczaniu waluty krajowej na wspólną walutę umowną (PPS) nazywany jest parytetem siły nabywczej (purchasing power parity, PPP). PPP umożliwiają także porównywanie siły nabywczej euro w poszczególnych krajach, które wprowadziły tę walutę.

⁵ Mediana (wartość środkowa) jest liczbą dzielącą zbiór danych na pół, czyli w tym przypadku takim dochodem ekwiwalentnym, który osiąga równo połowa mieszkańców, podczas gdy druga połowa go nie osiąga. Mediana lepiej niż średnia arytmetyczna nadaje się do opisywania przeciętnej wysokości dochodów, gdyż wysokość tej drugiej bywa silnie zaburzona przez wartości skrajne. Dla porównania, 2/3 Polaków zarabia poniżej średniej krajowej.

⁶ Wykorzystano dane z 2004 roku; analiza nie objęła Bułgarii, Rumunii i Malty.

⁷ Wyłączając uczniów i studentów w wieku 18–24 lata, mieszkających z innymi takimi osobami.

⁸ Warto tutaj zaznaczyć, że pojęcie obfitego posiłku jest względne i w krajach o różnym poziomie zamożności może być różnie rozumiane.

⁹ Analiza osiągnięć edukacyjnych skupia się w raporcie na wykształceniu wyższym, jako że odsetek osób, które je zdobyły jest najbardziej zbliżony pomiędzy poszczególnymi krajami, a także dlatego, że staje się ono coraz bardziej istotne w związku z przemianami społeczno-gospodarczymi.

¹⁰ Integralną część raportu stanowią ponadto zbiory statystyk społecznych, pochodzących z różnych źródeł.

¹ *The Social Situation in the European Union 2007. Social Cohesion through Equal Opportunities*, w całości przeczytać go można na stronie http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_situation/ssr2007_en.pdf.

W wielu wypadkach podejmowanie dialogu społecznego jest skutecznym sposobem na poprawianie warunków pracy, zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa, higieny i czasu pracy – pisze Maciej Popławski

Dialog wokół tematyki warunków pracy

Ubiegłoroczny raport „Warunki pracy a dialog społeczny”¹ pochodzący z Europejskiej Fundacji Poprawy Warunków Życia i Pracy pokazuje różnorodny i pozytywny wpływ dialogu pracodawców, i pracobiorców na poprawę w zakresie pozapłacowych warunków pracy.

Badania jakościowe pokazują, że dialog w zakresie warunków pracy ma miejsce na wszystkich szczeblach od krajowego przez sektorowy po zakładowy. Analizowane przykłady świadczą o tym, że strony dialogu doceniają wpływ tej formy działania na zmianę warunków pracy. Natomiast porównanie starych i nowych krajów członkowskich UE skłania do sformułowania wniosku o konieczności przejścia przez relatywnie długi okres dojrzewania do efektywnego, i sprawnie funkcjonującego dialogu w powyższym zakresie. W tym czasie muszą wykształcić się odpowiednie struktury i instytucje oraz utrwalić się taka kultura dialogu, którą przyjmą i zakorzenią w swoich zwyczajach obie jego strony.

Raport podsumowuje wyniki szeregu badań przeprowadzonych w wielu krajach Unii, dotyczących wpływu, jaki dialog wywiera w zakresie kształtowania warunków pracy na wszystkich poziomach – od krajowego, przez sektorowy, zakładowy, aż do dialogu w miejscu pracy. Za dialog społeczny przyjmuje się tu wszelkie postaci formalnego dialogu – czyli podejmowane przez pracodawców i reprezentantów pracowników dyskusje, konsultacje, negocjacje oraz wspólne działania dotyczące warunków pracy. Natomiast za warunki pracy raport uznaje wszystkie elementy środowiska pracy i zatrudnienia, przede wszystkim zaś – organizację pracy, szkoleń, higienę i bezpieczeństwo, czas pracy oraz równowagę

między czasem pracy a czasem wolnym (nie ma tu tylko kwestii płac).

