



## 2 Partnerstwo dla jakości życia i rozwoju – generacja 50+ w Polsce i w Europie

Eksperti z projektu SHARE

## 34 Tworzenie elastycznego i bezpiecznego rynku pracy

Anna Kwiatkiewicz

## 43 Polska prezydencja w UE – wyzwania dla partnerów dialogu społecznego

Tomasz Grzegorz Grosse



# Spis treści

## Oblicza dialogu

- 2** Partnerstwo dla jakości życia i rozwoju – generacja 50+ w Polsce i w Europie, Eksperti z projektu SHARE
- 13** 90 lat Międzynarodowej Organizacji Pracy, Ewa Rybicka
- 17** Agenda Godnej Pracy, Maciej Popławski
- 25** Stosunki pracy w świetle liberalizacji, Wiesława Kozek, Julia Kubisa
- 34** Tworzenie elastycznego i bezpiecznego rynku pracy – doświadczenia europejskie, Anna Kwiatkiewicz
- 43** Polska prezydencja w UE – wyzwania dla partnerów dialogu społecznego, Tomasz G. Grosse
- 51** Dialog wokół emerytur, reforma emerytalna po dziesięciu latach, Krzysztof Hagemeyer
- 56** Dialog w cieniu kryzysu, Irena Dryll

## Książki – Dokumenty – Relacje

- 63** 15 lat Trójstronnej Komisji budowanie przestrzeni dla dialogu, Joanna Lizut
- 70** Stosunki przemysłowe w Europie w 2008 roku, Jan Czarzasty
- 76** Dialog ze wspomaganiami, Irena Dryll
- 82** Między deliberacją a życiem codziennym, Karolina Kichewko
- 87** Dialog wokół problemów edukacji, Michał Sobczyk
- 99** W sprawie rozwoju Europy społecznej, Ewa Rybicka
- 103** Wokół lokalnego partnerstwa, Joanna Lizut

# 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](http://www.cpsdialog.pl)

**Redaktor naczelny:** dr Andrzej Zybala, [a.zybala@cpsdialog.pl](mailto:a.zybala@cpsdialog.pl)  
**Sekretarz redakcji:** Joanna Lizut, [j.lizut@cpsdialog.pl](mailto:j.lizut@cpsdialog.pl)

**Patronat MPiPS:** Danuta Jasińska, wicedyrektor Departamentu Dialogu i Partnerstwa Społecznego

**Zdjęcia:** archiwum MPiPS, CPS „Dialog”, KPRM, Komisja Europejska

Do użytku wewnętrznego partnerów dialogu społecznego  
Wiosna – Lato 2009, nr 1-2 (22), ISSN 1734-9117



70

## Stosunki przemysłowe w Europie w 2008 roku

Jan Czarzasty

Na początku roku ukazała się kolejna edycja raportu „Stosunki przemysłowe w Europie” (*Industrial Relations in Europe 2008*) przygotowywanego przez Komisję Europejską. Raport przynosi wiele cennych informacji na temat zbiorowych stosunków pracy na kontynencie, a biorąc pod uwagę moment, w jakim trafia do rąk czytelników, zasługuje na szczególną

uwagę jako źródło wiedzy przydatnej w dobie rozlewającej się po świecie recesji gospodarczej.

## Partnerstwo dla jakości życia i rozwoju

Eksperti z projektu SHARE

Proces starzenia się społeczeństw uznawany jest za jedno z najpoważniejszych wyzwań społecznych XXI wieku. Znacząco zmienia bowiem strukturę demograficzną populacji wielu krajów. W konsekwencji potrzebne są działania dostosowawcze w wielu politykach publicznych, między innymi w zakresie polityki rynku pracy, czy w modelu opieki medycznej.

## Agenda Godnej Pracy

Maciej Popławski

W 2009 roku przypada 90. rocznica utworzenia Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP), powołanej dla zapewnienia pokoju między narodami poprzez budowanie sprawiedliwości społecznej i jak najlepszych warunków życia. To jedyne o takiej skali trójstronne gremium łączące przedstawicieli społecznych i reprezentantów władz 181 krajów.



43

## Polska prezydencja w Unii Europejskiej: wyzwania dla partnerów dialogu społecznego

Tomasz G. Grosse

Przygotowywanie zadań polskiej prezydencji w roku 2011 staje się poważnym wyzwaniem nie tylko dla rządu, ale również dla partnerów społecznych uczestniczących w dialogu trójstronnym. Rząd stoi przed wyzwaniem, aby konsultować priorytety, które chciałby podejmować w tym czasie na arenie europejskiej, zwłaszcza w zakresie problematyki ekonomiczno-społecznej, rozwoju zasobów ludzkich oraz rynku pracy.



## 15 lat Trójstronnej Komisji

Joanna Lizut

Z okazji piętnastolecia zorganizowanego dialogu społecznego w Polsce Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej zorganizował międzynarodową debatę „Dialog społeczny – sztuka osiągnięcia kompromisu w zjednoczonej Europie” (27 maja 2009 r.).

## Dialog ze wspomaganiami

Irena Dryll

Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej koordynuje prace badawcze i analityczne nad dialogiem w ramach unijnego projektu systemowego. Zespół naukowców i praktyków do grudnia 2009 roku pracuje nad: analizą stanu dialogu i rekomendacjami dla ewentualnych zmian; systemem kształcenia dla uczestników dialogu oraz koncepcją wsparcia dla uczestników dialogu.

## Tworzenie elastycznego i bezpiecznego rynku pracy

Anna Kwiatkiewicz

Koncepcja *flexicurity* jest odpowiedzią na zmieniającą się sytuację w gospodarce i na rynku pracy. Jest to próba pogodzenia elastyczności zatrudnienia z jego bezpieczeństwem. Wymaga ona jednak zastosowania kompleksowego podejścia do polityki rynku pracy, a taką mogą wypracować tylko współpracujący ze sobą pracodawcy, pracownicy oraz rząd.



## Stosunki pracy w świetle liberalizacji

Wiesława Kozek, Julia Kubisa

Fundamentalne znaczenie ma pytanie o szanse stworzenia takiego modelu stosunków pracy, który umożliwiłby ograniczenie tego typu konkurencji między przedsiębiorstwami, która opiera się w głównej mierze na redukowaniu kosztów płac pracowniczych.

# Droży Czytelnicy

Ostatnie miesiące były bogate w wydarzenia związane z dialogiem społecznym. Byliśmy świadkami intensywnych działań partnerów społecznych wychodzącym naprzeciw wyzwaniom, które stworzył kryzys ekonomiczny. Dzięki swoim połączonym wysiłkom stanęli na wysokości zadania. W marcu zawarli dwustronne porozumienie, w którym wypunktowali najważniejsze obszary problemowe. Rząd wpisał się w te ramy i zaproponował konkretne rozwiązania. W sierpniu weszły one w życie. Wprawdzie strona związkowa zgłasza zastrzeżenia co do niektórych elementów w uchwalonych rozwiązaniach, niemniej w większości program jest wspólnym dziełem wszystkich stron dialogu. Cenny był cały proces dyskusji i dopracowywania szczegółów w rozwiązaniach, których celem było sprostanie wyzwaniom wynikającym z kryzysu.

Niewykluczone, że w następnych miesiącach kryzys będzie stawał partnerom społecznym kolejne wyzwania. Nie wiadomo bowiem, jak potoczą się losy naszej gospodarki w realiach globalnych zawirowań. Na szczęście widoczne są oznaki ożywienia w niektórych państwach europejskich, w tym u niemieckich partnerów. Są oni największymi odbiorcami naszego eksportu, co rodzi nadzieję, że u nas sytuacja na rynku pracy nie pogorszy się znacząco. Ale miejmy nadzieję, że partnerzy zachowają strategiczną gotowość do dalszej wspólnej pracy programowej nad sposobami wzmocnienia gospodarki i stabilności życia społecznego.

Wśród wielu wydarzeń minionych miesięcy mieliśmy konferencję z okazji 15-lecia funkcjonowania Trójstronnej Komisji. Jak widzimy z tekstu J. Lizut, padło na niej wiele interesujących refleksji o minionym okresie, w tym od osób, które można uznać za czołowych aktorów w dialogu. Wynika z nich, że przed uczestnikami dialogu stoi wciąż wiele wyzwań. Część z nich wynika z instytucjonalnych niedoskonałości, które wciąż istnieją w mechanizmach dialogu, ale także z trudnego dziedzictwa historycznego Polaków. Ponadto wciąż pojawiają się nowe wyzwania, którym trzeba sprostać. O ich skali można łatwo przekonać się z części tekstów zamieszczonych w obecnym numerze pisma. Tekst A. Kwiatkiewicz pokazuje w sposób niezwykle precyzyjny, jakich rozwiązań potrzebujemy, aby kształtować optymalny model elastycznego zatrudnienia (*flexicurity*). Pokazuje także, że wciąż musimy włożyć wiele wysiłku, aby dopracować się takiego modelu. Z kolei artykuł T. Grossego pokazuje wyzwania stojące przed partnerami dialogu związane ze zbliżającą się prezydenturą Polski w UE. Tekst M. Mycka pokazuje cały szereg i skalę zadań wynikających ze starzenia się populacji. Zjawisko, które niewątpliwie „przemebuje” całe nasze życie społeczne i ekonomiczne.

Na szczęście widać też nadzieje na sprostanie wyzwaniom. I. Dryll w tekście pt. *Dialog ze wspomaganiami*, pisze o projekcie unijnym, którego celem jest usprawnienie mechanizmów dialogu dzięki wzmocnieniu zaplecza eksperckiego uczestników dialogu. To jest aspekt dialogu, który niestety był u nas długo zaniedbywany. Bez jego naprawy trudno o spełnienie nadziei na dialog, który będzie przynosił istotny wkład w tworzenie programów i polityk publicznych będących adekwatną odpowiedzią na szanse i zagrożenia rozwojowe.

Andrzej Zybala

Jak pokazują badania z międzynarodowego projektu SHARE<sup>1</sup>, polska społeczność 50+, w wielu dziedzinach życia istotnie różni się od populacji w innych krajach Europy. Dotyczy to zarówno zdrowia, stylu życia oraz aktywności zawodowej i pozazawodowej – piszą naukowcy z polskiej grupy badawczej SHARE<sup>2</sup>

# Partnerstwo dla jakości życia i rozwoju – generacja 50+ w Polsce i w Europie

*Proces starzenia się społeczeństw określany bywa często, jako jedno z najpoważniejszych wyzwań społecznych XXI wieku.*

*Fakt wydłużania się ludzkiego życia, przy jednoczesnym spadku dzietności, znacząco zmienia strukturę demograficzną populacji wielu krajów. W konsekwencji, osoby w wieku emerytalnym i przedemerytalnym zajmują w nich coraz istotniejsze miejsce. Powyższe procesy wymagają podjęcia działań dostosowawczych w wielu politykach publicznych, między innymi w zakresie polityki rynku pracy, czy w opiece medycznej.*

**N**ie jesteśmy w stanie powstrzymać, czy nawet gruntownie zmienić, procesów demograficznych. Ale zrozumienie społeczno-ekonomicznych konsekwencji starzenia się społeczeństwa może pomóc nam w dostrzeżeniu i wykorzystaniu zalet tego procesu. Potrzebujemy jednak odpowiedzi na pytania typu: jak wykorzystać potencjał osób starszych na rynku pracy i ich aktywność w życiu społecznym? jakie czynniki wpływają na ich zdrowie fizyczne i psychiczne i jak najefektywniej o nie zadbać? jaką rolę w życiu osób starszych grają rodzina i znajomi, i jak najle-

piej połączyć rolę państwa i rolę najbliższych w zapewnianiu pomocy osobom najbardziej jej potrzebującym?

Odpowiedź na część tych pytań wymaga wielu pogłębionych badań. Część z nich dostarcza projekt „SHARE: 50+ w Europie”<sup>1</sup>. Dane z SHARE pozwalają na wnikliwą analizę wpływu, jaki na indywidualny i społeczny przebieg starzenia się społeczeństw wywierają przyjęte rozwiązania instytucjonalne, gospodarcze, czy sytuacja społeczna i model kulturowy (więcej o założeniach projektu w ramce). W tym artykule przedstawiamy najważniejsze wstępne wyniki analiz, uzyskane na podstawie danych SHARE. Obrazują one różnice pomiędzy Polską a innymi krajami uczestniczącymi w projekcie. Analizy danych o Polsce prezentujemy w porównaniu z danymi dla Czech oraz dwoma grupami krajów Unii (kraje północne – EU10-Pn: Austria, Belgia, Dania, Holandia, Niemcy i Szwecja oraz kraje południowe – EU10-Pd: Francja, Grecja, Hiszpania i Włochy)<sup>2</sup>.

Jak wskazują zaprezentowane dane z lat 2006–2007, obraz polskiej populacji 50+, jaki wyłania się z nich, jest raczej mało optymistyczny. Nie tylko stan zdrowia i samopoczucie Polaków po pięćdziesiątce dość znacznie odstaje od wyników dla innych krajów uczestniczących w projekcie SHARE (włączając Czechy). Polska populacja 50+ jest również dużo mniej aktywna zarówno na rynku pracy, jak i poza nim. Znaczny odsetek osób, które opuściły rynek pracy, to osoby „w pełni sił”, a potencjał ich aktywnej działalności pozostaje w dużej mierze niewykorzystany. Znaczny odsetek pracujących Polaków deklaruje chęć odejścia na emeryturę „tak szybko, jak

to możliwe”. Ma to silny związek z niską oceną warunków pracy, ale wiąże się również z obowiązkiem do niedawna części przywilejów wczesnego odejścia na emeryturę.

**Zdrowie Polaków po pięćdziesiątce.** Polska społeczność 50+ znacznie gorzej ocenia swoje zdrowie fizyczne i psychiczne, w porównaniu do swoich odpowiedników z pozostałych krajów Unii Europejskiej biorących udział w badaniu. Widoczne jest to szczególnie, gdy dochodzi do samooceny własnego zdrowia. Ale w zakresie zdrowia fizycznego, gorszy stan zdrowia Polaków, potwierdzają także bardziej obiektywne miary stanu zdrowia. Tylko 8,1 procent Polaków i 7,3 procent Polek w wieku 50+ ocenia swój stan zdrowia jako doskonały lub bardzo dobry, co silnie kontrastuje z danymi dla krajów północnych UE, gdzie około jednej trzeciej respondentów deklaruje doskonały lub bardzo dobry stan zdrowia (Tabela 1). Choć na południu Europy i w Czechach samoocena zdrowia w tych kategoriach wypada gorzej, niż w krajach północnych, to jednak odsetek osób wysoko oceniających swój stan zdrowia jest znacznie wyższy, niż w Polsce.

Wyniki wyglądają podobnie dla innych „deklaracyjnych” miar zdrowia. Na przykład zarówno w północ-

nych, jak i w południowych krajach EU, tylko około 20 procent mężczyzn i nieco ponad 30 procent kobiet deklaruje trzy lub więcej dolegliwości zdrowotne (takie jak bóle stawów, trudności w oddychaniu, problemy żołądkowe). W Czechach odsetek osób z trzema lub więcej dolegliwościami wynosi 24 procent dla mężczyzn i 40 procent dla kobiet, a w Polsce odpowiednio – 35 procent i 51 procent. Polacy wypadają również najgorzej, jeśli weźmiemy pod uwagę ich deklaracje dotyczące poważnego ograniczenia aktywności.

W danych SHARE, rejestrowane są również bardziej obiektywne miary zdrowia (na przykład pomiar uścisku dłoni oraz prędkości chodzenia)<sup>3</sup>. W tym wypadku, stan zdrowia w Polsce wygląda bardzo podobnie do pomiarów w krajach południowych. Podczas gdy średni uścisk dłoni wśród mężczyzn na północy wynosi 40,6 kg, to w Polsce 38,6 kg, a w południowych krajach – 37,6 kg. W tym przypadku bardzo dobrze wypadają Czesi 50+, którzy zarówno wśród kobiet, jak i mężczyzn, mają średni pomiar uścisku dłoni na poziomie wyższym, niż średnia w północnych krajach EU.

Niski poziom uścisku dłoni na południu Europy jest jedną z ciekawszych zagadek wynikających z danych

**Tabela 1. Wybrane miary zdrowia fizycznego w bazie SHARE**

		EU10-Pn		EU10-Pd		Czechy		Polska	
		M	K	M	K	M	K	M	K
Samoocena stanu zdrowia (procent)	Bardzo dobry lub doskonały	34,4	32,6	26,6	21,6	19,9	18,5	8,1	7,3
	dobry	37,1	36,3	39,8	38,9	38,0	38,8	30,2	30,2
	zadowalający lub zły	28,5	31,1	33,6	39,5	42,1	42,7	61,7	62,5
Deklaracja trzech lub więcej dolegliwości zdrowotnych (procent)		19,3	32,8	19,8	35,1	24,3	40,3	34,5	51,4
Poważne ograniczenia aktywności (procent)		14,2	16,3	10,3	11,2	19,4	18,3	29,1	27,4
Średnia siła uścisku dłoni (kg)		40,6	25,9	37,6	23,4	41,7	26,1	38,6	23,7
Szybkość chodzenia (75+) (procent osób <= 0,4m/s)		10,9	14,8	23,7	31,8	16,2	21,1	24,8	29,8

Źródło: Na podstawie danych SHARE 2006/07.

Tabela 2. Wybrane miary zdrowia psychicznego w bazie SHARE

	EU10-Pn		EU10-Pd		Czechy		Polska	
	M	K	M	K	M	K	M	K
Deklaracja czterech lub więcej symptomów depresji (procent)	14,1	23,3	21,6	42,3	17,2	30,5	37,0	58,4
Odsetek osób deklarujących cierpienie na symptomy depresji (kiedykolwiek) trwające przynajmniej dwa tygodnie (procent)	21,8	31,4	22,7	43,0	22,2	44,2	15,5	25,5
Odsetek osób kiedykolwiek leczonych na depresję (procent)	9,3	16,4	11,4	25,6	5,9	17,2	5,1	11,8
Odsetek osób kiedykolwiek przyjętych do szpitala psychiatrycznego lub na oddział psychiatryczny (procent)	2,3	3,4	1,3	3,2	1,9	4,0	1,4	2,3

Źródło: Na podstawie danych SHARE 2006/07. Wiek jako kowariant.

SHARE, gdyż generalnie rzecz biorąc, siła uścisku dłoni dobrze koreluje z ogólnym stanem zdrowia i z oczekiwaną długością życia. Ciekawą obserwacją w badaniu SHARE jest to, iż wyniki siły uścisku dłoni sugerują gorszy stan zdrowia w krajach południowych, a jednak oczekiwana długość życia na południu Europy jest wyższa, niż na północy.

Jedną z istotniejszych obserwacji, na podstawie polskich danych SHARE w kwestiach zdrowia psychicznego, jest bardzo duża rozbieżność między deklaracjami samopoczucia z jednej strony i aktywnym poszukiwaniem pomocy medycznej lub medyczną identyfikacją depresji z drugiej. Jak widzimy w Tabeli 2. 37 procent Polaków i 58 procent Polek deklaruje cztery lub więcej symptomy depresji (spośród badanych 12, takich jak poczucie przygnębienia, problemy ze snem, brak energii do codziennych zajęć, kłopoty z koncentracją, płacz). Dla porównania w północnych krajach EU, takie objawy deklaruje tylko 14 procent mężczyzn i 23 procent kobiet, natomiast w Czechach – 17 procent mężczyzn oraz 35 procent kobiet.