Raport przynosi dane z badań ilościowych, jakościowych oraz wyniki analizy raportów administracyjnych. Autorzy raportu zastrzegają jednak, że wyciąganie ogólnych wniosków jest trudne, ponieważ w poszczególnych krajach istnieją odmienne systemy i uregulowania prawne. Na przykład w Danii bezpieczeństwo i higiena pracy muszą być przedmiotem formalnego dialogu we wszystkich przedsiębiorstwach zatrudniających co najmniej 10 osób, stąd w duńskich raportach dotyczących dialogu dominują analizy tych aspektów warunków pracy. Z kolei w Estonii niewiele umów zbiorowych ma charakter formalny, dlatego baza do przeprowadzenia analiz jest uboga i dotyczy raczej tylko grupy wielkich przedsiębiorstw. Więcej informacji mogłyby dostarczyć tylko analizy nieformalnych postaci dialogu społecznego, które występują w innych zakładach pracy. Ponadto w niektórych nowych państwach członkowskich UE struktury dialogu społecznego dopiero się rozwijają, a ich wpływ na warunki pracy jest trudny do oszacowania. Za przykład może służyć Cypr, gdzie formalny dialog społeczny jest na razie ograniczony do kwestii czasu pracy i urlopu wypoczynkowego.

Badania i raporty. Badania ilościowe i jakościowe podzielone są, zgodnie z kryterium przedmiotowym, na: czas, bezpieczeństwo i higienę pracy, stres w pracy, elastyczność godzin pracy, równe szanse, szkolenie i rozwijanie umiejętności, niestabilne warunki pracy oraz partnerstwo w miejscu pracy.

Z badań ilościowych wynika, że odwoływanie się do dialogu przyczynia się do skracania czasu pracy, dostosowywaniu godzin pracy do potrzeb zatrudnionych, do tworzenia polityki równych szans i ochrony miejsc pracy. Ilustruje to szereg przykładów. W zachodniej części Niemiec, tam gdzie działają rady pracownicze, tydzień

pracy jest krótszy przeciętnie o 0,6 godziny. W Austrii nadgodziny są o 18–24 proc. rzadsze w tych przedsiębiorstwach, w których rady działają. Z kolei w Belgii stwierdzono, że w małych i średnich przedsiębiorstwach obecność związków zawodowych zwiększa wpływ pracowników na decyzje zarządów w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz wpływa na poprawę przepływu informacji na ten temat. W Norwegii istnienie dialogu społecznego zwiększa gotowość pracodawców do podejmowania odpowiedzialności za skutki choroby czy niepełnosprawności pracowników, co przejawia się tym, że przystosowują stanowiska pracy do potrzeb takich osób. Stwierdzono też, że w przedsiębiorstwach, gdzie praktykowany jest dialog częściej podejmuje się działania związane z poprawą środowiska pracy i absencją chorobową.

Badania jakościowe przeważnie mają formę raportów zawierających wybrane przykłady udanego (lub nie) oddziaływania dialogu społecznego na środowisko pracy. Omawiane przykłady dotyczą dialogu ze szczebla krajowego, sektorowego i przedsiębiorstwa. Dialog na szczeblu krajowym wpływa na dialog z niższych szczebli i doprowadza do stworzenia bazy legislacyjnej.

Raporty administracyjne, sporządzane przez inspekcję pracy lub instytucje odpowiadające za bezpieczeństwo i higienę pracy, powstają w większości państw Unii. Rola inspekcji pracy jest zresztą różna w poszczególnych krajach. W niektórych odgrywają one ważną rolę w zachęcaniu do prowadzenia dialogu społecznego. Na przykład w Portugalii Generalny Inspektorat Pracy organizuje seminaria i spotkania partnerów społecznych w sektorze budowlanym, w Rumunii Biuro Inspekcji Pracy wspiera rozwój struktur dialogu społecznego, w celu zwiększenia udziału partnerów w procesie podejmowania decyzji i wdrażania rozwiązań. W Luksemburgu Inspektorat Pracy i Górnictwa służy doradztwem przedstawicielom pracodawców oraz dostarcza informacji i wskazówek pracownikom.

Raporty administracyjne raczej rzadko zawierają informacje, że dialog nie jest praktykowany. Wyjątkiem jest Szwecja, gdzie stwierdzono brak podstawowych informacji na temat środowiska pracy w biurach pracy tymczasowej, i to zarówno wśród kierownictwa, jak i pracowników. Z kolei w Estonii odnotowano, że blisko połowa przedsiębiorstw nie zatrudnia specjalistów do spraw środowiska pracy, a w około 40 proc. – brakuje przedstawicieli pracowników zajmujących się tymi sprawami. Ponadto aż jedna trzecia firm nie ma rad do spraw środowiska pracy, mimo, że ich istnienie jest obowiązkowe przy zatrudnieniu przekraczającym 50 osób. Z kolei w Danii sprawy bezpieczeństwa pracy są omawiane

przez komitety do spraw bezpieczeństwa. Raport ujawnia jednak, że często nie opracowują one planów działania, pozwalających wdrożyć rozwiązania omawiane na spotkaniach. Nierzadko też przedstawiciele zarządu i pracowników nie mają wystarczających umiejętności, aby we właściwy sposób radzić sobie z problemami dotyczącymi środowiska pracy. Innym aspektem warunków pracy często poruszonym w raportach jest ochrona kobiet w ciąży lub matek karmiących. W państwach Unii prawo obliuguje do stwarzania im specjalnych warunków (inspektorzy pracy kontrolują zastosowanie tych przepisów). Generalnie jednak – raporty administracyjne w większym stopniu dotyczą branż o wysokim ryzyku zawodowym – górnictwa, budownictwa, rolnictwa oraz tych sektorów, w których działa wiele małych firm (hotele, restauracje, bary, małe sklepy itp.).

Efektywność dialogu. Najważniejsza dziedzina, w której najczęściej też dialog jest podejmowany, to bezpieczeństwo i higiena pracy. Choć raport Fundacji dotyczy głównie dialogu dwustronnego, dialog w tym zakresie na szczeblu krajowym z reguły jest trójstronny, a wśród jego przykładów wiele jest interesujących lub przełomowych. Na Cyprze, dialog, w którym oprócz przedstawicieli Ministerstwa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych uczestniczyły główne organizacje pracodawców i pracowników, doprowadził do sformułowania w 1995 roku Deklaracji na temat Zdrowia i Bezpieczeństwa Zawodowego. Przed tym wydarzeniem sprawy bezpieczeństwa i higieny pracy były (w zgodnej opinii partnerów społecznych) pomijane, wskutek czego narosło wiele problemów, a przede wszystkim wzrastała liczba wypadków przy pracy. Deklaracja ustanowiła ogólne ramy określające zobowiązania pracodawców, pracowników i państwa oraz zasady przeprowadzania konsultacji i uczestnictwa we wspólnych komitetach, i radach. Umowa oparta jest na pełnej zgodności z Konwencją 155 ILO (International Labour Organization – Międzynarodowa Organizacja Pracy) i stopniową harmonizacją prawa państwowego z dyrektywami UE. Główne cele Deklaracji to: rozwijanie oraz upowszechnianie wiedzy dotyczącej ryzyka zawodowego i technik prewencyjnych, nabywanie przez pracowników umiejętności stosowania tych technik, promowanie warunków pracy poprawiających jakość życia pracowników, organizowanie działań monitorujących, a także wdrażających bezpieczeństwo i higienę pracy.

Wdrażanie postanowień Deklaracji następuje w wyniku trójstronnych konsultacji dotyczących konkretnej polityki, zadań i działań. W ich trakcie są też tworzone mechanizmy, które umożliwiają wyrażanie opinii przez

samozatrudniających lub przez rolników, którzy nie biorą bezpośredniego udziału w trójstronnych dyskusjach. Sygnatariusze Deklaracji zobowiązali się także do współpracy przy wdrażaniu jej postanowień i wynikających z nich administracyjnych działań, biorąc jednocześnie udział w modernizacji kraju, i rozwoju społeczno-ekonomicznym. Oprócz innych walorów Cypryjska Deklaracja jest przykładem porozumienia i zgodnego działania jej głównych podmiotów wokół dotyczących ich problemów.

Raport pokazuje, że również w wielu nowych krajach członkowskich ma miejsce skuteczna współpraca trójstronna na szczeblu krajowym. Na Węgrzech sprawami bezpieczeństwa i higieny pracy zajmuje się krajowy Komitet Zdrowia i Bezpieczeństwa Pracy, będący stałym ciałem trójstronnej Krajowej Rady Pojednawczej. Wśród zadań Komitetu (określonych przez ustawę), najważniejszym jest podejmowanie na szczeblu ogólnokrajowym działań zmierzających do poprawy warunków bezpieczeństwa i higieny pracy. Decyduje on między innymi o wydatkowaniu pieniędzy pochodzących z kar płaconych przez pracodawców nieprzestrzegających prawa w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy. Inspiruje podejmowanie inicjatyw legislacyjnych i opinii. Komitet doprowadził też do stworzenia rocznych programów działania w swojej dziedzinie w skali kraju. Zdaniem przedstawicieli związków zawodowych jego działania pomagają w pokonaniu problemów legislacyjnych i przeciwdziałają powstającym konfliktom.