Jednocześnie, w Polsce bardzo niski odsetek osób rozpoznaje u siebie długotrwałe symptomy depresji. Chodzi o osoby, które nazywają swoje odczucia mianem „depresji” (16 procent mężczyzn i 26 procent kobiet). W konsekwencji, mamy niski odsetek osób kiedykolwiek leczonych na depresję – zarówno hospitalizowanych, jak i niehospitalizowanych. Tylko 5 procent

Polaków i 12 procent Polek leczyło się na depresję, podczas gdy w krajach północnych EU odpowiednio 9 procent i 16 procent, a w południowych – 11 procent i 26 procent.

Powyższe wyniki badań wskazują na istnienie rozbieżności w zakresie rozumienia miar zdrowia psychicznego. Może to sugerować, że Polacy – w porównaniu do innych krajów – dużo silniej odróżniają złe psychiczne samopoczucie, wyrażające się przygnębieniem, płaczem, etc. od „depresji” traktowanej jako psychiczną chorobę. Za tym idzie kwestia identyfikacji złego samopoczucia jako „depresji” i podjęcie leczenia mającego na celu poprawienie stanu zdrowia. Z drugiej strony wyniki te mogą sugerować inne podejście ze strony opieki medycznej do kwestii problemów psychicznych w Polsce i innych krajach SHARE (włącznie z Czechami). Jeśli złe psychiczne samopoczucie nie jest traktowane w Polsce w tym samym stopniu jako objaw choroby, to pozostaje nienazwane chorobą i nieleczone.

**Polacy palą więcej i piją rzadziej.** Polska społeczność 50+ różni się również pod względem stylu życia i skłonności, do tak zwanych ryzykownych zachowań (palenie tytoniu czy spożywanie alkoholu). Może to oczywiście wiązać się z wynikami przedstawionymi powyżej, dotyczącymi stanu zdrowia. Jak pokazuje Tabela 3. Polacy wypadają gorzej, niż pozostałe kraje, jeśli

chodzi o palenie i aktywność fizyczną. Spośród osób, które kiedykolwiek paliły, aktualnie pali 44 procent mężczyzn i aż 53 procent kobiet, w porównaniu do 24 procent mężczyzn i 21 procent kobiet w północnych krajach i 30 procent mężczyzn, i 19 procent kobiet w krajach południowych. W odniesieniu do całej populacji 50+ odsetek osób palących w Polsce, w przypadku mężczyzn, jest dwukrotnie wyższy, niż w krajach EU10, a w przypadku kobiet dwukrotnie wyższy, niż w krajach północnych i prawie czterokrotnie wyższy, niż na południu Europy.

Nasza społeczność 50+ wykazuje również najniższy stopień aktywności fizycznej. Ponad 50 procent badanych mężczyzn i 60 procent kobiet wykazuje brak zaangażowania w intensywną aktywność fizyczną, a brak nawet umiarkowanej aktywności deklaruje

ponad 20 procent Polaków w wieku 50+. Dla porównania – w północnych krajach SHARE – brak aktywności deklaruje tylko 7 procent mężczyzn i 10 procent kobiet, a w Czechach odpowiednio 13 procent i 18 procent. Ten brak aktywności, częściowo odzwierciedlony jest w otyłości Polaków. Tak zwany Body-Mass-Index, przekracza granicę otyłości w przypadku prawie 30 procent polskich kobiet w wieku 50+ i ponad 20 procent mężczyzn. W krajach północnych EU, odsetek ten wynosi około 14 procent dla mężczyzn i 15 procent dla kobiet. Co prawda, gdy weźmiemy pod uwagę zarówno osoby otyłe (BMI  $\geq 30$ ), jak i osoby z nadwagą (BMI 25/29,9), to okazuje się, że odsetek tych drugich w Polsce nie jest aż tak wysoki. Nie mniej jednak odsetek kobiet z BMI powyżej granicy nadwagi (25) jest wyższy w Polsce, niż w Czechach i w krajach EU10.

**Tabela 3. Palenie, alkohol i aktywność fizyczna w danych SHARE (w procentach)**

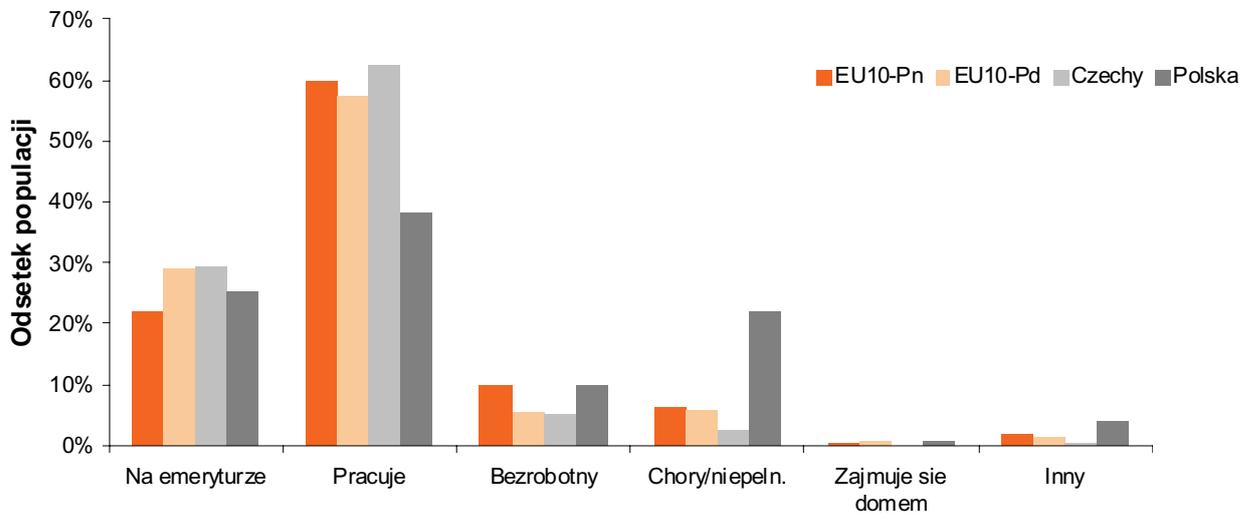
		EU10-Pn		EU10-Pd		Czechy		Polska	
		M	K	M	K	M	K	M	K
Palenie	kiedykolwiek	61,2	46,5	60,0	28,6	54,6	29,4	75,6	37,4
	aktualnie, jeśli kiedykolwiek	23,6	20,9	29,7	19,2	48,0	60,2	44,0	53,1
	aktualnie (procent całej próby)	14,4	9,7	17,8	5,5	26,2	17,7	33,3	19,9
Aktywność fizyczna	brak intensywnej aktywności	35,7	43,3	41,5	45,3	39,1	53,3	52,5	60,0
	brak umiarkowanej aktywności	7,2	10,3	12,8	16,3	13,2	17,6	21,0	24,9
Nadwaga	BMI 25/29,9	48,4	35,5	52,8	38,2	52,2	42,1	43,3	38,6
	BMI $\geq 30$	13,8	14,9	17,8	17,5	23,3	24,8	21,2	29,2
	BMI $\geq 25$	62,2	50,4	70,6	55,7	75,5	66,9	64,5	67,8

Źródło: Na podstawie danych SHARE 2006/07.

**50+ na rynku pracy.** Nasza społeczność 50+ jest zdecydowanie mniej aktywna zawodowo, w porównaniu do innych krajów uczestniczących w projekcie badawczym SHARE. Dotyczy to zarówno mężczyzn, jak i kobiet, a różnice można zaobserwować zarówno w stosunku do krajów EU10, jak i do poziomu zatrudnienia w Czechach. W grupie wiekowej 50–64 w Polsce pracuje (określa swój status na rynku pracy jako „zatrudniony lub samozatrudniony”) tylko 38 procent mężczyzn

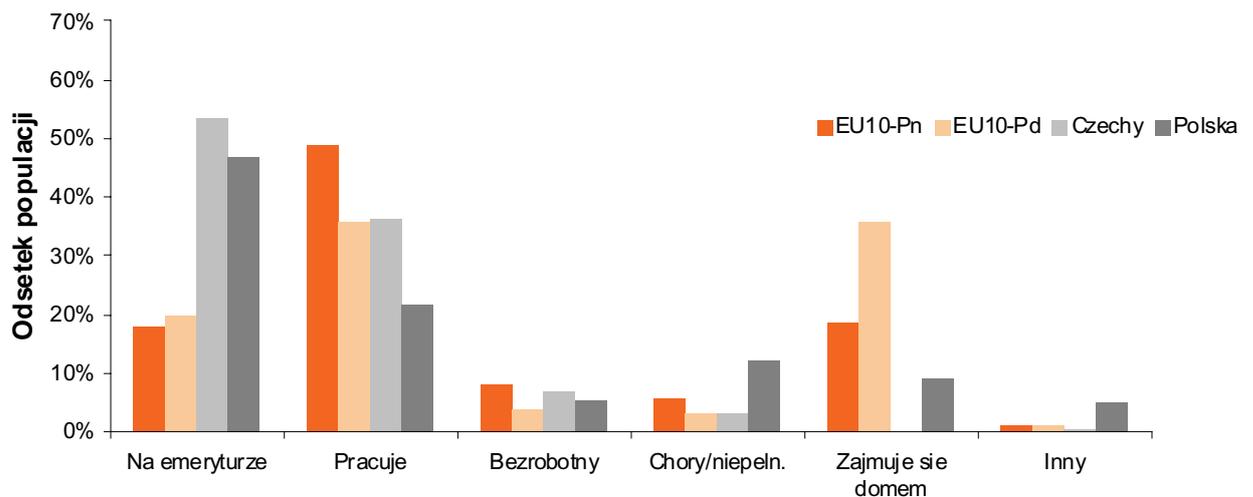
i 22 procent kobiet (patrz Wykres 1a i 1b), podczas gdy w Czechach liczby te, to odpowiednio 62 procent i 36 procent. W tej grupie wiekowej wśród mężczyzn w Polsce bardzo wysoki odsetek określa się jako chorych lub niepełnosprawnych (22 procent), a wśród kobiet prawie co druga osoba jest na emeryturze (48 procent). Wśród kobiet odsetek osób chorych lub niepełnosprawnych jest również bardzo wysoki i wynosi 12 procent.

Wykres 1a. Status na rynku pracy. Mężczyźni w wieku 50–64



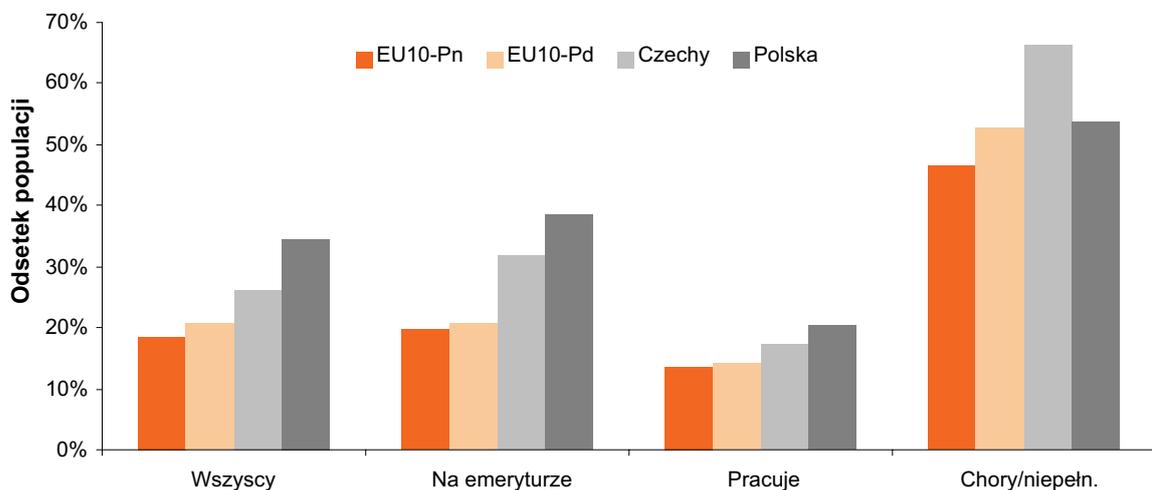
Źródło: Na podstawie danych SHARE 2006/07.

Wykres 1b. Status na rynku pracy. Kobiety w wieku 50–64



Źródło: Na podstawie danych SHARE 2006/07.

Wykres 2. Zdrowie i status na rynku pracy: odsetek osób w wieku 50–64 deklarujących trzy lub więcej dolegliwości



Źródło: Na podstawie danych SHARE 2006/07.

Niekorzystnie wypada stan zdrowia Polaków w grupie wiekowej 50–64, podobnie jak w przypadku całej próby 50+. Obejmuje to większość wskaźników zdrowotnych, uwzględnionych w SHARE. Co więcej, stan zdrowia Polaków jest na niższym poziomie, niż w krajach EU10 i w Czechach zarówno wśród osób przebywających na emeryturze, jak i wśród osób pracujących. Wśród emerytów (w wieku 50–64), aż 38 procent w Polsce deklaruje trzy lub więcej dolegliwości zdrowotne (Wykres 2), prawie dwa razy więcej, niż w północnych i południowych krajach EU10, i o 6 punktów procentowych więcej, niż w Czechach. Co ciekawe, także wśród osób pracujących (których w Polsce jest stosunkowo mniej, niż w innych krajach) odsetek osób z trzema lub więcej dolegliwościami zdrowotnymi wynosi aż 21 procent. Dla porównania w krajach północnych EU ten odsetek, to 13 procent, a w Czechach

17 procent. Patrząc na te dane pojawia się pytanie o istotę relacji między stanem zdrowia i aktywnością zawodową – na ile stan zdrowia wpływa na brak aktywności w Polsce, a w jakim stopniu brak aktywności ma wpływ na zdrowie i samopoczucie. Co ciekawe – jak zobaczymy poniżej – w Polsce bardzo niewielu spośród emerytów deklaruje stan zdrowia jako główną przyczynę przejścia na emeryturę.

Związek pomiędzy stanem zdrowia i poziomem zatrudnienia warto rozważyć z punktu widzenia wykorzystania zasobów ludzkich. Na tę zależność warto jest też spojrzeć z drugiej strony, skupiając się tylko na osobach zdrowych. W tym przypadku, Polska znów wypada niekorzystnie na tle innych krajów. Otóż w krajach południowych i północnych EU10 oraz w Czechach odsetek pracujących mężczyzn wśród tych, którzy nie deklarują żadnych dolegliwości zdrowotnych wynosi prawie

## Share: 50+ w Europie

Projekt SHARE jest międzynarodowym przedsięwzięciem badawczym, który jest realizowany od 2004 roku w Austrii, Belgii, Danii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Holandii, Irlandii, Izraelu, Niemczech, Szwecji, Szwajcarii i Włoszech. W latach 2006/07 do projektu dołączyły Czechy, Irlandia i Polska.

Projekt jest finansowany głównie przez Komisję Europejską, Dyрекcyję Generalną do spraw Badań w ramach Programów Ramowych 5, 6 i 7, a także przez amerykański National Institute on Aging i inne krajowe instytucje. Wstępne analizy polskiej grupy badawczej SHARE zostały dofinansowane przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, w ramach Specjalnych Programów Badawczych.

28 listopada 2008 roku, dla środowiska naukowego udostępnione zostały dane SHARE zebrane w latach 2006/07. Obejmują one informacje na temat zdrowia, statusu społeczno-ekonomicznego oraz więzi społecznych i rodzinnych dla ponad 30 tysięcy osób w wieku 50 i więcej lat. Analizy danych SHARE, ze szczególnym uwzględnieniem polskiej próby, zaprezentowane zostały 17 września 2008 roku, na konferencji zorganizowanej w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.

Dane z projektu SHARE pokazują, że populacje 50+ w poszczególnych krajach Europy znajdują się w odmiennym położeniu w zakresie stanu zdrowia, sytuacji finansowej, stopnia aktywności zawodowej i stylu życia. Okazuje się na przykład, że wprawdzie Europejczycy z krajów północnych są zdrowsi i bogatsi, ale osoby z południa (Grecji, Izraela, Włoch i Hiszpanii) żyją dłużej. Analizy oparte o dane SHARE mogą pomóc w określeniu, czy zaobserwowane

różnice mają podłoże genetyczne, czy społeczne. Poza tym SHARE zawiera również porównywalne wskaźniki jakości opieki nad osobami starszymi i pokazuje istotną potrzebę usprawnienia opieki geriatrycznej. Większość wskaźników wskazuje na istotny brak profilaktyki i badań geriatrycznych w całej Europie. Polskie dane SHARE wskazują, że nasza populacja 50+, w wielu dziedzinach życia, istotnie różni się od populacji w innych krajach Europy. Dotyczy to zarówno zdrowia, stylu życia oraz aktywności zawodowej i pozazawodowej<sup>1</sup>.

Przedstawione w tym artykule pierwsze wstępne wyniki na podstawie danych SHARE, to tylko niewielka próbka informacji w nich zawartych i ułamek możliwości analitycznych, które oferuje baza danych SHARE<sup>2</sup>. W miarę rozwoju projektu i budowy długofalowej infrastruktury naukowej na bazie pierwszych danych zebranych w Polsce, dane SHARE umożliwią lepsze zrozumienie sytuacji osób w wieku 50+. W konsekwencji mogą stać się one cennym narzędziem w procesie ulepszania rozwiązań w polityce społeczno-gospodarczej, które są adresowane do społeczności 50+.

<sup>1</sup> Analizy danych SHARE, ze szczególnym uwzględnieniem polskiej próby, zaprezentowane zostały 17 września 2008 roku na konferencji zorganizowanej w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.

<sup>2</sup> Więcej przykładów wykorzystania danych SHARE, można znaleźć w licznych publikacjach na podstawie tej bazy danych. Lista najważniejszych publikacji oraz tak zwany First Results Book na podstawie danych z lat 2004/05 i 2006/07 dostępne są na internetowej stronie projektu ([www.share-project.org](http://www.share-project.org)).

Tabela 4. Status na rynku pracy wśród osób (w wieku 50–64) deklarujących brak dolegliwości zdrowotnych

	EU10-Pn	EU10-Pd	Czechy	Polska
<b>Mężczyźni</b>				
Na emeryturze	20,0	25,2	24,1	28,0
Pracuje	68,7	66,7	69,4	50,7
Inny	11,2	8,1	6,5	21,3
<b>Kobiety</b>				
Na emeryturze	17,9	20,0	53,3	46,7
Pracuje	48,7	36,0	36,4	21,9
Inny	33,4	44,0	10,3	31,4

Źródło: Na podstawie danych SHARE 2006/07.