Ponadto w wielu krajach prowadzony jest też aktywny dialog sektorowy obejmujący tę problematykę. W Danii zaczyna się on na szczeblu sektorowym, a następnie przenoszony jest do firm. W grudniu 2006 roku rozpoczęto tam wspólną kampanię Centralnej Organizacji Pracowników Przemysłu (CO-industri) i Konfederacji Duńskiego Przemysłu (DI) mającą na celu zmniejszenie liczby zwolnień chorobowych. Według statystyk tych organizacji codziennie 140 tys. Duńczyków przebywa na zwolnieniu chorobowym. Wstępna, pilotażowa kampania obliczona na dwa lata, w której uczestniczy siedem różnej wielkości przedsiębiorstw, ma zmniejszyć absencję o 1 proc. Komitety Współpracy, zrzeszające management i przedstawicieli pracowników w każdej z firm badają okoliczności i przyczyny absencji, i poprzez współpracę z konsultantami z CO-industri i DI ustalają czynniki, które sprzyjają absencji, a znajdują się w fizycznym i psychospołecznym środowisku pracy.

Inny przykład sektorowego dialogu społecznego w sprawie bezpieczeństwa środowiska pracy, to rumuński przemysł drzewny. Badania przeprowadzone w tym sektorze w latach 2001–2004 wykazały, że jest on bar-

dzo zagrożony wypadkami przy pracy. Skłoniło to partnerów społecznych do podjęcia (w 2005 roku) dialogu, mającego na celu obniżenie liczby wypadków groźnych zdrowiu i życiu zatrudnionych. Partnerzy społeczni przeprowadzili szereg akcji informacyjnych i szkoleń oraz zainicjowali współpracę na szczeblu przedsiębiorstw pomiędzy organizacjami pracowników, pracodawców, i lokalnych instytucji administracyjnych. Ponadto w dziesięciu województwach zorganizowano okrągłe stoły, w których wzięli udział przedstawiciele 120 przedsiębiorstw. Dyskusje dotyczyły czynników stresogennych w pracy, hałasu i napięcia psychosensorycznego, organizacji środowiska pracy itp. Wśród pracodawców te działania zyskały 70 proc. ocen bardzo dobrych, 20 proc. dobrych i 10 proc. satysfakcjonujących, a wśród pracowników odpowiednio – 65, 25 i 10 proc. Co jednak najważniejsze, po dziewięciu miesiącach od rozpoczęcia inicjatywy liczba wypadków spadła znacząco w porównaniu z analogicznym okresem poprzedniego roku. Ogólna liczba wypadków zmalała o 39 proc., z tego – wypadków lekkich o 38 proc., ciężkich prowadzących do niepełnosprawności o 83 proc., a śmiertelnych o 29 proc. Zmniejszyła się też liczba dni absencyjnych (o 44 proc.).

Dialog na rzecz szkoleń. Kolejną ważną tematyką dialogu społecznego na wszystkich trzech szczeblach są szkolenia oraz nabywanie i pogłębianie umiejętności zawodowych. Dialog taki często inicjują związki zawodowe, bo zainteresowane są porozumieniem w sprawie finansowania szkoleń i zapewnienia czasu na ich przeprowadzanie. Na przykład w niemieckim przemyśle metalurgicznym z regionu Badonii Wirtembergii zawarto porozumienie, które umożliwia wszystkim pracownikom ustalanie raz do roku, w trakcie konsultacji z pracodawcą, swoich potrzeb szkoleniowych. Szkolenia te odbywają się w godzinach pracy, a finansują je pracodawcy. Służą one dostosowaniu umiejętności zatrudnionych do zmieniających się potrzeb firmy lub zwiększeniu ich kwalifikacji, by mogli awansować. Natomiast w Luksemburgu w wyniku dialogu partnerzy na szczeblu krajowym zawarli umowę, która umożliwia pracownikom uzyskanie w okresie dwóch lat 20-dniowego bezpłatnego urlopu na szkolenia (nie jest on udzielany w innych okolicznościach). Pracownicy mogą również elastycznie dostosowywać swój czas pracy w celu kontynuacji kształcenia.

Raport pokazuje, że dialog na szczeblu przedsiębiorstwa często ożywia się, gdy firma znajduje się w sytuacji przejmowania jej przez międzynarodową korporację lub też w ramach korporacji następuje przeniesienie produkcji (na przykład do innego kraju). Wówczas partnerzy

prowadzą dialog, który ma ochronić pracowników przed skutkami przejścia (głównie redukcją miejsc pracy) lub przynajmniej łagodzić jego efekty. Obie strony dialogu zachowują się często w sposób elastyczny, co prowadzi do korzystnych ustaleń. Na przykład w grupie Volkswagen na drodze dialogu sformułowano w 2002 roku Deklarację praw socjalnych i stosunków pracy.