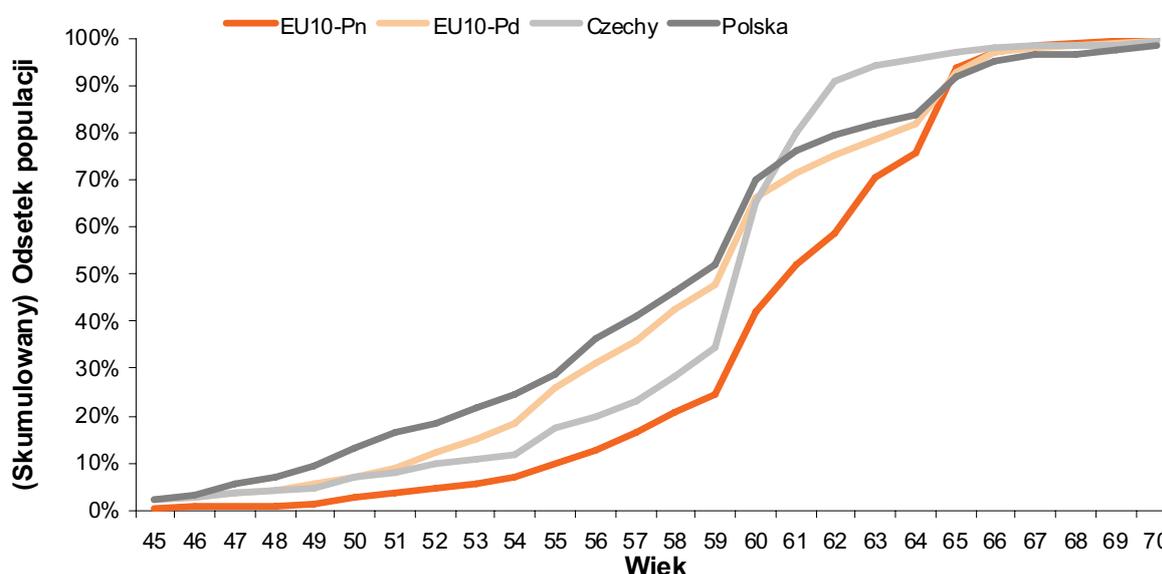
70 procent. Tymczasem w Polsce ten wskaźnik, to tylko 51 procent (Tabela 4.). Wśród kobiet, które nie deklarują dolegliwości w północnych krajach EU pracuje 49 procent kobiet, a na południu i w Czechach 36 procent. W Polsce ten odsetek, to zaledwie 22 procent. Prawie jedna trzecia polskich mężczyzn i niemalże połowa kobiet w wieku 50–64 nie deklarujących żadnych dolegliwości zdrowotnych przebywa na emeryturze.

A zatem, biorąc pod uwagę powyższe dane, raczej trudno byłoby obronić tezę, że o braku aktywności zawodowej Polaków decyduje wyłącznie zły stan zdrowia. Jednocześnie, dane te wskazują na to, jak bardzo niewykorzystany jest w Polsce na rynku pracy potencjał

osób w wieku 50–64, w porównaniu do innych krajów Europy.

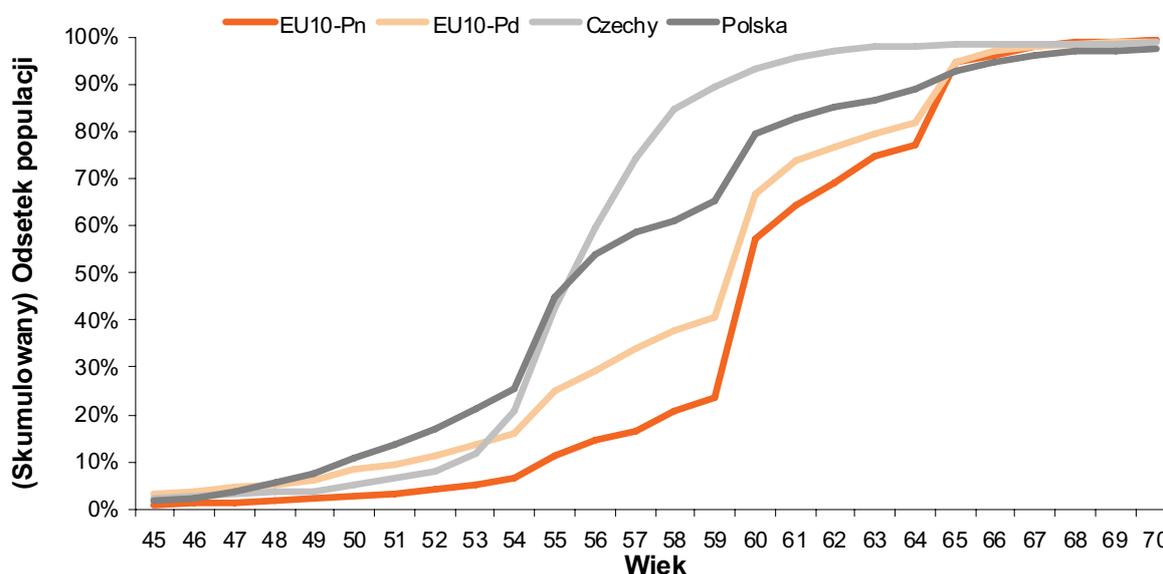
Dane SHARE sugerują, że jednym z głównych czynników decydujących o zawodowej aktywności osób w wieku 50+ są czynniki systemowe, a więc ustawodawstwo, umożliwiające z jednej strony, wczesne przejście na emeryturę, a z drugiej inne formy nieaktywności zawodowej, takie jak ubezpieczenia/renty od niepełnosprawności. Wpływ czynników systemowych dobrze odzwierciedla zróżnicowanie wieku przejścia na emeryturę przedstawione na Wykresach 3a i 3b. Pokazują one skumulowane odsetki populacji emerytów w próbie SHARE w zależności od wieku,

Wykres 3a. Wiek przejścia na emeryturę – mężczyźni



Źródło: Na podstawie danych SHARE 2006/07.

Wykres 3b. Wiek przejścia na emeryturę – kobiety



Źródło: Na podstawie danych SHARE 2006/07.

w którym przeszli oni na emeryturę. Dane SHARE odzwierciedlają podobieństwo dynamiki przechodzenia na emeryturę w Polsce i w południowych krajach EU10 w przypadku mężczyzn oraz bardzo duże różnice pomiędzy dynamiką emerytalną w przypadku kobiet, w krajach EU10 i w Polsce oraz Czechach. Jak widać z wykresów, najpóźniej na emeryturę odchodzą mieszkańcy krajów północnych. Dla przykładu, przed osiągnięciem wieku 60 lat na emeryturę w tych krajach przeszło zaledwie 24 procent zarówno mężczyzn, jak i kobiet. W krajach południowych odpowiednio 48 procent i 41 procent, a w Polsce 52 procent i 65 procent. W Polsce 45 procent kobiet, które obecnie są na emeryturze, przeszło na emeryturę zanim osiągnęły 56. rok życia. W krajach północnych ten odsetek to zaledwie 11 procent.

Interesujące jest to, iż w dużej większości przypadków obecni polscy emeryci podają, że głównym powodem ich przejścia na emeryturę jest uzyskanie uprawnień emerytalnych (80 procent), a tylko 7 procent jako główny powód podaje kłopoty ze zdrowiem (Tabela 5.). W północnych krajach EU uprawnienia do emerytury jako główny powód przejścia na emeryturę podaje 59 procent emerytów, a na problemy zdrowotne wskazuje 13 procent. Te informacje w zestawieniu ze stanem zdrowia obecnych emerytów w wieku 50–64 (Wykres 2.) mogą sugerować, iż to nie zły stan zdrowia powoduje przejście na emeryturę, tylko wręcz przeciwnie, wczesne odejście z pracy w jakiś sposób przyczynia się do gorszego samopoczucia i pogorszenia stanu zdrowia. Z tej racji, że dla Polski nie dysponujemy, jak dotąd, danymi panelowymi, które umożliwiłyby potwierdzenie takiej

Tabela 5. Powody przejścia na emeryturę i aktywność zawodowa emerytów

	EU10-Pn	EU10-Pd	Czechy	Polska
Powód przejścia na emeryturę:				
– uzyskanie uprawnień	59,4	75,8	74,1	79,9
– możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę	16,6	9,0	6,7	8,1
– z powodu złego stanu własnego zdrowia	13,1	7,4	13,7	6,9
– inny powód	10,9	7,8	5,5	5,1

Źródło: Na podstawie danych SHARE 2006/07.

Tabela 6. Ocena jakości pracy wśród pracujących osób w wieku 50–64

	EU10-Pn	EU10-Pd	Czechy	Polska
<b>Zgadzam się, że:</b>				
Mam możliwości zdobywania nowych umiejętności	74,8	61,9	73,8	45,5
Biorąc pod uwagę cały wysiłek, który wkładam w moją pracę i wszystkie moje osiągnięcia, wysokość moich zarobków jest odpowiednia	58,3	51,5	52,8	31,4
Pewność zatrudnienia w mojej pracy jest niewielka	81,7	83,9	71,3	60,4
<b>Nie zgadzam się, że:</b>				
Moja praca wymaga dużego wysiłku fizycznego	58,3	54,1	49,6	38,7
Jestem pod ciągłą presją czasową z powodu dużego obciążenia pracą	40,5	50,3	43,6	50,5
Mam bardzo niewiele swobody w decydowaniu o tym, w jaki sposób wykonuję moją pracę	75,7	73,9	60,4	56,5
Odsetek pracowników najemnych	85,2	76,2	82,1	79,1
Pracownicy najemni z umową na czas nieokreślony	92,0	89,8	79,5	70,5
Czas zatrudnienia w obecnym miejscu pracy:	0–5 lat	19,8	13,5	25,7
	6–18 lat	32,4	23,6	45,8
	19+ lat	47,9	62,9	28,6
Biorąc wszystko pod uwagę, jestem zadowolony/a ze swojej pracy	93,3	89,6	92,3	88,2
Chciałbym odejść z obecnej pracy na emeryturę tak szybko, jak to możliwe	42,7	56,7	39,4	61,7

Źródło: Na podstawie danych SHARE 2006/07.

hipotezy, na bardziej szczegółową analizę tego typu zagadnień musimy jeszcze poczekać do czasu zebrania kolejnych rund danych SHARE.

Dane SHARE potwierdzają, że na decyzję o przejściu na emeryturę duży wpływ mają również warunki pracy w jakich przychodzi pracować osobom w wieku przedemerytalnym. Polacy w wieku 50–64 oceniają warunki pracy znacznie gorzej, co dokumentuje Tabela 6. W Polsce tylko 46 procent pracujących twierdzi, że ma możliwości zdobywania nowych umiejętności w swojej pracy, a tylko 31 procent, że wysokość ich zarobków jest odpowiednia do ich wysiłku i osiągnięć w pracy. Te proporcje, w przypadku krajów północnych, to odpowiednio 75 procent i 58 procent, a w przypadku Czech 74 procent i 71 procent. Praca osób w wieku 50–64 w Polsce zdaje się wymagać więcej wysiłku fizycznego, niż w innych krajach, a tylko 57 procent pracujących nie zgadza się ze stwierdzeniem, że ma

niewiele swobody w decydowaniu o tym, jak wykonuje swoją pracę.

Poza tym Polacy w wieku 50–64 znacznie niżej oceniają swój poziom pewności zatrudnienia, niż odpowiednicy wiekowi w innych krajach SHARE. Być może, nic dziwnego zatem w tym, że aż 62 procent chciałoby odejść z obecnej pracy na emeryturę tak szybko, jak to możliwe (mimo, iż prawie 90 procent pracujących jest generalnie rzecz biorąc zadowolona ze swojej pracy). W przypadku krajów północnych ten odsetek, to tylko 43 procent, a w przypadku Czech 39 procent. Subiektywne oceny dotyczące niepewności utrzymania zatrudnienia, przynajmniej potwierdzone są przez bardziej obiektywne miary. W Polsce umowę na czas nieokreślony ma mniejszy odsetek osób w wieku 50–64. Wynosi on 71 procent, podczas gdy w Czechach jest to 80 procent, a w krajach EU10 około 90 procent. W Polsce i w Czechach więcej jest też osób w tej grupie wiekowej, które

Tabela 7. Aktywność społeczna i wzajemna pomoc

	EU10-Pn		EU10-Pd		Czechy		Polska	
	M	K	M	K	M	K	M	K
Odsetek osób, które w ostatnim miesiącu:*								
– uczestniczyły w pracach ochotniczych, charytatywnych lub wolontariacie (procent)	17,3	12,9	10,2	9,2	2,5	3,1	3,4	1,1
– uczestniczyły w szkoleniu lub kursie edukacyjnym (procent)	7,3	7,0	3,1	3,9	3,7	6,7	1,3	1,6
– uczęszczały do klubu sportowego, towarzyskiego lub innego rodzaju (procent)	28,4	23,2	14,5	12,9	17,1	13,2	2,7	2,2
Odsetek dziadków i babć, które w ciągu ostatnich 12 miesięcy zajmowały się wnukami w czasie nieobecności ich rodziców:	42,2	42,3	39,4	46,7	34,8	43,4	41,2	46,4
Odsetek osób, które w ciągu ostatnich 12 miesięcy:								
– regularnie udzielały pomocy komuś w obrębie gospodarstwa domowego	6,2		8,4		8,0		9,8	
– regularnie otrzymywały pomoc od kogoś w obrębie gospodarstwa domowego	12,0		15,8		13,1		14,4	

Źródło: Na podstawie danych SHARE 2006/07.

\* – wiek jako kowariant.

zmieniły pracę w przeciągu ostatnich 5 lat – około 26 procent, w porównaniu z 20 procentami w północnych krajach EU10 i 14 procentami na południu Europy. Na uwagę zasługuje również fakt, że wśród pracujących osób w wieku 50–64 w Polsce, prawie połowa, to osoby pracujące w tych samych miejscach pracy co przed rokiem 1990, podczas gdy w Czechach, to tylko 29 procent. Oznacza to, że ponad dwie trzecie tych osób w Czechach zmieniło pracę w okresie transformacji.

**Aktywność w domu i poza domem.** Dane SHARE, zawierają także informacje dotyczące aktywności społecznej oraz bliskości związków rodzinnych i wzajemnej pomocy udzielanej, i otrzymywanej przez członków społeczności 50+ (Tabela 7). W tym zakresie Polska nie odbiega znacząco od innych krajów Europy. Polscy dziadkowie i polskie babcie równie często, co ich odpowiednicy w innych krajach EU, opiekują się swoimi wnukami (odpowiednio 41 procent i 46 procent), a osoby w wieku 50+ równie często udzielają pomocy innym osobom w obrębie gospodarstwa domowego (10 procent), jak i otrzymują pomoc od innych domowników (14 procent).

O ile Polacy charakteryzują się utrzymywaniem bliskości relacji w obrębie rodziny na podobnym poziomie, jak i w innych krajach EU, to już ich aktywność poza domem jest znacząco niższa. Polacy w wieku 50+ bardzo rzadko udzielają się społecznie w ramach prac charytatywnych lub wolontariatu. Taką aktywność zgłasza tylko 3 procent mężczyzn i 1 procent kobiet i, co ciekawe, jest ona równie niska w Polsce, co i w Czechach. Dla porównania w północnych krajach EU, taką aktywność zgłasza 17 procent mężczyzn i 13 procent kobiet. W tych krajach dużo bardziej rozpowszechnione są również szkolenia i kursy edukacyjne (7 procent w porównaniu do niecałych 2 procent w Polsce). W przypadku aktywności pozazawodowej, największa dysproporcja pomiędzy Polską i pozostałymi krajami SHARE dotyczy aktywności towarzysko-sportowej. Podczas gdy 28 procent mężczyzn i 23 procent kobiet w krajach północnych deklaruje uczęszczanie do klubu sportowego lub towarzyskiego, w Polsce jest to jedynie niecałe 3 procent zarówno w przypadku kobiet, jak i mężczyzn. Te dane w pewnym stopniu pokrywają się z informacjami dotyczącymi aktywności fizycznej, przedstawionymi w Tabeli 3, choć w przy-

padku aktywności społecznej, dysproporcje pomiędzy Polską i pozostałymi krajami SHARE są zdecydowanie większe.

**Podsumowanie.** Jak stwierdziliśmy powyżej, z pierwszych danych SHARE, zebranych w Polsce w latach 2006/07, wyłania się raczej mało optymistyczny obraz polskiej populacji 50+. Polacy po pięćdziesiątce, wyróżniają się gorszym stanem zdrowia i samopoczuciem, niż ich odpowiednicy z innych krajów SHARE (włączając Czechy). Są również dużo mniej aktywni zarówno na rynku pracy, jak i poza nim. Dane SHARE pokazują, że znaczny odsetek osób, które opuściły rynek pracy, to osoby „w pełni sił”, a potencjał ich aktywnej działalności pozostaje w dużej mierze niewykorzystany.

Znaczna część pracujących Polaków deklaruje chęć odejścia na emeryturę „tak szybko, jak to możliwe”. Ma to silny związek z tym, że nisko oceniają warunki pracy, ale wiąże się również z obowiązującymi przywilejami wczesnego odejścia na emeryturę. Niewątpliwie, jeśli rosnąć ma aktywność zawodowa osób w wieku 50+, to pracodawcy muszą poważnie potraktować sygnały dotyczące niskiej oceny warunków pracy. Dotyczy to zarówno kwestii stabilności zatrudnienia, jak i większej uwagi poświęconej „inwestowaniu” w produktywność starszych pracowników w postaci szkoleń czy kursów.

Z analizy danych SHARE wypływają poważne wyzwania dla polityki społeczno-gospodarczej. Jeśli jej celem jest zwiększenie aktywności zawodowej osób w wieku 50+, to za wyzwanie należy uznać reformowanie systemu zdrowotnego i systemu emerytalnego, poprawianie warunków pracy osób w wieku przedemerytalnym i mobilizowanie osób starszych do działalności społecznej. Trudno jest kwestionować zasadność budowania boisk dla najmłodszych, ale wnioski płynące z SHARE sugerują znaczny brak infrastruktury umożliwiającej działalność społeczno-sportową, również wśród starszej części populacji.

<sup>1</sup> Projekt „SHARE: 50+ w Europie” jest finansowany głównie przez Komisję Europejską, Dyрекcję Generalną do spraw Badań w ramach Programów Ramowych 5, 6 (w ramach projektów: QLK6-CT-2001-00360; RII-CT- 2006-062193; CIT5-CT-2005-028857), przez amerykański National Institute on Aging (granty nr.: U01 AG09740-13S2; P01 AG005842; P01 AG08291; P30 AG12815; Y1-AG-4553-01; OGHA 04-064; R21 AG025169) oraz inne krajowe instytucje. Wstępne analizy danych SHARE zostały dofinansowane przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego w ramach Specjalnych Programów Badawczych (nr 347/6.PRUE/2007/7).

<sup>2</sup> Michał Myck – DIW-Berlin, CenEA i IFS, Janusz Czapiński – Wydział Psychologii Uniwersytetu Warszawskiego i WSFiZ, Wojciech Dorabialski – UOKiK, CenEA, Aleksandra Gilis-Januszewska – Collegium Medium Uniwersytetu Jagiellońskiego, Roman Topór-Mądry – Collegium Medicum Uniwersytetu Jagiellońskiego, Małgorzata Kalbarczyk – Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, Grzegorz Kula – Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, Anna Nicińska – Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, Marian Wiśniewski – Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego.

<sup>3</sup> Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe.

<sup>4</sup> Celem artykułu jest również zaprezentowanie szerokiego zakresu danych SHARE, by zachęcić środowisko naukowe w Polsce do wykorzystania tej bazy danych. Dane SHARE dostępne są bezpłatnie dla całego środowiska naukowego. Jedynym warunkiem uzyskania dostępu do danych jest wypełnienie formularza potwierdzającego naukowy charakter wykorzystania danych.

<sup>5</sup> Zarówno siła uścisku dłoni, jak i prędkość chodzenia (mierzona jako prędkość normalnego, naturalnego sposobu poruszania się) są powszechnie stosowanymi w epidemiologii miarami odzwierciedlającymi ogólny stan zdrowia.

90-letnie doświadczenie MOP wskazuje, że wypracowana na początku XX wieku metoda współdziałania partnerów społecznych i rządu w kształtowaniu standardów godnej pracy sprawdza się także w warunkach globalizacji – pisze Ewa Rybicka

# 90 lat Międzynarodowej Organizacji Pracy

*W 2009 roku przypada 90. rocznica utworzenia Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP), powołanej dla zapewnienia pokoju między narodami poprzez budowanie sprawiedliwości społecznej i lepszych warunków życia na całym świecie. Osiągnięciu celów statutowych organizacji służyć miały wspólne działania rządów, przedsiębiorców i związków zawodowych<sup>1</sup>.*

**P**owstanie MOP poprzedzone było licznymi inicjatywami dotyczącymi ochrony pracowników. Podejmowali je zarówno reformatorzy społeczni (R. Owen, D. Legrand), jak i związki zawodowe oraz rządy poszczególnych państw (Szwajcaria, Niemcy). Pierwszym znaczącym efektem tych działań w skali ponadnarodowej było powołanie Międzynarodowego Stowarzyszenia Ustawodawstwa Pracy. Na konferencji w Berlinie w 1906 roku, stowarzyszenie przyjęło dwie pierwsze międzynarodowe konwencje z zakresu prawa pracy (dotyczące ograniczenia użycia białego fosforu do produkcji zapalek oraz ochrony pracy nocnej kobiet).

Dalszą aktywność Międzynarodowego Stowarzyszenia Ustawodawstwa Pracy przerwała I wojna światowa, lecz jeszcze w czasie jej trwania przedstawiciele stowarzyszenia wzięli czynny udział w powołaniu i działalności Komisji Pracy, zapewniającej udział reprezentacji pracowników w Konferencji Pokojowej. Celem Komisji Pracy, było bowiem przygotowanie dokumentu na temat międzynarodowych zasad prawa pracy – z zamiarem włączenia go do Traktatu Pokojowego. W ten sposób, podpisany 28 czerwca 1919 roku, Traktat Wersalski stał się podstawą powołania MOP oraz regulował sposób jej funkcjonowa-

nia. Przekonanie, że „pokój powszechny i trwały może być zbudowany jedynie na zasadach sprawiedliwości społecznej” stanowi do dziś konstytucyjną zasadę MOP.

Wypracowany jeszcze przed I wojną światową sposób podejścia do rozwiązywania problemów dotyczących pracy, to jest w drodze współpracy przedstawicieli pracodawców i pracowników oraz rządów, wpłynął na ukształtowanie się oryginalnej struktury tej organizacji międzynarodowej, bowiem jej główne organy (Międzynarodowa Konferencja Pracy i Rada Administracyjna) składają się z trójstronnych delegacji krajowych.

Międzynarodowa Konferencja Pracy tworzy swoiste międzynarodowe forum dla dyskusji na temat światowych problemów w zakresie pracy i spraw społecznych. Ustala minimalne międzynarodowe normy pracy, a także określa szeroko pojętą politykę organizacji. W pierwszym okresie MOP koncentrowała się na działalności normotwórczej. Normy stają się wiążące dla państw członkowskich w wyniku ratyfikacji konwencji. Zalecenia stanowią wytyczne w zakresie polityki, ustawodawstwa i praktyki. Dla zapewnienia stosowania konwencji w ustawodawstwie i w praktyce, MOP ustanowiła specjalne procedury kontrolne. Międzynarodowa Konferencja Pracy odbywa coroczne sesje, a co 2 lata opracowuje program prac i budżet MOP.

W okresie między Konferencjami, pracami MOP kieruje Rada Administracyjna. Funkcję sekretariatu MOP pełni Międzynarodowe Biuro Pracy, na czele którego stoi Dyrektor Generalny. Od 1999 roku jest nim Juan Somavia z Chile, wybrany jesienią 2008 roku na trzecią już pięcioletnią kadencję. Działalność Rady Administracyjnej i Międzynarodowego Biura Pracy wspomagają komitety trójstronne, które zajmują się głównymi gałęziami przemysłu oraz komisje ekspertów w takich dziedzinach, jak szkolenie zawodowe, zarządzanie, bezpieczeństwo i higiena pracy, stosunki przemysłowe, praca kobiet. Okresowo organizowane są regionalne konferencje państw członkowskich MOP w celu badania problemów szczególnie

interesujących dla danego regionu. Przykładem takiej konferencji jest VIII Europejskie Spotkanie Regionalne, które odbyło się w lutym 2009 roku w Lizbonie, z udziałem przedstawicieli 45. krajów regionu, którzy dyskutowali kwestie związane z wdrażaniem programu godnej pracy w warunkach światowego kryzysu gospodarczego.

Momentem przełomowym w historii MOP były doświadczenia z okresu II wojny światowej, związane ze wzmożonym wysiłkiem militarnym i gospodarczym społeczeństw oraz zwiększeniem odpowiedzialności rządów za prawa ludzi pracy. Znalazło to odbicie w Deklaracji Filadelfijskiej z 1944 roku, w której nastąpiła redefinicja celów i zasad MOP oraz ich rozszerzenie. Deklaracja stanowi załącznik do Konstytucji MOP. W Deklaracji stwierdza się, że: (1) praca nie jest towarem; (2) wolność wypowiedzenia i zrzeszania się jest warunkiem nieodzownego trwałego postępu; (3) ubóstwo, gdziekolwiek istnieje, stanowi niebezpieczeństwo dla dobrobytu wszystkich; (4) walkę z niedostatkiem należy prowadzić z niestrudzoną energią w łonie każdego narodu oraz wysiłkiem międzynarodowym stałym i uzgodnionym, w którym przedstawiciele pracowników i pracodawców, współpracując na stopie równości z przedstawicielami rządów, biorą udział w wolnych dyskusjach, i w decyzjach o charakterze demokratycznym, celem dążenia do dobra powszechnego.

Deklaracja podkreśla również, że „doświadczenie wykazało w całej pełni słuszność deklaracji zawartej

w Konstytucji Międzynarodowej Organizacji Pracy, a według której trwały pokój może być ustanowiony jedynie na podstawie sprawiedliwości społecznej”. Dla zapewnienia sprawiedliwości niezbędne jest poszanowanie praw człowieka, zapewnienie odpowiedniego poziomu życia, humanitarnych warunków pracy, możliwości zatrudnienia oraz bezpieczeństwa ekonomicznego.

Deklaracja Filadelfijska stanowiła także zapowiedź szerokiej współpracy technicznej z rozwijającym się światem. Pierwsze misje techniczne miały miejsce w latach trzydziestych i kierowane były do państw, które napotykały problemy z realizacją ratyfikowanych konwencji. Współpraca techniczna rozwinęła się na szeroką skalę po II wojnie światowej, głównie aby pomóc krajom, które uzyskały niepodległość w budowie wymaganej zdolności instytucjonalnej w dziedzinach właściwości MOP. Dziś współpraca ta przybiera formę partnerstwa z aktywnym udziałem rządów, organizacji pracodawców i pracowników w formułowaniu oraz realizacji programów, mających na celu służyć rządów pomocą w efektywnej realizacji polityki MOP.

Ważną formą działania MOP są szkolenia, działalność badawcza i wydawnicza. Zadania z tego zakresu realizowane są przez wyspecjalizowane instytucje, takie jak Międzynarodowy Instytut Studiów w Dziedzinie Pracy z siedzibą w Genewie, czy Międzynarodowe Centrum Szkolenia w Turynie.



W latach 90. debata na forum Międzynarodowej Konferencji Pracy zdominowana została przez wyzwania związane z globalizacją, a w szczególności z zapewnieniem godnej pracy w warunkach rosnącej światowej konkurencji

Zródło MOP.

## Struktura MOP

**Międzynarodowa Konferencja Pracy.** Raz do roku, w czerwcu, w Genewie organizowana jest Konferencja MOP, na której spotykają się przedstawiciele poszczególnych krajów członkowskich (skład: dwóch delegatów rządu, jeden delegat związków zawodowych i jeden z pracodawców, mogą towarzyszyć im doradcy). Delegaci pracowników i pracodawców mają prawo swobodnego głosu, najczęściej głosują tak, jak reprezentowana przez nich organizacja sugeruje. Czasami delegat pracowników głosuje inaczej niż delegat pracodawców lub przedstawiciel rządu. Konferencja przyjmuje konwencje, zalecenia lub rezolucje, określające międzynarodowe standardy pracy. Konferencja stanowi forum dyskusyjne nad istotnymi zagadnieniami związanymi z pracą lub sprawami społecznymi. Ważnym zadaniem Konferencji jest też zatwierdzenie budżetu i wybór Rady Administracyjnej.

**Rada Administracyjna** jest organem zarządzającym i koordynującym działalność Organizacji. Spotyka się trzy razy do roku w Genewie. Do kompetencji Rady należy przygotowanie budżetu, programu, porządku obrad Konferencji i wybór Dyrektora Generalnego. Rada składa się z 56 członków: 28 reprezentuje rządy (10 stałych przedstawicieli krajów wiodących w produkcji przemysłowej i 18 wybieranych na trzyletnią kadencję z klucza geograficznego), 14 reprezentuje pracodawców, 14 pracowników i 66 zastępców członków (28 rządowych i po 19. spośród partnerów społecznych).

**Międzynarodowe Biuro Pracy** pełni stałą funkcję administracyjną MOP, przygotowuje wszystkie jej działania pod kontrolą Rady Administracyjnej i pod kierownictwem Dyrektora Generalnego, wybranego na 5-letnią kadencję. Biuro zatrudnia około 1900 urzędników spośród 110 krajów, którzy pracują w siedzibie głównej w Genewie i 40 biurach w świecie. Ponadto około 600 ekspertów do spraw technicznej współpracy pracuje na misjach we wszystkich regionach świata. Biuro jest również centrum badań, dokumentacji i wydawnictw.

**Konwencje, zalecenia i ich wdrażanie.** Konferencja MOP w trakcie obrad przyjmuje większością dwóch trzecich głosów konwencje lub zalecenia, które są instrumentami prawnymi, służącymi do wdrażania międzynarodowych standardów pracy. Konwencje są umowami międzynarodowymi, które wiążą prawnie państwa decydujące się na ich ratyfikację, natomiast zalecenia są zbiorem wska-

zań i instrukcji. Zwykle konwencje zawierają zasadnicze idee, a zalecenia stanowią ich szczegółowe uzupełnienie, może jednak być tak, że zalecenia są autonomiczne, nie związane z konwencjami. Gdy konwencja zostaje przyjęta przez Konferencję, reprezentanci wszystkich państw członkowskich są zobowiązani do przedstawienia ich władzom własnych krajów i ewentualnej ratyfikacji, gdy jej postanowienia są akceptowane przez parlament. Po roku od ratyfikacji, konwencje zaczynają obowiązywać, co oznacza, że dany kraj przyjmuje zobowiązanie do wprowadzenia poszczególnych postanowień do własnego prawa i praktyki. Członek, który ratyfikował konwencję, musi sporządzać roczne raporty odnośnie przedsięwziętych środków realizacji postanowień. Zażalenia na niewypełnianie przez władze zobowiązań związanych z ratyfikowaną konwencją mogą składać do Międzynarodowego Biura Pracy zarówno partnerzy społeczni, jak i inny kraj – członek MOP. W takim wypadku, Rada Administracyjna przekazuje odnośnym władzom zarzuty i wzywa je do przedstawienia wyjaśnień, gdy to zawiedzie następnym krokiem może być powołanie komisji śledczej. Raport komisji śledczej zostaje zaprezentowany zainteresowanym stronom i opublikowany. Jeśli rząd, wobec którego formułowane są zarzuty, nie zgadza się z jego treścią może spór skierować do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, którego decyzja nie podlega już apelacji.

Pośród ponad 180 konwencji dotychczas przyjętych, Rada Administracyjna uznała 8 za fundamentalne, gdyż zawierają podstawowe idee i prawa dotyczące świata pracy: wolność zrzeszania się i uznania prawa do rokowań zbiorowych (konwencje nr 87 i 98), eliminacja wszelkich form pracy przymusowej (nr 29), skuteczne zwalczanie pracy dzieci (nr 105, 138, 182), usunięcie dyskryminacji w zatrudnianiu i dostępie do zawodu (nr 100 i 111). W 1995 roku MOP rozpoczęła kampanię mającą na celu uzyskanie powszechnej ratyfikacji tych ośmiu konwencji. Dotychczas osiągnięto wynik 86 procent ratyfikacji.

Oprócz konwencji fundamentalnych, wyróżniono też konwencje priorytetowe. Są to: konwencja dotycząca inspekcji pracy (nr 81), inspekcji pracy w rolnictwie (nr 129), trójstronnych konsultacji na temat międzynarodowych standardów pracy (nr 144) i polityki zatrudnienia (nr 122). Służą one jako narzędzia wspierające funkcjonowanie systemu międzynarodowych standardów pracy.

Maciej Popławski

**Wyzwania globalizacji.** W latach 90. debata na forum Międzynarodowej Konferencji Pracy zdominowana została przez wyzwania związane z globalizacją, a w szczególności z zapewnieniem godnej pracy w warunkach rosnącej światowej konkurencji. Problem specyficznych warunków pracy w przedsiębiorstwach działających ponad granicami państw zauważony został już w *Trójstronnej Deklaracji zasad dotyczących przedsię-*

*biorstw wielonarodowych i polityki społecznej z 1977 roku.* Po serii badań i raportów na temat społecznych skutków globalizacji oraz w wyniku aktywnego uczestnictwa MOP na różnych forach międzynarodowych – organizacja uznała, że „wprawdzie globalizacja jest elementem wzrostu gospodarczego, a wzrost ten jest warunkiem postępu społecznego, nie jest ona wystarczająca dla zagwarantowania tego postępu. Musi jej towarzyszyć określona liczba

społecznych zasad podstawowych opartych na wspólnych wartościach, aby umożliwić wszystkim zainteresowanym domaganie się sprawiedliwego udziału w majątku, który pomogli wytworzyć”. Stanowisko to wyrażone zostało w *Deklaracji w sprawie podstawowych zasad i praw pracy* z 1998 roku, w której MOP i jej członkowie zobowiązali się do poszanowania, wspierania oraz realizacji zasad dotyczących praw podstawowych, do których zaliczono: (1) swobodę zrzeszania się oraz efektywnego uznawania prawa rokowań zbiorowych; (2) likwidację wszelkich form pracy przymusowej lub obowiązkowej; (3) skuteczną likwidację pracy dzieci oraz (4) likwidację dyskryminacji w zatrudnieniu i w zakresie wykonywania zawodu.

W 2000 roku MOP ogłosiła *Agendę na rzecz Godnej Pracy*. Oznaczała ona postawienie sobie za zadanie walkę z ubóstwem poprzez promowanie szans dla kobiet i mężczyzn w uzyskaniu godnej i wydajnej pracy w warunkach wolności, równości, bezpieczeństwa, z poszanowaniem ludzkiej godności. Program ten, wskazując na wieloaspektowość idei godnej pracy, opiera się na 4 strategicznych celach: (1) zapewnieniu przestrzegania podstawowych zasad i praw pracy; (2) zatrudnieniu jako zasadniczemu środkowi zapobiegającemu ubóstwu; (3) skutecznej ochronie społecznej; (4) dialogu społecznym i trójstronności zapewniającym udział organizacji pracowników i pracodawców w kształtowaniu krajowej polityki w zakresie eliminacji ubóstwa.

MOP w 2002 roku zainicjowała działania na rzecz społecznego wymiaru globalizacji. Utworzyła Światową Komisję do Spraw Społecznego Wymiaru Globalizacji (ang.: WCSGD), której powierzyła badania nad kierunkami rozwoju globalizacji, ich wpływu na życie i pracę ludzi na całym świecie oraz nad wypracowaniem środków politycznych, pozwalających na łagodzenie skutków tych procesów. Komisja stała się niezależnym organem składającym się z ekspertów z różnych dziedzin życia (politycy, ekonomiści, przedstawiciele biznesu, pracodawcy i pracownicy). Wyniki tych badań opublikowane zostały w raporcie *Sprawiedliwa globalizacja: tworzenie szans dla wszystkich* z 2004 roku. Zagadnienia związane z łączeniem gospodarczego i społecznego wymiaru globalizacji stały się obszarem intensywnej współpracy MOP z międzynarodowymi organizacjami regionalnymi, a w szczególności z Unią Europejską.

W celu wzmocnienia wysiłków członków MOP na rzecz postępu gospodarczego, z jednoczesnym zapewnieniem korzyści z tego postępu dla wszystkich, w 2008 roku przyjęta została *Deklaracja dotycząca sprawiedliwości społecznej na rzecz uczciwej globalizacji*. Zapisano w niej potwierdzenie „że praca nie jest towarem, a ubóstwo,

gdziekolwiek istnieje, stanowi zagrożenie dla dobrobytu wszystkich”. Dokument ten propaguje opracowywanie i realizację nowych strategii dla zrównoważonych gospodarek, z jednej strony otwartych na konkurencję światową, z drugiej zaś, uwzględniających potrzeby społeczeństw gotowych do podjęcia nowych wyzwań.

**Polski łącznik.** MOP na przestrzeni 90 lat odegrała dużą rolę w kształtowaniu ustroju pracy w Polsce. W 1919 roku, Polska była jednym z państw założycielskich MOP. Po odzyskaniu niepodległości po I wojnie światowej, przystępując do prac nad własnym prawem pracy i ubezpieczeń społecznych, wykorzystywano wzorce zawarte w konwencjach i zaleceniach MOP. Kolejny okres przemowy to lata 70. i 80. ubiegłego stulecia, kiedy to normy MOP, szczególnie w zakresie zbiorowego prawa pracy, stanowiły uzasadnienie dla działalności niezależnych związków zawodowych. W okresie stanu wojennego odwoływanie się do konwencji MOP było jednym z ważkich argumentów opozycji, a po roku 1989 reforma prawa pracy, organizacja administracji pracy czy budowa instytucji dialogu społecznego, realizowane były według standardów MOP i przy jej znaczącym wsparciu technicznym. Promowany przez tę organizację trójstronny model współpracy przy rozwiązywaniu najważniejszych spraw społeczno-gospodarczych, zastosowany został w Polsce, jak i w innych byłych krajach socjalistycznych, w okresie transformacji ustrojowej.