Z raportu wynika natomiast, że na szczególne bariery dialog napotyka w średnich i małych przedsiębiorstwach. Brakuje tam bowiem struktur organizacyjnych po stronie pracowników. We Francji w regionie Tarn zaczęto nowatorskie działania umożliwiające małym firmom podejmowanie zbiorowych negocjacji. Podpisana została umowa między stowarzyszeniem pracodawców rękodzieła i pięcioma konfederacjami związków zawodowych. Na jej mocy utworzono połączoną komisję firm rzemieślniczych, składającą się z 10 przedstawicieli pracodawców i 10 członków związków zawodowych, która ma negocjować czas pracy, organizację szkoleń zawodowych, rozwiązywać spory i służyć prawnym doradztwem. Pomimo sporych osiągnięć pojawiają się jednak trudności we wdrażaniu inicjatyw komisji. Ma to miejsce głównie z powodu braku środków po stronie pracodawców.

Powodzenie dialogu. Raport zawiera wyniki badań, które posłużyły do sformułowania wniosków, które pokazują co przyczynia się do sukcesu dialogu społecznego, a co mu nie sprzyja. Wśród czynników sprzyjających na pierwszym miejscu wymienia się istnienie (na każdym ze szczebli) struktur, umożliwiających podjęcie dialogu. W nowych krajach Unii, struktury te często są świeżo ukształtowane, nie przeszkadza to jednak w dynamicznym rozwoju dialogu.

Kolejnym czynnikiem jest sposób podejścia do problemu obu stron. Strony muszą podejmować daną sprawę w sposób spójny, obdarzając się wzajemnym zaufaniem i uznaniem, tak aby mogły współpracować, i godzić różne oczekiwania oraz punkty widzenia. Trwałe i dobre relacje przedstawicieli pracodawców, i pracowników wybitnie przyczyniają się do budowania dialogowego sukcesu. Budowanie wzajemnego zaufania lepiej jest rozpocząć od spraw mniej kontrowersyjnych – na przykład szkolenia i rozwoju pracowników, a dopiero później przejść do ewentualnie spornych kwestii, takich jak czas pracy czy płace. Oczywiście jest, że strony powinny mieć wyraźnie określone cele i wolę współpracy. Czasami cele obu stron pokrywają się, jak w przypadku higieny i bezpieczeństwa pracy, co znacznie ułatwia współpracę. Oprócz zbieżności celów równie ważna jest gotowość do podjęcia wspólnych działań. W rumuńskim przemyśle drzewnym dzia-

łania takie zaowocowały znacznym ograniczeniem liczby wypadków i zostały wysoko ocenione zarówno przez pracodawców, jak i pracowników. Podobnie zbieżne cele mogą występować w tematach dotyczących szkoleń oraz rozwoju i nauczania permanentnego.

Kolejnym czynnikiem dialogowego sukcesu jest zaangażowanie obu stron w nowe projekty od samego początku ich przygotowania oraz konsekwentne wdrażanie mechanizmów projektu. Następnym – zdolność związków zawodowych do przekonania szerokich grup pracowniczych (także własnych członków) do rozwiązań jakie ich przedstawiciele wynegocjowali.

Czasami źródłem powodzenia w dialogu jest jedność głosów związków reprezentujących pracowników i ich siła. Jest tam w sytuacji, gdy dialog nie jest sprawą wyboru, ale konieczności. Dochodzi do tego, na przykład, gdy pracownicy muszą szybko zareagować na groźbę zamknięcia zakładu z powodu przeniesienia produkcji w wyniku polityki konkurencji, czy z powodu nasilającej się konkurencji.

Odrębna sytuacja jest w przypadku małych i średnich firm. Tam pracownicy nie tworzą struktur mogących podjąć dialog społeczny. W takich realiach konieczne jest ogólniejsze, twórcze podejście, które skupi strony z wielu podmiotów wokół wspólnych interesów. Częściowo udanym przykładem była opisana inicjatywa we Francji.