90-letnie doświadczenie MOP wskazuje, że wypracowana na początku XX wieku metoda współdziałania partnerów społecznych i rządu sprawdza się nie tylko przy tworzeniu i wdrażaniu standardów pracy, i zabezpieczenia społecznego na całym świecie, lecz także w trudnych momentach przemian politycznych, w działaniach na rzecz zrównoważonego rozwoju i godnej pracy w warunkach globalizacji, jak również – co potwierdziła Międzynarodowa Konferencja Pracy w czerwcu 2009 roku – w pokonywaniu skutków światowego kryzysu gospodarczego (*Rezolucja w sprawie światowego paktu pracy w pokonywaniu kryzysu*). Obok aktualnej do dziś metody działania MOP, niezmienna pozostaje także misja organizacji i jej członków, to jest zapisane w Konstytucji MOP z 1919 roku głębokie przekonanie, że „pokój powszechny i trwałe może być zbudowany jedynie na zasadach sprawiedliwości społecznej”. Osiągnięcia MOP docenione zostały przez społeczność międzynarodową, między innymi poprzez przyznanie Organizacji Pokojowej Nagrody Nobla w 1969 roku.

<sup>1</sup> Opracowano na podstawie: [www.ilo.org](http://www.ilo.org), [www.mop.pl](http://www.mop.pl).

**Koncepcja godnej pracy, promowana przez Międzynarodową Organizację Pracy, upraszcza wielość wątków jakimi MOP zajmowała się na przestrzeni 90. lat i wyszczególnia 4 podstawowe zagadnienia, które się na nią składają: dostępność miejsc pracy, gwarancja praw pracowniczych, zwiększanie ochrony socjalnej i promowanie dialogu oraz właściwego rozwiązywania konfliktów – pisze Maciej Poptawski**

## Agenda Godnej Pracy

*Międzynarodowa Organizacja Pracy, agenda ONZ, stanowi jedyne, o takiej skali, trójstronne gremium łączące przedstawicieli społecznych i reprezentantów władz 181 krajów. Jego rolą jest formułowanie standardów pracy w oparciu o zasady sprawiedliwości społecznej i poszanowania równości płci i ras, a następnie ich wdrażanie w oparciu o perswazję, pomoc i doradztwo. Celem jest osiągnięcie światowego pokoju i jak najlepszych warunków życia obywateli.*

**M**OP powstała w 1919 roku, a u jej źródeł leżało przekonanie, że świat wymaga gruntownej przebudowy i globalnej współpracy, jeśli ma ziścić się pragnienie, by pokój zawarty po I wojnie światowej okazał się trwały i powszechny. Była to też zapewne zinstytucjonalizowana odpowiedź demokratycznego świata, skierowana do warstwy robotników, na anarchistyczno-rewolucyjną ideę bolszewizmu, która zwyciężyła w Rosji.

Konstytucję, będącą podstawą funkcjonowania MOP, przygotowała międzynarodowa Komisja składająca się z przedstawicieli takich państw, jak: Belgia, Czechosłowacja, Francja, Kuba, Japonia, Polska, Stany Zjednoczone, Wielka Brytania i Włochy, pod przewodnictwem Samuela Gompersa, szefa Amerykańskiej Federacji Pracy. Podstawowe idee, wyjaśniające powody powołania Organizacji i określające kierunki przyszłych jej działań zostały wyrażone w preambule. Strony stwierdzają, że trwały i powszechny pokój może być zbudowany jedynie na zasadach sprawiedliwości społecznej. Warunki pracy są dziedziną w której brak sprawiedliwości społecznej rodzi niezadowolenie, nędzę i wywołuje poważne zagrożenie dla harmonii i pokoju. Stwierdza się, że dla wielkiej

liczby osób warunki, w jakich pracują są nie do zaakceptowania i ich polepszenie jest rzeczą pilną. Wśród nich wymienia się, między innymi unormowanie czasu pracy, unormowanie pracy dzieci, młodzieży i kobiet, gwarancje sprawiedliwego zarobku, ubezpieczenie chorobowe, wypadkowe, emerytalne i uznanie zasady wolności zrzeszania się. Stwierdza się też, że nieprzestrzeganie zasad sprawiedliwej pracy w jakimś kraju, stanowi przeszkodę do wprowadzania tychże zasad w innych krajach<sup>1</sup>.

Po 25 latach działania, w schyłkowym okresie II wojny światowej, czyli w czasie kolejnego światowego kryzysu, MOP uaktualniła i uzupełniła Konstytucję przyjmując Deklarację Filadelfijską, która od tamtego czasu stanowi załącznik do Konstytucji. W treści Deklaracji znajdują się na nowo sformułowane zasady będące fundamentem Organizacji. Stwierdza się, że praca nie jest towarem, czyli jak w innym miejscu jest powiedziane „praca nie jest (...), jak martwy produkt, który podlega negocjacji dla osiągnięcia najwyższego zysku, czy najniższej ceny. Praca jest częścią codziennego życia i ma zasadniczy wpływ na poczucie ludzkiej godności, dobrobytu i rozwoju osobistego”<sup>2</sup>. Druga zasada, to wolność wypowiedzenia i zrzeszania się jako nieodzowny warunek trwałego postępu; kolejna: ubóstwo, gdziekolwiek istnieje, stanowi niebezpieczeństwo dla dobrobytu wszystkich; ostatnia: walkę z niedostatkiem należy prowadzić w każdym państwie z międzynarodową pomocą, stosując środki uzgodnione na drodze negocjacji przez partnerów społecznych i władze, występujących jako równoważni członkowie, mający za cel dobro powszechne.

W Deklaracji stwierdza się, że doświadczenie dowiodło słuszności założenia, że jedynie sprawiedliwość społeczna gwarantuje trwały pokój, dlatego podkreśla się konieczność równego traktowania każdej istoty ludzkiej i jej prawa do postępu materialnego, i rozwoju umysłowego w godziwych i podobnych warunkach, zapewnienie których powinno stanowić cel wszelkiej polityki, zarówno narodowej, jak i międzynarodowej.

MOP ma podejmować badania realizowanych programów na wszelkich szczeblach pod kątem ich zgodności z powyższymi zasadami, w dążeniu do realizacji celów zobowiązuje się też do współpracy ze wszystkimi międzynarodowymi organizacjami, których działanie przyczynia się do osiągnięcia tychże.

W latach powojennych, w okresie gdy dyrektorem generalnym był David Morse (1948–1970), liczba członków MOP podwoiła się i Organizacja zyskała uniwersalny charakter. Kraje uprzemysłowione przestały stanowić większość, a Organizacja rozpoczęła w 1949 roku nową formę działalności polegającą na świadczeniu usług pomocy i współpracy technicznej, co nazwane zostało przez Davida Morse „pierwszymi krokami w stronę radykalnej transformacji”, natomiast w 1959 roku zostało otwarte pierwsze biuro MOP w Afryce. Uzyskanie przez Organizację Pokojowej Nagrody Nobla w 1969 roku było podsumowaniem tego aktywnego okresu funkcjonowania MOP. W 1980 roku Organizacja w pełni poparła powołanie NSZZ „Solidarność” w Polsce i zaangażowała się w pomoc związkowi.

**Agenda Godnej Pracy.** MOP w ciągu swej długoletniej działalności opracował wiele dokumentów, które były reakcją na bieżącą sytuację w świecie pracy. Choć podstawowe zadania podane w Konstytucji i głoszone tam hasła nie traciły na aktualności, to jednak wraz ze zmianami sytuacji w gospodarce światowej, polityce, czy stosunkach społecznych istniała potrzeba dokonywania aktualizacji i reinterpretacji, także tych podstawowych zasad. Pierwszym takim znaczącym przedsięwzięciem była Deklaracja Filadelfijska, precyzująca zasady i zadania Organizacji pod koniec II wojny światowej. Kolejną była Deklaracja Fundamentalnych Zasad i Praw w Pracy z 1998 roku, mająca na celu ponowne podkreślenie znaczenia fundamentalnych konwencji i zobowiązanie

*Rozwój gospodarczy i społeczny stanowią dwie strony tego samego procesu, wzajemnie się wzmacniające. Prawa pracownicze i zdrowe zasady zatrudniania stanowią fundament dla rozwoju, odpowiednie zarobki i standardy pracy przekładają się na wzmożenie popytu i godne warunki życia.*

wszystkich członków do przestrzegania podanych w nich zasad. Uznano również, że zmiany w gospodarce i polityce w latach 90. są tak głębokie, że niezbędna staje się głęboka refleksja nad dalszą rolą i sposobem realizacji zadań przez MOP. Kluczowym zadaniem było znalezienie wspólnego dla wszystkich trzech stron świata pracy biorących udział w obradach MOP, czyli władz krajów członkowskich, przedstawicieli pracowników i pracodawców, celu, który mógłby zintegrować ich działania, a następnie określić jego implikacje i sformułować sposób realizacji.

**Świat pracy w latach 90.** W raporcie Dyrektora Generalnego na 87. sesję MOP w 1998 roku, zostają opisane zmiany w realiach ludzkiej pracy na przestrzeni dwudziestu lat poprzedzających ten dokument. Ten okres można nazwać przyspieszonym procesem globalizacji. Analizy wskazują na konieczność przeprowadzenia zmian w działaniach Organizacji. Skuteczność dotychczasowej roli MOP podważa wiele procesów, przede wszystkim proces liberalizacji, czyli zmniejszania wpływu regulacji i rokowań między grupami zawodowymi czy społecznymi z rządami oraz inne dynamiczne procesy.

W wymiarze ekonomicznym, kluczowym procesem stała się przyspieszona globalizacja, która opiera się na polityce liberalizacji, w której efekty gospodarcze kreował przede wszystkim rynek. Natomiast słabło znaczenie interwencji państwa, mediacji sił społecznych, czy regulacji prawnych. Międzynarodowe rynki finansowe odsunęły się od bezpośrednich realiów rynków pracy, co stworzyło dodatkowe ryzyko albo potencjał nieproporcjonalnych zysków dla inwestowanego kapitału lub tworzenia i utrzymania miejsc pracy. Rozwój ten opierał się na dwóch założeniach: wolny rynek jest wystarczającym warunkiem zapewnienia wzrostu oraz, w zasadzie niewiele więcej potrzeba poza wolnym rynkiem, by została utrzymana stabilność społeczna i demokracja polityczna. Proces ten coraz wyraźniej okazuje się niewystarczający. Problemem okazało się tu również to, że środki realizacji liberalizacji – to jest prywatyzację i deregulację – pomyłono z efektem końcowym w wymiarze społecznym i gospodarczym.

Globalizacja przynosi w różnych częściach świata sukces gospodarczy, ale i niesprawiedliwość społeczną, gdyż nie nadążają za nią zmiany instytucjonalne i prawne. W wyniku zmiany warunków zatrudniania, czyli upowszechnienia samozatrudnienia, pracy w domu i innych form, osłabła znacznie reprezentacja pracownicza, ale również reprezentacja pracodawców ulega osłabieniu.

**Juan Somavia, dyrektor generalny Międzynarodowego Biura Pracy, twórca i promotor Agendy Godnej Pracy – z okazji 90-lecia działalności MOP – napisał krótkie podsumowanie działalności organizacji i wskazał na wyzwania jakie przed nią stoją:**

*MOP określiła standardy, które stały się punktami odniesienia dla tak wielu wymiarów świata pracy. Organizacja odgrywała główną rolę w rozwijaniu polityki gospodarczej i społecznej. Wdrożyliśmy standardy poprzez nasze programy technicznej współpracy i rozwinęliśmy wiedzę na temat świata pracy.*

*Musimy pozostawać w harmonii z bieżącym czasem, odpowiadając na nowe wyzwania i wykorzystywać szanse; będąc w zgodzie z własnymi wartościami. Tego się trzymaliśmy, gdy wspólnie tworzyliśmy i wprowadzaliśmy Agendę Godnej Pracy, która wyraża nasze zadania w realiach XXI wieku.*

*Wyzwania budzą niepokój. Żyjemy w burzliwych czasach. Nie wiemy, jak długi i jak poważny może okazać się obecny kryzys finansowy, i gospodarczy. Wiemy jednak, że jego wpływ na ludzkie życie, pracę i warunki tychże będzie silny, globalny i systemowy.*

*A przed tym kryzysem był już inny związany z ogromnym globalnym ubóstwem i rozrastającym się zjawiskiem nieformalnej, i niepewnej pracy.*

*Gdy ekonomiczna globalizacja postępowała, przynosząc wymierne korzyści i tworząc nowe możliwości, MOP sygnalizowała potrzebę zwrócenia uwagi na społeczny wymiar globalizacji, aby podjąć walkę z powiększającą się nierównowagą i nierównościami, przerwać błędne koło ubóstwa oraz łagodzić niepokoje i brak poczucia bezpieczeństwa średniej klasy.*

*Wskazaliśmy na rolę, jaką praca pełni we wzmacnianiu społecznego wymiaru globalizacji, a także pokazaliśmy rolę sektora produkcyjnego w tworzeniu trwałego fundamentu dla globalnej gospodarki. Podkreślaliśmy, że praca i miejsca pracy usytuowane są na przecięciu zjawisk gospodarczych, społecznych i ochrony środowiska, w związku z czym pełnią zasadniczą rolę w procesie zrównoważonego rozwoju.*

*Kryzys, który wybuchł w chwili, gdy zbliżaliśmy się do naszego 90. jubileuszu, odsłonił wagę stanowiska zajmowanego przez MOP. Patrząc w przyszłość widzimy przed sobą wiele wyzwań, wśród których są:*

- *Wspieranie zrównoważonych przedsiębiorstw, szczególnie małych i średnich, gdyż to są miejsca tworzenia stanowisk pracy. Nasza koncepcja zrównoważonych przedsiębiorstw łączy wszystkie wymiary świata pracy: gospodarczy, społeczny i ochrony środowiska. Poszukiwanie nowych sposobów produkcji i konsumpcji, które zapewnią lepszą ochronę naturalnego środowiska, wnosi olbrzymi potencjał tworzenia wielkiej liczby miejsc godnej pracy i ożywienia gospodarki.*
- *Poszukiwanie różnych opcji, które byłyby odpowiedzią na rosnącą presję zwiększania różnorodności, dostosowania i elastyczności godzin pracy, równocześnie zaspokajając uzasadnione potrzeby jednostek i grup społecznych odczuwania bezpieczeństwa w zakresie dostępności pracy, warunków pracy, emerytur i innych form ochrony socjalnej.*

- *Dotrzymywanie kroku procesom innowacyjnym, które stawiają wymóg ciągłej poprawy systemów edukacyjnych, szkoleń, produktywności i systemów dzielenia się wiedzą.*
- *Wzmacnianie trójstronności i utrwalanie modelu dialogu społecznego, które stanowią fundament naszej organizacji, oraz dzięki tym metodom dostosowywanie się na wielu obszarach do ewoluującego świata pracy i rynku, przestrzegając jednak, by fundamentalne prawa pracy były respektowane. Zastosowanie tego modelu do nowych obszarów, między innymi sektorowo.*
- *Praca w ramach wielostronnego systemu w celu zapewnienia, by nasze zbiorowe wysiłki i działania narodowe służyły budowaniu socjoekonomicznego gruntu dla tworzenia możliwości i ochrony, które spełniają podstawowe, na krajowym szczeblu, oczekiwania ludzi w sferze socjalnej i zatrudnienia.*
- *Ulepszanie metod globalnego zarządzania globalizacją w oparciu o zbieżność polityki na następujących obszarach: finanse, handel, inwestycje i tworzenie miejsc pracy, praca i pomoc socjalna, środowisko i rozwój. Międzynarodowe organizacje z odpowiednich obszarów muszą podejmować współpracę w celu realizowania uczciwej globalizacji. Siłę do podejmowania tych i innych wyzwań czerpać będziemy z Deklaracji uchwalonej przez MOP dotyczącej sprawiedliwości społecznej w realizacji uczciwej globalizacji<sup>1</sup>, która formułuje zasady i politykę, opierając się na Deklaracji Filadelfijskiej z 1944 roku i Deklaracji Fundamentalnych Zasad i Praw w Pracy z 1998 roku.*

*Ta Deklaracja ponownie potwierdza uniwersalność zadań stawianych przez MOP: wszyscy członkowie Organizacji muszą prowadzić politykę opartą na strategicznych celach Agendy Godnej Pracy: tworzenie miejsc pracy i rozwój przedsiębiorstw, ochrona socjalna, dialog społeczny, i prawa pracy.*

*Jednocześnie podkreśla się, że niezbędne jest zastosowanie zintegrowanego i holistycznego podejścia, polegającego na uznaniu tych celów jako „nierozdzielnych, wewnętrznie powiązanych i wzajemnie się wspierających” oraz wyznaczenie międzynarodowym standardom pracy roli środków do osiągnięcia powyższych celów.*

*Deklaracja formułuje wyważone stanowisko, które zyskało oddźwięk poza Organizacją, a które streszcza nasze wysiłki, jakie zamierzamy podjąć, by spełnić rosnące żądania wypracowania architektury globalnej uczciwości opartej na godnej pracy.*

*„Praca na rzecz społecznej sprawiedliwości” jest czymś więcej, niż tematem naszego 90. jubileuszu. Jest oceną przeszłości i uprawomocnieniem przyszłych działań<sup>2</sup>.*

<sup>1</sup> Na temat Deklaracji patrz artykuł: E. Rybicka, *Społeczny wymiar globalizacji*, „Dialog” nr 4/2008.

<sup>2</sup> J. Somavia, *The ILO AT 90 Working for Social Justice*, Magazine World of Work, No. 64, December 2008.

Na świat pracy wielki wpływ miały także zmiany w sferze świadomości społecznej i konsumenckiej, zmiany technologii, komunikacji i systemów produkcyjnych. Zmiany powodują wzrost przekonania o wartości indywidualnej i preferencji podmiotowej. Z kolei w polityce międzynarodowej nastąpił koniec obozu komunistycznego i szereg krajów weszło w etap przekształcania gospodarki. W polityce wewnętrznej wiele krajów na pierwszym planie stawia problemy bezrobocia i braku bezpieczeństwa socjalnego. Rośnie świadomość tego, że rynek nie działa w izolacji od problemów społecznych i politycznych.

W tym kontekście MOP pragnie odnaleźć swoją rolę i postrzega siebie jako platformę międzynarodowej dys-

kusji na tematy związane z pracą i polityką społeczną, centrum działań normatywnych oraz źródło pomocy technicznej i informacji. Pragnie też aktywnie angażować się w debatę na temat konieczności tworzenia społecznych fundamentów stabilizacji i polityki rozwoju, która ma wspierać wzmocnienie systemów finansowych na świecie. Wiele spraw, które bezpośrednio dotyczą nowej „globalnej architektury finansowej”, takich jak zmiana stylu działania instytucji finansowych, lepsza koordynacja narodowych programów gospodarczych, systemy wczesnego ostrzegania, polityka kursów wymiany, regulacje przepływu kapitału spekulacyjnego i inne, leżą poza kompetencjami MOP, ale Organizacja pragnie podkreślać

### Rola międzynarodowych standardów pracy MOP

Międzynarodowe standardy pracy, które opierają się na zasadzie sprawiedliwości społecznej, tworzone są przede wszystkim po to, by praca zapewniła ludziom rozwój i dobrobyt, przy zagwarantowaniu podstawowych wartości humanistycznych, jak godność, bezpieczeństwo i wolność. Rozwój gospodarczy ma służyć poprawie bytu, zamiast stawać się celem samym w sobie. Przed pomieszczeniem wagi tych dwóch spraw chronić mogą narzędzia prawne, jakimi stają się standardy pracy zharmonizowane z prawem narodowym międzynarodowym.

Międzynarodowe standardy pracy formułowane są w wyniku dyskusji pomiędzy rządami, pracownikami i pracodawcami, z wykorzystaniem opinii wielu ekspertów. Stanowią kumulację wiedzy, doświadczenia i poglądów z wielu krajów świata na temat kształtu rynku pracy i warunków, które powinny go kształtować.

Działania MOP zmierzają ku temu, by wraz z procesami globalizacyjnymi na poziomie gospodarczym podążało upowszechnianie standardów pracy, tak by wzrostowi gospodarczemu towarzyszyło tworzenie godnej pracy, spełniającej minimalne standardy społeczne, uzgodnione przez większość państw kształtujących gospodarkę światową. Ma to zapobiec tendencjom do zaniżania standardów pracy, które mogą być próbą poprawienia konkurencyjności na rynku międzynarodowym, co jednak w dłuższej perspektywie nie służy nikomu, gdyż przyczynia się do rozwijania w gospodarce danego kraju tych gałęzi przemysłu, które są niskopłatne, nie wymagają kwalifikacji i charakteryzują się dużą rotacją pracowniczą, jak też łatwo je przenieść do kraju, który stworzy klimat jeszcze niższych wymagań. Rozwijanie gospodarki w ten sposób nie sprzyja kształceniu kadr i rzeczywistemu wzrostowi.

Międzynarodowe standardy pracy postrzegane są czasami jako czynnik zwiększający koszty i hamujący rozwój gospodarki. Z kolei badania rosnącej grupy uczonych potwierdzają, że stosowanie standardów sprzyja poprawie produktywności pracowników, gdyż dobre warunki pracy

i respektowanie sprawiedliwych relacji sprzyja odczuciu satysfakcji i realizacji ambicji w pracy, zmniejszając też rotację kadry. Inwestowanie w szkolenia poprawia poziom kwalifikacji, a bezpieczne warunki pracy redukują koszty wypadków i zwolnień chorobowych. Aktywna polityka na rynku pracy przyczynia się do zwiększenia jego elastyczności, jednocześnie zapewniając bezpieczeństwo dzięki programom przeciwdziałania bezrobociu. Wolność stowarzyszenia i możliwość podejmowania zbiorowych rokowań, ogranicza koszty konfliktów i ugruntowuje stabilność społeczną. Fakt stosowania międzynarodowych standardów pracy jest też często istotnym czynnikiem dla inwestorów, gwarantującym bezpieczeństwo i powodzenie inwestycji. Wśród kryteriów wyboru zaczynają bowiem przeważać kwalifikacje kadry pracowniczej oraz polityczna i społeczna stabilność, wobec niskich kosztów pracy. Z kolei słabe są dowody na to, że kraje niestosujące standardów pracy są bardziej konkurencyjne.

Kryzys finansowy w Azji pod koniec lat 90. pokazał, że niestosowanie pewnych standardów, takich jak systemy zabezpieczenia socjalnego, aktywna polityka na rynku pracy i dialog społeczny, pogłębiają kłopoty gospodarcze w obliczu istotnych problemów, i zwiększają negatywny wpływ czynników społecznych na gospodarkę.

Przyjęcie międzynarodowych standardów pracy staje się też jednym z czynników unowocześniających gospodarkę i pomagających w likwidacji szarej strefy. Wdrażanie standardów wymaga tworzenia instytucji i mechanizmów, które znajdują swoje trwałe miejsce w strukturach państwa, i gospodarki. Przy tym większość standardów dotyczy wszystkich pracowników, nie tylko tych objętych formalnym zatrudnieniem. Tworzone są też standardy dla specyficznych grup pracowników, jak na przykład pracujących w domach, imigrantów, rolników itp. Rozszerzanie wolności stowarzyszenia się, ochrony socjalnej, bezpieczeństwa w pracy, szkoleń i innych standardów przyczynia się do stopniowego ograniczania ubóstwa i szarej strefy.

znaczenie, jakie dla tych programów odgrywać mogą problemy zatrudnienia i praw pracowniczych. Zamierza pokazywać, jaką rolę w realizacji programów długoterminowego rozwoju odgrywa prawidłowa polityka zatrudnienia i rozwój instytucji bezpieczeństwa socjalnego, a także dialog społeczny jako metoda rozwiązywania problemów i szukania rozwiązań. W realizacji zadań wynikających z tych zamierzeń, MOP widzi dwa podstawowe problemy: tendencję do tworzenia wielu, szeroko zakrojonych programów bez wyraźnego określenia priorytetów, które zorganizują i zintegrują poszczególne działania oraz brak jednego celu, który stanie się celem wspólnym i jednakowo ważnym dla wszystkich tworzących MOP stron. Punktem wyjścia musi być więc zgoda rządów, pracowników i pracodawców na działania, które nie stoją w sprzeczności z zasadami każdej ze stron, ani nie osłabiają ich funkcjonowania.

**Godna praca jako cel i jej implikacje programowe.** Misją MOP było i nadal pozostaje poprawa sytuacji ludzi w realiach pracy. Dzisiaj przybiera to postać działania na rzecz wyrównania szans na uzyskanie godnej pracy, to jest jednakowych szans dla kobiet i mężczyzn na godną, produktywną pracę w warunkach wolności, sprawiedliwości, bezpieczeństwa i w poszanowaniu ludzkiej godności. Koncepcja godnej pracy ma uprościć wielość wątków, jakimi MOP zajmowała się na przestrzeni 90. lat, łącząc je w cztery podstawowe, strategiczne i wzajemnie powiązane zagadnienia, które się na nią składają:

- dostępność miejsc pracy – działanie na rzecz takich warunków ekonomicznych, które sprzyjają inwestowaniu, przedsiębiorczości, tworzeniu miejsc pracy i odpowiedniemu poziomowi życia;
- gwarancja praw pracowniczych – doprowadzenie do uznania wartości i poszanowania praw pracowniczych. Wszyscy pracownicy, a w szczególności pokrzywdzeni i ubodzy, powinni mieć swoją reprezentację, dobre prawo, które jest realizowane i pracą zgodną z ich interesami;
- zwiększanie ochrony socjalnej – działanie na rzecz produktywności i integracji społecznej poprzez doprowadzenie do tego, że pracownicy są zadowoleni z warunków w których pracują, a które zapewniają bezpieczeństwo, odpowiedni czas wolny i odpoczynek, poszanowanie rodziny i wartości społecznych, umożliwiają uzyskanie zasiłku w przypadku utraty pracy lub zmniejszenia dochodu, i gwarantują dostęp do odpowiedniej opieki zdrowotnej;
- promowanie dialogu i właściwego rozwiązywania konfliktów – dialog społeczny, w którym biorą udział

silne i niezależne związki zawodowe oraz organizacje pracodawców, wydaje się być najlepszym sposobem zwiększania produktywności i unikania sporów podczas pracy oraz budowania niepodzielonych społeczeństw.

MOP podkreśla tutaj swoje zaangażowanie w walkę o prawa pracy dla wszystkich, którzy pracę wykonują. Z racji historycznych, MOP pierwotnie zajmowała się głównie pracownikami przedsiębiorstw, w gospodarkach zorganizowanych, ale obecnie swoje zadania chce realizować również, a może przede wszystkim, w tych regionach świata, gdzie także prawie wszyscy pracują, ale na pewno nie wszyscy są formalnie zatrudnieni. Jak stwierdza się, świat pełen jest osób wykorzystywanych w pracy, nadmiernie pracujących lub bezrobotnych. Szara strefa w Ameryce Łacińskiej przekracza 50 procent, a w Afryce nieformalne zatrudnienie obejmuje 90 procent pracujących. MOP zabiega o poprawę lub formalizację i poprawę warunków pracy wszystkich, także samozatrudniających się, i pracowników domowych.

**Warunki do tworzenia właściwych miejsc pracy.** Niezwykle ważnym uzupełnieniem zadania ochrony praw pracowniczych i jednocześnie samoistnym zadaniem jest stwarzanie warunków do tworzenia właściwych miejsc pracy. Działania MOP pomagają w kreowaniu klimatu dla rozwoju przedsiębiorstw i miejsc produktywności. Rodzaj przedsiębiorstw i sposób ich funkcjonowania ma wpływ na wszystkie obszary zainteresowania MOP oraz na kształtowanie przyszłych relacji w świecie pracy, rozwoju umiejętności i zatrudnienia. Rola i wpływ Międzynarodowej Organizacji Pracy są tutaj szczególnie, gdyż jedną ze stron tworzących Organizację są właśnie pracodawcy. Organizacja rozwija wiele programów ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju przedsiębiorczości, szkoleń kierownictwa i promocji małych firm.

MOP stara się także wpływać na wielkie międzynarodowe korporacje. Uczuła ich kierownictwa na sprawy socjalne w obrębie przedsiębiorstwa. Oni coraz lepiej zdają sobie sprawę z tego wymiaru, gdyż jakość, tak zwanych korporacyjnych praktyk, ma bezpośredni wpływ na wizerunek przedsiębiorstwa, i każde przeoczenie w tej dziedzinie jest szybko podejmowane przez media. Dzięki nowoczesnym technikom komunikacyjnym i ich funkcji kreacyjnej wzrosło niezmiernie znaczenie marki, ale media równie łatwo mogą doprowadzić do głębokiego kryzysu przedsiębiorstwa w przypadku stwierdzenia przekroczenia powszechnych norm, na przykład zatrudniania dzieci, nawet jeśli normy w jakimś kraju nie

## Stosowanie międzynarodowych standardów pracy

Międzynarodowe standardy pracy wykorzystywane są nie tylko przez władze krajów członków MOP, ale też przez inne państwa oraz różne organizacje, w tym korporacje międzynarodowe. Najczęściej standardy służą jako wzór dla modyfikacji lub tworzenia prawa pracy w poszczególnych państwach. Może to mieć postać harmonizacji własnego prawa z ratyfikowanymi konwencjami MOP lub korzystania z rozwiązań proponowanych w konwencjach bez ratyfikowania ich. Podczas dostosowywania prawa państwowego MOP zwykle zapewnia władzom pomoc techniczną. W wielu krajach jest też tak, że ratyfikowany traktat, zostaje automatycznie przeniesiony na grunt narodowy jako obowiązujące prawo.

Międzynarodowe standardy pracy, oprócz nadawania kształtu przepisom prawnym, są też inspiracją dla tworzonej polityki społecznej dotyczącej rynku pracy, walki z bezrobociem, czy ubóstwem. To z kolei ma wpływ na zmiany lub dostosowywanie struktur administracyjnych, na przykład inspekcji pracy lub pomocy społecznej.

są przestrzegane, ale korporacja pragnie to wykorzystać lub podejmuje współpracę w ramach skomplikowanego łańcucha dostaw z podwykonawcami, którzy norm nie przestrzegają. MOP służy korporacjom swoimi ekspertyzami dotyczącymi wszystkich regionów w celu zapobieżenia takim niekorzystnym sytuacjom. Innym jeszcze polem aktywności MOP w sferze korporacyjnej jest oferowanie szkoleń dla wielokulturowego personelu, dotyczących współpracy i uwrażliwienia na sprawy społeczne.

MOP, naświetlając problematykę praw pracowniczych i tworzenia właściwych miejsc pracy, stale podkreśla, że rozwój gospodarczy i społeczny stanowią dwie strony tego samego procesu, wzajemnie się wzmacniające. Prawa pracownicze i zdrowe zasady zatrudniania stanowią fundament dla rozwoju, odpowiednie zarobki i standardy pracy przekładają się na wzmożenie popytu, i godne warunki życia. MOP pragnie dostarczać poprzez badania empiryczne dalszych dowodów słuszności owych tez. Opracowywanie zagadnień dotyczących dwóch skorelowanych aspektów rozwoju ma też na celu rozwiązanie kolejnego ogromnego problemu współczesnego świata, jakim jest ubóstwo na wielkich obszarach różnych kontynentów, ze szczególnym wskazaniem na Afrykę. To właśnie tam deficyt godnej pracy jest najbardziej wyraźny. W najuboższych społeczeństwach prawa pracy nie są respektowane, a socjalne wsparcie czy dialog społeczny praktycznie nie istnieją. Skuteczność działań promocyjnych, normatywnych i doradczych na tym polu jest dla MOP najpoważniejszym wyzwaniem.

Z zawartych w konwencjach i zaleceniach standardów korzystają też inne instytucje poza państwami. Wiele międzynarodowych przedsiębiorstw tworzy na ich bazie własne kodeksy postępowania, które określają zasady etyczne obowiązujące we wszystkich zakładach pracy należących do tego przedsiębiorstwa niezależnie od lokalnego prawodawstwa kraju, w którym znajduje się dany zakład. Podobnie dzieje się w tych gałęziach gospodarki, gdzie z racji charakteru działania niezbędne są międzynarodowe reguły, na przykład w sektorze transportu morskiego. Powstają tam organizacje zrzeszające większość krajów posiadających flotę handlową, opierające zasady swego działania na międzynarodowych standardach pracy. Podobnie jest ze standaryzacją prac inspekcji portowej.

Organizacje pozarządowe, czy inne grupy interesów, korzystając z międzynarodowych standardów pracy jako wzorca, wzywają do wprowadzania zmian w polityce czy prawie. Wiele międzynarodowych lub bilateralnych umów dotyczących handlu, czy innych form współpracy, opiera się na międzynarodowych standardach pracy.

MOP wyprowadza wprost ze swoich podstawowych zasad, znaczenie problematyki równości szans i możliwości dla obu płci. Nierówność jest często wbudowana w praktykę instytucji zajmujących się pracą, na przykład systemy ubezpieczeń społecznych zwykle zakładają, że głównym żywicielem rodziny jest ojciec. Sam rynek pracy podzielony bywa według kryterium płci, co powoduje strukturalne różnice w wynagrodzeniach i dostępie do stanowisk dla kobiet i mężczyzn. MOP stawia sobie za cel przeprowadzenie faktycznego zrównania płci, przekładając prawne rozwiązania, które najczęściej są już wprowadzone, na faktycznie oddziałującą politykę gospodarczą i inne rozwiązania na rynku pracy. Przede wszystkim w trójstronnych strukturach samej organizacji ma zwiększać się reprezentacja kobiet. Ponadto prowadzone są badania empiryczne mające rejestrować bieżące trendy na rynku i udostępniać wszelkie dane statystyczne. Programy tworzone przez MOP mają też zawierać elementy uwrażliwiające na problemy równowagi płci.

MOP sformułowała swoje priorytety programowe w związku z Agendą Godnej Pracy, które da się streścić w postaci następujących haseł:

- Uczciwa globalizacja. Ekspansja globalna, tam gdzie dociera powinna stwarzać szanse na kreowanie godnej pracy, zamiast zezwalania na pracę nieformalną i masową migrację.
- Ograniczanie ubóstwa. Tworzenie miejsc pracy i ograniczanie ubóstwa są zjawiskami ściśle powiązanymi.

Praca prowadzi do wychodzenia z ubóstwa, a zgodnie z Konstytucją MOP ubóstwo występujące gdzieś w świecie stanowi zagrożenie dla dobrobytu w każdym miejscu.

- Bezpieczeństwo. Społeczność pracująca jest społecznością pokojową. To pozostaje prawdą na poziomie lokalnym, narodowym, regionalnym i globalnym.
- Społeczna integracja. Eliminacja dyskryminacji i zapewnienie równych szans zatrudnienia pozwala ludziom realizować w pełni swoje możliwości.
- Godność ludzka. Szacunek dla godności ludzkiej okazywany jest poprzez realizację zasady „praca nie jest towarem”.
- Zróżnicowanie. Polityka obejmująca zagadnienia godnej pracy musi szanować specyficzne potrzeby danego kraju czy regionu. Nie ma jednego wzorca dobrego dla wszystkich.

W uzasadnieniu słuszności podejmowania działań w ramach Agendy Godnej Pracy, MOP przytacza niektóre wskaźniki deficytu godnej pracy w skali świata<sup>3</sup>: (1) połowa światowych pracowników nie jest w stanie wznieść się wraz ze swoimi rodzinami powyżej linii ubóstwa wynoszącej 2 USD dziennie na osobę; (2) w większości świata zaznacza się inne traktowanie płci w zakresie ilości i jakości pracy. Kobiety częściej niż mężczyźni pracują w nieformalnej gospodarce, mając niewielkie, bądź żadne wsparcie socjalne i wysoki stopień zagrożenia; (3) wśród bezrobotnych, około 88 mln osób, to jest połowę światowej ich liczby stanowią osoby młode (w wieku od 15. do 24. lat), chociaż wśród populacji ludzi w wieku produkcyjnym stanowią zaledwie 25 procent; (4) migracja związana z pracą rośnie. Liczba osób emigrujących przekracza 86 milionów, z tego 34 miliony pochodzi z regionów rozwijających się; (5) światowy wzrost gospodarczy w coraz mniejszym stopniu przekłada się na tworzenie nowych i lepszych miejsc pracy, czyli zmniejsza się jego wkład w ograniczanie ubóstwa.

**Realizacja Agendy Godnej Pracy** przebiega w oparciu o tworzone przez poszczególne państwa, w ścisłej współpracy z MOP, „Krajowe programy godnej pracy” (DWCP). To właśnie polityka stworzona na szczeblu państwa jest bowiem tym narzędziem, które wywiera największy wpływ na jakość życia obywateli danego kraju. MOP poprzez propozycję DWCP zaprasza każde państwo członkowskie do ustanowienia godnej pracy celem narodowym i opracowania strategii realizacji tego zadania. Decyzję podejmują władze państwa. MOP służy doradztwem i pomocą na każdym etapie opracowania i wdrażania. Państwa o zbieżnych interesach

i potencjale mogą wspólnie opracowywać programy DWCP, tworząc subregionalne, regionalne lub międzynarodowe inicjatywy. DWCP, zachowując podstawowe zadania związane z godną pracą, mogą się znacznie różnić między sobą z uwagi na specyfikę kraju, jego wielkość, potrzeby i środki wewnętrzne oraz zewnętrzne, w tym te pochodzące z MOP, i na tym dostosowaniu polega siła i pragmatyzm przedsięwzięcia<sup>4</sup>.

DWCP spełnia dwa podstawowe zadania: promuje godną pracę, tak aby stała się elementem narodowej strategii rozwoju oraz organizuje zasoby MOP, takie jak wiedza, narzędzia, środki budżetowe i osoby, by w jak najlepszy sposób służyły swoim członkom w ramach realizacji zasadniczych celów poprzez programy zorientowane na osiągnięcie konkretnych zaplanowanych efektów.