Wnioski z niepowodzeń. Autorzy raportu formułują również wnioski wypływające z analizy przypadków dialogu, który nie przyniósł oczekiwanych rozwiązań, lub przyniósł tylko połowiczny sukces. Podstawową przyczyną niepowodzeń wydaje się być niepełne zaangażowanie którejs (albo obu) stron w proces dialogu. Jeśli jedna ze stron przejmie w nim całą inicjatywę, sukcesu zapewne nie będzie lub proces wcale nie ruszy z miejsca. Na sukces można liczyć tylko wtedy, gdy potrzeby i cele obu stron są po równi brane pod uwagę oraz gdy dialog nie jest zbyt złożony i jest planowany, i realizowany etapami.

Przyczyną zablokowania dialogu bywają też nieprzekraczalne różnice w poglądach i oczekiwaniach stron. Pogodzenie „opozycjonistów” zawsze jest trudne, ale zastosowanie odpowiednich mediacji może w tym pomóc. W innych sytuacjach zaburzenie w dialogu społecznym może być spowodowane brakiem spójnego stanowiska i wewnętrznymi sporami po którejs ze stron. Odpowiednie przygotowanie przed podjęciem dialogu rozwiązuje ten problem. W sektorach, w których dominują małe i średnie przedsiębiorstwa, jeśli dialog ma w ogóle miejsce,

kłopoty sprawia najczęściej wdrożenie jego postanowień. Konieczne jest w tym wypadku opracowywanie odrębnej strategii, która zapewniałaby ich realizację.

Upodmiotowienie partnerów społecznych. Raport zawiera analizę istniejących wcześniej badań, ale przytacza też specjalny sondaż przeprowadzony wśród przedstawicieli pracodawców i pracowników w nowych, i starych krajach Unii. Jego celem było poznanie ich poglądów na przebieg i efekty dialogu społecznego. Z zebranych wypowiedzi wynika, że szeroki kontekst polityk krajowych ma wyraźny wpływ na proces dialogu. Na przykład w Austrii i Luksemburgu rząd konsultuje z partnerami społecznymi wszelkie inicjatywy legislacyjne. Dzięki temu mają oni poczucie dużego wpływu na konstruowanie i wdrażanie rozwiązań. W Austrii projekty legislacji praktycznie w całości tworzą partnerzy społeczni. Rząd wprowadza do gotowych już projektów jedynie niewielkie zmiany. Respondenci z innych krajów, takich jak Włochy czy Norwegia, wskazali natomiast te dziedziny w których dialog przebiega łatwiej i jego skutki są wyraźnie widoczne (na przykład bezpieczeństwo pracy) oraz obszary, gdzie trudniej jest budować wzajemne zaufanie. Z kolei w Danii dialog społeczny w miejscu pracy opiera się na komitetach współpracy, składających się z przedstawicieli pracowników i pracodawców, a trudności pojawiają się głównie w przedsiębiorstwach małych, zatrudniających poniżej 35 osób.

Natomiast badani z nowych krajów członkowskich (o mniej rozbudowanych strukturach dialogu), częściej wskazują na potrzebę rozwijania instytucji tworzących lub wspierających dialog i zwiększania ich wpływu na poprawę warunków pracy. Takie postulaty stawia się w Bułgarii, gdzie zarówno organizacje pracodawców jak i pracowników zgadzają się, że dialog musi być wzmocniony. W Czechach dialog wspierają regulacje nowego prawa pracy, rozszerzające jego rolę i rolę negocjacji zbiorowych. Partnerzy społeczni wskazują jednak na słabość instytucji dialogu, brak polityki informacyjnej o korzyściach z niego płynących oraz na trudności w realizacji postanowień zawartych w umowach zbiorowych. Na Litwie dialog społeczny rozwinął się skutecznie w ciągu 15 lat, zaczynając od problemów płacowych, obejmował następnie coraz szersze obszary związane z warunkami pracy. Problemy płacowe nadal jednak dominują w negocjacjach na szczeblu sektorowym i zakładowym.

W niektórych krajach partnerzy społeczni zasiadają w sformalizowanych ciałach, co obie strony oceniają jako korzystne w wywieraniu wpływu na warunki pracy. Tak jest na przykład na Cyprze, gdzie przedstawiciele pra-

owników i pracodawców mają swoje miejsca w takich trójstronnych instytucjach jak Ekonomiczny Komitet Doradczy oraz Rada Doradztwa Przemysłowego.