W zasadzie DWCP jest formą współpracy odpowiednią dla każdego kraju członkowskiego. W zależności od stopnia rozwoju kraju, wielkości przychodów budżetowych, i innych warunków, może jednak przybrać różną postać lub w ogóle okazać się programem czasowo nieadekwatnym. Dyrektor regionalny MOP, powinien w takim wypadku dokonać oceny i podjąć decyzję, czy DWCP będzie tworzone, czy nie.

Program dla danego kraju jest z założenia produktem współpracy wielu stron. Władze kraju wraz z przedstawicielami pracodawców i pracowników wskazują na podstawowe problemy i sprawy mające być przedmiotem programu, i wraz z pracownikami MOP dokonywana jest selekcja priorytetów, które muszą być bezpośrednio powiązane ze strategicznymi zadaniami organizacji pracy oraz innych organizacji i instytucji wspomagających rozwój danego kraju czy regionu.

DWCP określa wyraźne cele i zadania na okres krótki (dwuletni) i średni (4–6 letni). Zawiera plan wdrożenia i strukturę środków na realizację. Zakłada przeprowadzenie ewaluacji opartej na rezultatach, poprzez zdefiniowanie mierzalnych celów do wykonania, wynikających z istniejących problemów i przeanalizowanego kontekstu. Propozycja DWCP jest przesyłana do regionalnego biura MOP i do oddziałów technicznych biura głównego w celu uzyskania komentarzy, dyrektorzy lokalni MOP kierując się tymi uwagami mogą wprowadzić, po konsultacjach, oczekiwane zmiany, następnie projekt trafia do dyrektora regionalnego w celu ostatecznej akceptacji. Ta od strony prawnej przyjmuje postać umowy zawierającej programowe priorytety.

Realizacja DWCP opiera się na środkach MOP i państwa, w którym program jest realizowany, i innych organizacji międzynarodowych, których cele programowe są zbieżne. DWCP został zainicjowany w roku

2006 i stał się podstawowym programem w budżecie na lata 2006–2007 i następnym na lata 2008–2009<sup>5</sup>. Był on jednak poprzedzony programem pilotażowym stworzonym w 2001 roku, w którym wzięło udział 8 krajów będących na różnym etapie rozwoju i w różnej sytuacji geopolitycznej. Były to: Bahrajn, Bangladesz, Dania, Ghana, Kazachstan, Maroko, Panama i Filipiny. W drugim etapie do programu pilotażowego dołączyły: Argentyna i Madagaskar. Po kilku latach w raporcie podsumowującym z 2006 roku sformułowano szereg wniosków, które zasadniczo potwierdzały skuteczność wdrażanych rozwiązań. Uznano, że tworzenie zintegrowanych planów krajowych zapewnia większą skuteczność i trafność działań MOP, jednocześnie zwiększając ich przejrzystość. Programy zawierają wyraźne priorytety i cele, dlatego łatwiej je realizować. (*From Pilot to Decent Work Country Program, Lessons from the Decent Work Pilot Program*, [http://www.ilo.org/integration/historical/lang--en/docName--WCMS\\_079471/index.htm](http://www.ilo.org/integration/historical/lang--en/docName--WCMS_079471/index.htm)).

W planach jest zainicjowanie programu w około 100 krajach. Według danych z maja 2008 roku, w Afryce 28 krajów jest na etapie wstępnej konsultacji, a ostatecznie przyjętych jest 8 programów, w obu Amerykach 6 krajów zaczyna konsultacje, 6 jest zaakceptowanych przez regionalną dyrekcję, w Azji 11 krajów konsultuje, 6 programów jest zaakceptowanych, w Europie odpowiednio 3 i 5, w krajach Arabskich 4 i 3<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> [www.ilo.org](http://www.ilo.org), Konstytucja Międzynarodowej Organizacji Pracy (DzU z dnia 18 września 1948 roku).

<sup>2</sup> [http://www.ilo.org/global/What\\_we\\_do/InternationalLabourStandards/Introduction/benefits/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/Introduction/benefits/lang--en/index.htm)

<sup>3</sup> World Of Work, no. 57, September, 2006.

<sup>4</sup> ILO Decent Work Country Programmes A Guidebook, <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/guide.pdf>.

<sup>5</sup> Programme and Budget for the Biennium 2006-07, <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/download/pdf/06-07/pb.pdf>.

<sup>6</sup> Status of Decent Work Country Programme Development by Region, <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/dwcpstatusbyregion310508.pdf>.

Fundamentalne znaczenie ma pytanie o szanse stworzenia takiego modelu stosunków pracy, który umożliwiłby ograniczenie tego typu konkurencji między przedsiębiorstwami, która opiera się w głównej mierze na redukowaniu kosztów płac pracowniczych – piszą Wiesława Kozek i Julia Kubisa

# Stosunki pracy w świetle liberalizacji

*W ostatnich latach byliśmy świadkami wprowadzania daleko idących zmian w zakresie wzorów prowadzenia biznesu, zatrudnienia pracowników, w tworzeniu warunków pracy, czy w zakresie sposobów zarządzania pracownikami. Kluczowe znaczenie ma odpowiedź na pytanie w jaki sposób te procesy ukształtowały stosunki pracy, zwłaszcza na tych rynkach, które zostały zliberalizowane.*

**W**szystkie te zmiany stanowią o dużej zmianie w położeniu siły roboczej. Często spotykamy opisy negatywnych konsekwencji, jakie wywołują zmiany prywatyzacyjne i liberalizacyjne (zwłaszcza deregulacja, zachodząca pod wpływem uwolnienia rynków i pojawienia się prywatnego pracodawcy). Ale formułowane są również przeciwstawne hipotezy, podkreślające „dobre wzorce” i społeczną odpowiedzialność biznesu. Niezależnie do obu hipotez niezbędne jest, aby system stosunków pracy posiadał instytucjonalną zdolność reakcji na zmiany niesione przez liberalizację i prywatyzację. Dodatkowo jest to istotne w sferze usług publicznych. Tutaj bowiem jakość usług ma silny związek z istnieniem stanowisk pracy o wysokiej jakości. Ten postulat jest zgodny z zapisami Strategii Lizbońskiej, w której kładzie się nacisk na powstawanie wartościowych miejsc pracy w toku rozwoju gospodarczego.

Zasadnicze pytanie naszej analizy dotyczy tego, w jakim stopniu przekształcany w ostatnich latach system zbiorowych stosunków pracy jest w stanie ograniczyć

– w warunkach liberalizacji danego rynku – taki sposób konkurencji przedsiębiorstw, który opiera się na redukcji kosztów płac, czy który oparty jest na konkurencji za pomocą niskich, czy zaniżanych płac.

Istnieją zasadniczo dwie strategie prowadzenia walki konkurencyjnej, zwane odpowiednio strategią elastyczności i strategią konstruktywną<sup>1</sup>. Pierwsza z nich – strategia elastyczności – polega na dążeniu do zdobycia przewagi konkurencyjnej w oparciu o redukcję kosztów. W sektorach usług publicznych, charakteryzujących się znacznym udziałem kosztów płacowych w kosztach ogółem, oznacza bardzo często występowanie presji na obniżenie kosztów płacowych. Druga ze strategii, strategia elastyczności konstruktywnej, polega na konkurencji z pomocą produktu lub usługi wysokiej jakości. Tu presja na obniżenie kosztów płacowych nie jest silna, jako że trudno uzyskać wysoką jakość produktu lub usługi, nie dysponując pracownikami o lepszych kwalifikacjach i umiejętnościach. Nasze badania pozwalają sformułować twierdzenie, że w sektorze usług publicznych w krajach UE w trakcie liberalizacji rynkowej lub w wyniku postrzegania przez menedżment przebadanych sektorów wymagań dla konkurencji na rynkach, przewagę zdobyła strategia elastyczności opartej na cięciu kosztów pracy i wybiórczym kształtowaniu systemów płacowych. Jeśli ta strategia miałaby być realizowana jako główna, to z pewnością zaprzeczyłaby postulatu Strategii Lizbońskiej tworzenia i podtrzymywania dobrych jakościowo miejsc pracy<sup>2</sup>.

Powstaje więc fundamentalne pytanie: jaka jest zdolność wyłaniającego się modelu stosunków pracy w sektorze usług publicznych do ograniczenia konkurencji opartej na niskich kosztach płacowych i kierowania tej konkurencji na lepszą organizację pracy, na większy udział koncepcji opartych na różnorodnej wiedzy spe-

cjalistycznej, w tym opartej na wiedzy menedżerskiej, ekonomicznej, technicznej, społecznej?

W naszych rozważaniach o skutkach liberalizacji dla zbiorowych stosunków pracy oparliśmy się na wynikach badań, poświęconych temu zagadnieniu w ramach projektu PIQUE („Wpływ prywatyzacji na zatrudnienie, stosunki pracy, jakość usług i wydajność firm”). Finansowane były one przez Komisję Europejską w programie 6. Ramowym. Badania realizowano w sześciu krajach (Austria, Belgia, Niemcy, Polska, Szwecja, Wielka Brytania) oraz czterech sektorach (usługi pocztowe, publiczny transport zbiorowy, dostawy energii elektrycznej, szpitalnictwo) w latach 2006–2009<sup>3</sup>.

**Modele stosunków pracy w usługach publicznych.** Badaniom towarzyszyło przypuszczenie, że pod wpływem liberalizacji i prywatyzacji w sektorze usług publicznych może nie zostać zachowany dotychczasowy system stosunków pracy i pojawi się tu nowy model stosunków pracy<sup>4</sup>. Przed liberalizacją i prywatyzacją we wszystkich badanych krajach, również i w Polsce, istniał tradycyjny system stosunków pracy, typowy dla sfery publicznej, różny od systemu stosunków pracy w sektorze prywatnym. System ten cechował się wysoką przynależnością do związków zawodowych, istnieniem prawnych i zwyczajowych reguł zabezpieczających potrzeby pracowników w zakresie warunków pracy i płac, szczególnym statusem pracowników, wysokim stopniem pewności stosunku pracy i wysokim zaangażowaniem siły roboczej, jej lojalnością, co przekładało się na długi staż pracy. Tymczasem – jak pokazują inne polskie badania – prywatyzacja oznacza, przede wszystkim, tylko ograniczone przyzwolenie pracodawców i menedżmentu na powstawanie nowych związków zawodowych<sup>5</sup>. Nasze badania pokazały, że liberalizacja sektora usług publicznych w tych krajach, gdzie ona zaszła najintensywniej, postawiła ten sektor pod dużą presją konkurencji. Wpłynęło to również na model stosunków pracy. W szczególności stało się tak dlatego, że usługi publiczne tworzą sektory o wysokim udziale kosztów pracy w kosztach ogółem. Pracodawcy w usługach publicznych musieli zatem sięgnąć do strategii opartej na szukaniu przewagi konkurencyjnej, również w sferze płac. Drogą do uzyskania tego efektu było stanowienie nowych form w stosunkach pracy. Jednocześnie nawet w tych segmentach usług publicznych, które nie doznały skutków intensywnej liberalizacji, pojawiły się presje na poprawę wydajności i jakości świadczonych usług, a rządy zdecydowały się wprowadzać reformy oparte na koncepcji *New Public Management*<sup>6</sup>. Zakłada ona adaptowanie w sferze

publicznej mechanizmów zorientowanych na rynek. Ten proces mógł być bardzo intensywny, w szczególności, gdy podmioty publiczne napotkały na „swoim rynku” konkurentów w postaci małych, prężnych i dynamicznie rozwijających się firm prywatnych.

Badania pozwoliły na zaobserwowanie trzech wyłaniających się modeli stosunków pracy pod wpływem liberalizacji: nowy model dualny, model rozproszony i model branżowej kontynuacji (Tabela 1). Nowy model dualny jest jakościowo różny od dotychczasowego modelu stosunków pracy, który istniał w usługach publicznych. Polega na tym, że z jednej strony stosunki pracy w firmie dawnego monopolisty publicznego pozostają niezmienione, bo utrzymuje się wysoki poziom członkostwa w organizacjach zawodowych oraz zbiorowe przetargi interesów (układów pracy). Natomiast w segmencie nowych firm – konkurentów – członkostwo jest na bardzo niskim poziomie liczebnym, a układy zbiorowe są rzadkie. Jeśli one istnieją, to na poziomie firmy, nigdy branżowym – obejmują też tylko część pracowników.

Z kolei model rozproszonych (sfragmentaryzowanych) stosunków pracy nazywany jest czasem obrazowo modelem rozjechanych stóp (*footloose pattern*). Obserwujemy w nim zdecentralizowany system prowadzenia przetargu zbiorowego, bez branżowej jego koordynacji. Poszczególne grupy zawodowe sektora starają się o „szczególne” warunki zatrudnienia, co jest skuteczne lub nieskuteczne w zależności od ich siły rynkowej i zdolności do wywierania zorganizowanej presji. Natomiast trzeci model, czyli model branżowej ciągłości stosunków pracy polega na silnej koordynacji przetargu zbiorowego w sektorze i na dużym zasięgu porozumień zbiorowych. W sektorze istnieje i jest respektowany ramowy układ branżowy, chroniony przez partnerów społecznych – pracodawców i reprezentacje zbiorowe.

Nasze badania pokazały, że określone fazy liberalizacji wprowadzają pewne regularne zmiany w modelu stosunków pracy (Tabela 2). Wyraźnie model dualny stosunków pracy występuje w pierwszej fazie liberalizacji i prywatyzacji. To czy będzie on ewaluował w kierunku modelu rozproszonego, czy modelu branżowej ciągłości, zależy od wielu czynników. Model branżowej ciągłości w stosunkach pracy występuje przykładowo w Szwecji we wszystkich badanych sektorach. W szpitalnictwie szwedzkim, mimo że procesy urynkowienia nie są w nim zaawansowane, także jest widoczny. Dwa pozostałe przypadki jego istnienia, to przetrwanie tego modelu w Belgii w sektorze usług pocztowych i w Polsce

w sektorze dostarczania energii elektrycznej. Model dualny stosunków pracy występuje w największej liczbie przypadków, na etapie postępującej liberalizacji, lecz wyraźnie jest formą przejściową. Z kolei model

rozproszonych stosunków pracy występuje częściej niż model branżowej ciągłości i zasadniczo charakteryzuje bardziej zaawansowane stadia liberalizacji/prywatyzacji/ekonomizacji.

**Tabela 1. Model stosunków pracy w usługach publicznych po liberalizacji**

Wymiary zbiorowych stosunków pracy	Model stosunków pracy po liberalizacji ↓					
	dualny model stosunków pracy		model rozproszonych stosunków pracy		model branżowej ciągłości w stosunkach pracy	
	dawny publiczny monopolista/ inkubator nowych spółek	spółki – nowi konkurenci	dawny publiczny monopolista/ inkubator nowych spółek	spółki – nowi konkurenci	dawny publiczny monopolista/ inkubator nowych spółek	spółki – nowi konkurenci
Poziom członkostwa w związkach zawodowych	wysoki	niski	wysoki	niski	wysoki	
Przetarg zbiorowy	zbiorowe układy pracy na poziomie firm	zbiorowe układy pracy na poziomie firm lub brak układów	zbiorowe układy pracy na poziomie firm lub brak układów		zbiorowe układy pracy na poziomie firm/układy dla danej branży usług publicznych	
Pokrycie układem zbiorowym pracowników	wysokie	niskie	niskie		wysokie	
Konkurencja o płace i warunki pracy	wysoka		wysoka		niska	

Źródło: T. Brandt, T. Schulten, *Liberalisation and privatisation of public services and the impact on labour relations: A comparative view from six countries in the postal, hospital, local public transport and electricity sectors*, 2007, online: [www.pique.at](http://www.pique.at)

**Tabela 2. Powiązania między zawansowaniem liberalizacji i modelem stosunków pracy w wybranych sektorach usług publicznych**

Kraj	Stopień liberalizacji a model stosunków pracy: D – dualny, R – rozproszony, B – branżowej ciągłości							
	szpitalnictwo*		sektor zaopatrywania w energię elektryczną		zbiorowy transport lokalny		usługi pocztowe	
	stopień liberalizacji*	model stosunków pracy	stopień liberalizacji	model stosunków pracy	stopień liberalizacji	model stosunków pracy	stopień liberalizacji	model stosunków pracy
Austria	2	D	2	D	1	R	2	D
Belgia	2	R	1	D	2	D	2	B
Niemcy	2	D	2	D	3	D	2	D
Polska	2	R	5	B	3	R	1	D
Szwecja	1	B	4	B	4	B	4	B
Wielka Brytania	1	D	3	R	5	R	3	D

\* liberalizacja w sektorze szpitali rozumiana jako ekonomizacja

Źródło: W. Kozek, *Gra społeczna o jutro usług publicznych w Polsce. Prywatyzacja i liberalizacja usług publicznych w Polsce na przykładzie szpitalnictwa, transportu lokalnego, dostarczania energii elektrycznej i usług pocztowych. Odniesienia do wybranych krajów Unii Europejskiej*. Na prawach rękopisu, przygotowywane do druku w Wydawnictwach Naukowych Uniwersytetu Warszawskiego, 2008.

**Tabela 3. Dualny model stosunków pracy w usługach pocztowych w Polsce na rynku przesyłek listowych do 50 g: dominujący operator publiczny i spółki – nowi konkurenci**

Wymiary zbiorowych stosunków pracy	Operator publiczny	Spółki – nowi konkurenci
Poziom członkostwa w związkach zawodowych	wysoki	brak
Przetarg zbiorowy	poziom firmy, zbiorowy układ wygaś, stosowany na zasadzie gentleman agreement	brak
Pokrycie układem zbiorowym pracowników	wszyscy z wyłączeniem kadry kierowniczej wyższego poziomu	brak
Konkurencja w oparciu o płace i warunki pracy	ograniczona	wysoka
Skutki konkurencji opartej na cięciu kosztów dla sfery zatrudniana	ograniczone	ograniczone

**Sektor pocztowy.** Badania w sektorze pocztowym pokazują, że dualny model stosunków pracy posiada zdolność do ograniczenia konkurencji opartej na niskich kosztach płacowych. Wynika to z określonego ukształtowania interesów w sektorze. W krajach, gdzie nastąpiła prywatyzacja firm publicznych, posiadających dotąd monopol w sektorze przesyłek listowych, w wyniku dużych reorganizacji nastąpiły redukcje personelu. Wyjątkiem są Polska i Wielka Brytania, choć z różnych powodów<sup>7</sup>. W obu wypadkach powstał model stosunków pracy zdolny do ograniczenia konkurencji przy pomocy strategii cięcia kosztów pracy. W obu przypadkach związki zawodowe posiadają zdolność do przeciwstawiania się strategii cięć kosztów pracy. W Polsce ta strategia obejmuje – w odróżnieniu od Wielkiej Brytanii – nie tylko poziom wynagrodzeń, lecz także wielkość zatrudnienia.