Badani pracodawcy, wskazywali na wiele pozytywnych przykładów dialogu. Często chwalili udany dialog na pewnych poziomach, a wyrażali niezadowolenie z braku możliwości jego skutecznego prowadzenia na innych. Najczęściej tym słabym punktem był dialog na szczeblu przedsiębiorstwa szczególnie w średnich i małych firmach, w których brakuje odpowiednich struktur. Skarżyli się na to na przykład pracodawcy z Belgii i z Bułgarii. Z kolei Brytyjczycy pomimo generalnie skutecznych praktyk dialogu uważają, że każdy przypadek powinien być rozważany oddzielnie i nie wszystkie sprawy nadają się do bycia jego przedmiotem. W Czechach pracodawcy wyrażali swoje niezadowolenie z powodu podejmowania przez związki zawodowe działań i wyrażania opinii w imieniu wszystkich pracowników, także tych, którzy nie są ich członkami.

W opinii większości pracodawców najważniejszymi sprawami rozpatrywanymi w procesie dialogu były te, które dotyczą bezpieczeństwa i higieny pracy. W Belgii zasługę skutecznego działania dialogu w tej dziedzinie przypisuje się głównie dobrym przepisom, odpowiedniej koordynacji przedsięwzięć oraz zbiorczym umowom w sektorach. Podobnie w Grecji – pracodawcy i pracownicy osiągnęli wysoki stopień wzajemnego zrozumienia w sferze problematyki bezpieczeństwa. Na Węgrzech także partnerzy społeczni skutecznie współpracują nad tworzeniem i wdrażaniem polityki bezpieczeństwa pracy. Natomiast w Niemczech, jak też w wielu innych krajach, pracodawcy twierdzą, że wprowadzenie większej elastyczności w dziedzinie warunków pracy nie tylko ułatwiłoby im działania, ale też usprawniło sam proces dialogu. Wśród problemów utrudniających dialog, pracodawcy (na przykład cypryjscy) wymieniają też częste ograniczanie go tylko do kwestii płacowych. Dość powszechny jest także pogląd, że związki zawodowe powinny porzucić swoje ideologiczne uprzedzenia, na przykład dotyczące systemów bezpieczeństwa socjalnego. Czasami za dialogowe porażki obwiniany jest rząd, niewystarczająco włączający pracodawców w proces przygotowywania regulacji prawnych oraz któraś ze stron dialogu za brak odpowiedniego weń zaangażowania.

Przedstawiciele pracowników – szczególnie ci pochodzący z krajów, w których dialog ma długą tradycję – często są zadowoleni z jego przebiegu. Tak twierdzą związki zawodowe na przykład ze Szwecji czy z Finlandii. Natomiast związkowcy z nowych krajów UE, chwalą rozwijanie i umacnianie dialogu społecznego.

Wśród spraw, na które związki zawodowe mają wpływ wymieniane są: szkolenia i rozwój zawodowy (Wielka Brytania i Irlandia), system bezpieczeństwa socjalnego (Hiszpania), bezpieczeństwo i higiena pracy (Rumunia, Węgry, Belgia). Ponadto omawiane są sukcesy w regulacjach odnośnie prawa pracy imigrantów, stabilizowanie pracy czasowej, równania szans obu płci na rynku pracy oraz klauzul odnawiania i zmiany warunków płacowych.

Według przedstawicieli pracowników problemy wynikają z różnic w przebiegu procesu dialogu społecznego na poszczególnych szczeblach. Dialog bywa łatwiejszy i skuteczniejszy na poziomie krajowym niż lokalnym (Słowenia), raczej w większych przedsiębiorstwach niż w małych (Słowacja), zbiorowe negocjacje lepiej udają się na szczeblu przedsiębiorstwa niż sektora (Malta) lub tam, gdzie są reprezentacje związków zawodowych. Dialog często lepiej funkcjonuje w jednych sektorach, w innych natomiast gorzej (Szwecja, Portugalia).

Jako trudności badani wskazują także kontrowersje i różnice w postawach między pracodawcami a przedstawicielami pracowników. Czasami pojawia się też zarzut, że rezultaty dialogu są niejasne lub nieprecyzyjne, albo że pracodawcy przeznaczają zbyt mało pieniędzy na realizację ustaleń. Innym powodem słabych rezultatów w tym względzie jest wzrost liczby indywidualnie negocjowanych kontraktów o pracę; kłopoty z wdrożeniem postanowień występują też w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw.

¹ *Working condition and social dialogue*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2007.

Publikacje Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”

Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” wydało pięć książek poświęconych problematyce dialogu społecznego, lokalnych partnerstw społecznych i dialogu obywatelskiego. Ukazały się one w ramach realizowanego przez Centrum unijnego projektu „Dialog społeczny jako platforma terytorialnych paktów aktywizujących rynku pracy”.



„*Dialog społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje*” – to praca zbiorowa pod redakcją Rafała Towalskiego. Ukazuje ona najnowsze dyskusje prowadzone w krajach UE na temat perspektyw rozwoju mechanizmów dialogu społecznego. Zawiera interesujące rozważania dotyczące istoty dialogu społecznego, roli państwa i instytucji samorządowych, a także ewolucji relacji między partnerami społecznymi w obrębie stosunków pracy. Przedmiotem analiz są również aktualne kontrowersje wokół wzajemnych relacji między sferą dialogu społecznego a przestrzenią dialogu obywatelskiego. Obok Rafała Towalskiego autorami tekstów są: Jan Czarzasty, Jacek Sroka oraz Tomasz Grzegorz Grosse.

„*Siła partnerstwa*” autorstwa Andrzeja Zybaly. Autor stawia tezę, że lokalne partnerstwa społeczne mobilizują do rozwiązywania problemów lokalnych środowisk, ułatwiają ich pokonywanie wspierając przy tym miejscowe władze i instytucje. Wskazuje dobre praktyki partnerstw lokalnych funkcjonujących w krajach, które mocno promują takie działania: Irlandii, Finlandii oraz Wielkiej Brytanii. Z cudzych doświadczeń musimy czerpać jak najwięcej, jednak budowanie własnego modelu partnerstwa lokalnego to nasza lekcja do odrobienia. Chociaż „W Polsce system partnerstwa ma jeszcze przed sobą długą drogę”, to od kilku lat stawiamy na niej pierwsze kroki.



Autorem książki „*Lokalny dialog obywatelski*” jest Wojciech Miszta. Zgodnie z tytułem pozycja ta poświęcona jest dialogowi obywatelskiemu na szczeblu lokalnym. Stanowi ona bardzo dobre źródło informacji na temat instytucjonalnych struktur tej formy dialogu, zawiera również propozycje konkretnych rozwiązań na rzecz jego efektywniejszego rozwoju. Zasadniczym celem książki jest popularyzacja dialogu obywatelskiego w środowiskach działaczy lokalnych organizacji pozarządowych, samorządowców, a także (a raczej przede wszystkim) dotarcie do tak zwanych zwykłych obywateli, by poznali zasady i zalety demokracji partycypacyjnej, czyli *de facto* przysługujące im prawa.

„*Rzeczpospolita partnerska*” to druga pozycja autorstwa Andrzeja Zybaly. Stanowi ona próbę odpowiedzi na pytanie czy w Polsce możliwe jest zarządzanie programami i politykami publicznymi w sposób partnerski. Koncentrując się na partnerstwie rozumianym jako specyficzny sposób tworzenia polityk publicznych, autor przekonuje, że zasada współdziałania powinna stać się podstawą funkcjonowania władz centralnych, a zwłaszcza lokalnych. Samorządy, które odgrywają najważniejszą rolę w zarządzaniu sprawami publicznymi, nie zapewnią sobie odpowiednio wysokiej skuteczności, działając w sposób czysto administracyjny. Ich szansą jest potencjał tkwiący w partnerstwach z innymi lokalnymi instytucjami i organizacjami. Dzisiejsze problemy społeczne cechują się taką złożonością, że instytucje publiczne nie są w stanie im sprostać, działając w pojedynkę.



„*Partnerstwo społeczne – model rozwoju Polski*” to publikacja powstała pod wspólną redakcją Wojciecha Miszta i Andrzeja Zybaly. Zawiera teksty wybitnych znawców problematyki dialogu społecznego (między innymi J. Gardawskiego, U. Sztanderskiej, J. Zybortowicza, I. Dryll, J. Hryniewicza.), które w większości ukazały się na łamach wydawanego przez CPS „Dialog” kwartalnika Dialog. Tworzący spójną całość układ prezentowanych tekstów pozwala poznać linię rozwojową dialogu społecznego w Polsce i Europie. Szczegółowo poruszone są tam między innymi kwestie umowy społecznej, współczesnych modeli europejskiego kapitalizmu i odpowiadających im modelom dialogu społecznego, partnerstw lokalnych. Przedmiotem rozważań są również aspekty kulturowe i aksjologiczne dialogu i partnerstwa społecznego.

Wszystkie publikacje zostały współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Ich dystrybucja jest bezpłatna. Są dostępne w sekretariacie CPS „Dialog” (Warszawa, ul. Limanowskiego 23, pok. 3), w wersji elektronicznej – na portalu www.dialogspoleczny.pl.

Zachęcamy do lektury!