Poczta Polska – narodowy publiczny operator – charakteryzuje się w skali całego przedsiębiorstwa wysokim wskaźnikiem członkostwa w związkach zawodowych (około 60 procent) oraz dwoma reprezentatywnymi organizacjami przedstawicielskimi: Związkiem Zawodowym Pracowników Poczty z 23 000 członkami i NSZZ „Solidarność” z 15 800 członkami<sup>8</sup>. W sumie w przedsiębiorstwie istnieje około 30 związków zawodowych, co czyni wszelkie negocjacje bardzo trudnymi, a w szczególności negocjowanie układu zbiorowego pracy. Niestety, układ zbiorowy pracy już wygaś i to, że jego zapisy są respektowane przez obecny menedżment nie daje podstawy do sądzenia, że mógłby być w przyszłości podstawą wyłaniającego się porozumienia dla całego segmentu rynku przesyłek listowych.

Widoczna zdolność mobilizacji do protestu wśród pracowników publicznego operatora nie przenosi się na cały segment rynku przesyłek listowych. Nowi operatorzy prywatni są inaczej zorganizowani. Prowadzą usługi

przeważnie w oparciu o formy pracy zależnej (kontrakty cywilne z agencjami) i nie są zainteresowani współtworzeniem porozumień zbiorowych dla swojej branży.

W rezultacie publiczny operator chroni warunki pracy i płac dla pracowników pod wpływem groźby strajku i prowadzonych negocjacji. Proces komercjalizacji publicznego operatora, który został prawnie zainicjowany, może ten stan w okresie kilku lat po utworzeniu spółki/spółek utrwalić.

A zatem obecnie w sektorze pocztowym istnienie dualnego systemu stosunków pracy w Polsce zapobiega ekspansji strategii konkurencyjnej opartej na cięciu kosztów płacowych. Nie jest oczywiste, że będzie skuteczny w przyszłości. Należy też podkreślić, że tę zdolność należałoby rozpatrywać w dalszej perspektywie całkowitego otwarcia rynku usług pocztowych, włącznie z segmentem przesyłek listowych. Ważne staną się wtedy otaczające ten segment inne segmenty rynku pocztowego, to jest segment przesyłek kurierskich, ekspresowych, paczek, druków reklamowych i gazet oraz pojawienie się konkurencji zagranicznej. Wszystko to może dodatkowo wzmocnić system dualny lub nawet doprowadzić do modelu rozproszonych stosunków pracy. Ten ostatni model nie posiada zdolności do zapobiegania dumpingowi płacowemu. Alternatywą jest dyfuzja sektorowego modelu ciągłości branżowej<sup>9</sup>. Z pewnością stanowi on duże wyzwanie dla liderów związkowych sektora.

Sytuacja w Polsce jest również odmienna w zakresie tendencji w poziomie zatrudnienia. O ile liberalizacja – w badanych krajach – powodowała spadek zatrudnienia w przedziale od 15–45 procent, o tyle w Polsce nie obserwuje się spadku zatrudnienia na rynku przesyłek listowych, a rozwój firm w innych segmentach rynku pocztowego zwiększa nawet jego skalę. Z pewnością wystąpiła jednak tendencja do oszczędnego gospodaro-

wania czynnikiem ludzkim. Próbowano bowiem w pewnym okresie wprowadzić w większym zakresie umowy na czas ograniczony oraz prowadzi się obecnie kosztowny program automatyzacji rozdzielni. Niewątpliwie jednak spółki konkurujące z publicznym operatorem oferują, przede wszystkim formę pracy zależnej, jaką jest umowa cywilna między spółkami a współpracującymi osobami. Z pewnością związki zawodowe zachowały w sektorze przesyłek listowych zdolność do zapobiegania konkurencji opartej na cięciu kosztów płacowych. Jednakże mają znikomą zdolność do zapobiegania takiej konkurencji na innych segmentach rynku pocztowego, mimo że w sektorze działają związki zawodowe o charakterze branżowym. Jednakże ich odmienność ideologiczna, pewien rodzaj rywalizacji o historycznej genezie, nie ułatwiają wspólnego działania na rzecz przyszłości i na obszarze prywatnych spółek. Nie widać w związku z tym możliwości wejścia w model branżowej ciągłości w stosunkach pracy w przyszłości.

**Sektor dostarczania energii elektrycznej.** Na przykładzie sektora dostarczania energii elektrycznej można dowiedzieć, że model ciągłości branżowej posiada zdolność do ograniczenia konkurencji opartej na niskich kosztach płacowych.

W Polsce, tak jak w Szwecji, w sektorze tym obserwujemy występowanie modelu ciągłości branżowej, pomimo względnie najbardziej zaawansowanej liberalizacji rynków energii elektrycznej. W Austrii, Belgii i Niemczech występuje w tej branży model dualny, podczas gdy w Wiel-

kiej Brytanii jest to model rozproszony. W trzech pierwszych przypadkach liberalizacja pozostaje niezbyt zaawansowana, natomiast w Wielkiej Brytanii liberalizacja rynku ukształtowała się na średnim poziomie.

W Polsce w tym sektorze widzimy relatywnie wysoki poziom członkostwa w związkach zawodowych – na poziomie 55 procent zatrudnionych. Istnieją silne organizacje pracownicze, wśród nich najbardziej wpływowe to: Niezależna Federacja Zakładowych Związków Zawodowych Pracowników Energetyki, Zrzeszenie Związków Zawodowych Energetyków, NSZZ „Solidarność” – Sekcja Krajowa Energetyki i Sekcja Krajowa Elektrowni i Elektrociepłowni, Ogólnokrajowe Zrzeszenie Związków Zawodowych Pracowników Ruchu Ciągłego, Związek Zawodowy Inżynierów i Techników.

Z drugiej strony, również pracodawcy z branży są dobrze zorganizowani, co stanowi znamieny wyjątek w Polsce. Są oni zorganizowani w Federację Związków Pracodawców Energetyki Polskiej<sup>10</sup>. W tym sektorze warunki pracy są kształtowane przez regulacje wypracowane i zawarte w zakładowych układach zbiorowych pracy i układach ponadzakładowych: dla przemysłu energetycznego (zawarty już w roku 1993 oraz dla zaplecza energetyki – w 2004 roku). W tak dobrze zorganizowanym sektorze pracodawcy bardzo poważnie traktują groźbę zaistnienia protestów strajkowych. Czasami wystarczy manifestacja niezadowolonych. W roku 2007 związki zawodowe były w stanie przeciwstawić się planom rządowym dotyczącym konsolidacji sektora. Plany te – zrealizowane – mogły pozbawić załogi należnych im praw-

**Tabela 4. Model ciągłości branżowej w stosunkach pracy w sektorze zaopatrzenia w energię elektryczną w Polsce w procesie zmian**

Wymiary zbiorowych stosunków pracy	Spółki skarbu państwa	Spółki sprywatyzowane
Poziom członkostwa w związkach zawodowych	wysoki	wysoki
Przetarg zbiorowy	poziom spółki/układ branżowy pracy	poziom spółki/układ branżowy pracy
Pokrycie układem zbiorowym pracowników	wszyscy pracownicy z wyłączeniem kadry kierowniczej wyższego poziomu	wyłączenie pracowników o krótkim stażu pracy i kadry kierowniczej
Konkurencja w oparciu o płace i warunki pracy	niska	wzrastająca
Skutki konkurencji opartej na cięciu kosztów dla sfery zatrudnienia	utrzymanie poziomu zatrudnienia, niski zakres pracy w niepełnym wymiarze, brak rozwoju form pracy zależnej, utrzymywanie realnej wartości wynagrodzeń, respektowanie zapisów ponadzakładowego i zakładowego UZP w dziedzinie szkoleń	spadek poziomu zatrudnienia, niski poziom pracy w niepełnym wymiarze, brak rozwoju form pracy zależnej, utrzymywanie realnej wartości wynagrodzeń, odmienne traktowane przez pracodawcę pracowników starych i nowych w dziedzinie szkoleń

nie korzyści z tytułu uprzedniej prywatyzacji. Szeroki protest związków zawodowych, manifestacje, groźba silniejszego protestu spowodowały, że uchwalono ustawę, pozwalającą utrzymać pracownikom prawo do nieodpłatnego nabycia akcji lub ich spieniężenia.

W sferze zatrudnienia w Polsce – w odróżnieniu od Wielkiej Brytanii i Niemiec – nie było radykalnych cięć w tym sektorze. Redukcje zatrudnienia nastąpiły w firmach sprywatyzowanych. Miały one jednak charakter stopniowych, za odszkodowaniami i w porozumieniu ze związkami zawodowymi. Związki okazują jednak pewną słabość, ponieważ nie potrafią przeciwstawić się postępującemu podziałowi załóg na część pracowników starych, zatrudnionych przed prywatyzacją na tradycyjnych umowach o pracę i pracowników nowych, zatrudnianych na nowych, rynkowych warunkach.

Wprawdzie obserwuje się zjawiska, które mogą świadczyć o erozji modelu stosunków pracy opartych na ciągłości branżowej, ale zachowuje on zdolność do ograniczania konkurencji opartej na cięciu kosztów płacowych oraz do ochrony dobrych jakościowo miejsc pracy. Nie obserwuje się ani drastycznych redukcji zatrudnienia, ani spadku realnych wynagrodzeń, ani też wzrostu pracy na częściowych etatach lub wzrostu form pracy zależnej.

**Zbiorowy transport lokalny.** W sektorze zbiorowego transportu lokalnego przeważa model rozproszonych stosunków pracy. Wyróżnia się tym, że posiada niską

zdolność do ograniczenia konkurencji wymuszającej redukcję płac.

W tym sektorze najbardziej zliberalizowane rynki – spośród badanych krajów – posiadają Wielka Brytania i Szwecja. Pod tym względem Polska wraz z Niemcami znajdują się na pozycji środkowej, natomiast Austria i Belgia nie realizują polityki liberalizacji. Narzędziem modelu liberalizacji są w dużych miastach przetargi publiczne na przewozy. Tam, gdzie przetargi są używane bardzo intensywnie, powstaje oczywiście problem konkurencji w oparciu o niskie koszty płacowe. Kraje najbardziej zaawansowane w liberalizacji rynku przewozów zbiorowych reprezentują diametralnie różne modele stosunków pracy: w Szwecji jest to model branżowej ciągłości, w Wielkiej Brytanii – model rozproszonych stosunków pracy. Polski transport zbiorowy zdaje się podążać śladem wytyczonym przez brytyjskie rozwiązania.

W Polsce związki zawodowe działają w dużych firmach transportu zbiorowego w większych miastach, niezależnie od formy własnościowej firm. Większość średnich firm to przestrzenie bez związków. W firmach, w których istnieją związki zawodowe, zawarto zakładowe układy zbiorowe pracy lub porozumienia płacowe. W wielu przypadkach ich impulsem były protesty załóg, ze strajkiem włącznie. W sektorze nie istnieje ponadzakładowy układ zbiorowy pracy, choć argument braku zorganizowania pracodawców, posiadających zdolność zawarcia takiego układu należy oddalić. Bardzo wielu pracodawców pozostaje we współpracy na bazie

**Tabela 5. Model rozproszonych stosunków pracy w zbiorowym transporcie lokalnym w Polsce**

Wymiary zbiorowych stosunków pracy	Spółki miejskie/zakłady budżetowe miast	Spółki prywatne
Poziom członkostwa w związkach zawodowych	wysoki	niski
Przetarg zbiorowy	na poziomie spółek	na poziomie spółek
Pokrycie układem zbiorowym pracowników	wszyscy pracownicy z wyłączeniem kadry kierowniczej wyższego poziomu	wszyscy pracownicy z wyłączeniem kadry kierowniczej wyższego poziomu
Konkurencja w oparciu o płace i warunki pracy	niska	wysoka
Skutki konkurencji opartej na cięciu kosztów	niewielkie redukcje zatrudnienia, wzrost udziału umów na czas ograniczony i w niepełnym wymiarze, wzrost elastycznych form organizacji pracy, poziom płac realnych utrzymany	zatrudnianie migrantów i kobiet, wzrost elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy, wzrost systemów motywacyjnych opartych na wydajności indywidualnej, w tym wzrost pracy w nadgodzinach

dawnych struktur, na przykład PKS, działa w Izbie Transportu Drogowego oraz Ogólnopolskim Związku Pracodawców Transportu Drogowego (OZPTD). Jednak czerpanie przewagi konkurencyjnej w oparciu o płace jest dla sektora ważną drogą działania i strategią pozyskiwania kontraktów. Sektor transportu zbiorowego podlega bardzo wielu regulacjom, związanym z bezpieczeństwem przewozów, w tym wynikającym z regulacji UE. To, czy są one przestrzegane, zależy nie tylko od ich egzekucji przez władze, lecz także od obecności związków zawodowych w firmach.

Sfera zatrudnienia nie jest zasadniczo chroniona przed dumpingiem płacowym poprzez model stosunków pracy. Większą rolę odgrywają mechanizmy rynku pracy, czyli niedostatek odpowiednio kwalifikowanych pracowników, głównie kierowców. W rezultacie konieczne stało się sięgnięcie po cudzoziemską siłę roboczą (na przykład kierowcy z Ukrainy w Warszawie) lub stworzenie oferty pracy połączonej ze szkoleniem dla kobiet. Dążenie do obniżki kosztów wynagrodzeń przejawia się zasadniczo w strategii elastycznych form organizacji pracy, to jest przerywanym czasem pracy, korzystaniem z nadgodzin oraz przedłużeniem okresu rozliczeniowego czasu pracy.

Rozproszony model stosunków pracy oznacza, że zasadniczo w każdej firmie warunki pracy i płac są kształtowane odrębnie na podstawie umów indywidualnych, na podstawie ZUZP lub porozumienia płacowego. Firmy w wszystkich tych przypadkach mają możliwość elastycznego kształtowania warunków pracy i płac. Związki zawodowe nie protestowały też – jak dotąd – jeśli pracownicy cudzoziemscy są traktowani nieco gorzej.

**Sektor szpitalnictwa.** W sektorze szpitalnictwa ukształtował się rozproszony model stosunków pracy i ma on bardzo niską zdolność do ograniczenia konkurencji opartej na obniżaniu poziomu płac.

Sektor szpitali publicznych i niepublicznych w Polsce podlega od roku 1999 swoistej ekonomizacji. Wysoki udział środków publicznych w finansowaniu ochrony zdrowia obserwowany w krajach europejskich decyduje o powstaniu nacisku na rozwiązania z zakresu *New Public Management*. Zakłada on dążenie do adaptowania mechanizmów rynkowej ekonomizacji<sup>11</sup>, po to, aby pobudzić konkurencję, a w konsekwencji – poprzez racjonalizację gospodarowania publicznymi funduszami – do zatrzymania długookresowej tendencji wzrostu nakładów na ochronę zdrowia. Z czasem zaczęto w ramach tego podejścia wdrażać, tak zwane alternatywne

systemy finansowania szpitali. Są to następujące systemy lub ich kompilacje: uzgodniona zapłata za świadczenie usług lub pokrycie kosztu procedur, zapłata za dni pobytu pacjenta w szpitalu, zapłata za przypadek chorobowy (tu mieści się podejście DRG, znane w Polsce jako jednorodne grupy pacjentów), globalny przewidywany budżet oraz kapitałacja, polegająca na ustaleniu wielkości zasilenia finansowego na dany okres w powiązaniu z pakietem usług, cechami populacji oraz opłaty za osobę leczoną<sup>12</sup>. W zakresie ekonomizacji funkcjonowania szpitalnictwa, Polska należy do krajów o relatywnie wysokim jej nasileniu.

W polskim szpitalnictwie ukształtował się rozproszony model stosunków pracy. Zasadniczo grupy zawodowe w sektorze nie podejmują żadnej wspólnej akcji już od roku 2000. Ostatnią inicjatywą tego rodzaju było powołanie w roku 1999 Komitetu Obrony Reform Ochrony Zdrowia<sup>13</sup>. Od tego czasu jedynym centralnie wynegocjowanym porozumieniem było uzyskanie obietnicy dodatku miesięcznego dla pielęgniarek szpitalnych w wysokości 203 zł, na co – jak okazało się z czasem – z trudem znajdowano źródła finansowania. W wielu przypadkach płacono w wyniku orzeczeń sądów pracy po indywidualnych pozwach. Obecnie strajki w szpitalach są dosyć częstym zjawiskiem, bywają nieskoordynowane, rozproszone, pełzające od szpitala do szpitala<sup>14</sup>.

Co prawda w szpitalach publicznych działają licznie związki zawodowe (poziom członkostwa sięga 50 procent pracowników), jednak ich wielość i fakt, że mają one w wielu przypadkach charakter związków szpitalnych, niezrzeszonych w ogólniejszych strukturach, powoduje, że pracujący nie są w stanie uzyskać wszystkich korzyści związanych z tą siłą zbiorową. Obecnie najbardziej widoczne i aktywne związki w tym sektorze, to organizacje niezależne od tradycyjnych struktur OPZZ i NSZZ „Solidarność”. Największe są dwa związki wielkich grup zawodowych: Ogólnopolski Związek Zawodowy Pielęgniarek i Położnych (zrzeszony w FZZ) oraz Ogólnopolski Związek Zawodowy Lekarzy. Zasadniczo to, co zdołały te związki wynegocjować, dotyczy podwyżek płac pod groźbą strajku. Natomiast nie okazały się skuteczne protesty głodowe stosowane jako godnościowe i zgodne z etosami zawodów „z powołania”. Zakładowe układy zbiorowe pracy są rzadkością, a projekt krajowego układu zbiorowego dla lekarzy i pielęgniarek nie wyszedł poza dyskusje. W Austrii, Belgii i Szwecji istnieją układy zbiorowe pracy w szpitalnictwie. W Polsce zarówno Narodowy Fundusz Zdrowia i Ogólnopolski Związek Zawodowy Lekarzy są temu obecnie przeciwni. Dodatkowo OZZL nie współpracuje

Tabela 6. Model stosunków pracy w szpitalnictwie: system rozproszony

Wymiary zbiorowych stosunków pracy	Szpitale publiczne	Szpitale skomercjalizowane/prywatne
Poziom członkostwa w związkach zawodowych	niski	brak
Przetarg zbiorowy	na poziomie szpitali	brak
Pokrycie układem zbiorowym pracowników	oddzielnie pielęgniarki / lekarze – umowy indywidualne	brak, prymat kontraktów indywidualnych, lekarze – kontrakty cywilne
Presja na cięcie kosztów płacowych	wysoka	wysoka
Skutki konkurencji opartej na cięciu kosztów	wzrost intensywności pracy, praca pod presją czasową, szerokie stosowanie klauzuli <i>opt-out</i> w stosunku do lekarzy, oferty pracy zależnej w stosunku do lekarzy i części pielęgniarek, stosowanie kontraktów cywilnych na świadczenie usług w miejsce umowy o pracę, przekraczanie norm obsady stanowisk	?

z pozostałymi związkami zawodowymi, popierając prywatyzację i liberalizację rynku usług medycznych.

Sfera zatrudnienia w polskim szpitalnictwie pozostająca pod wpływem ekonomizacji stanowi przestrzeń licznych, niekorzystnych zjawisk. Przede wszystkim po roku 1999, czyli po przejściu na ograniczone finansowanie służby zdrowia z finansowania budżetowego, drastycznie spadło zatrudnienie, również w szpitalnictwie. Po drugie, pracownicy służby zdrowia stale czynnie wchodzi w konflikty w obronie realnego poziomu płac z dyrekcjami szpitali, które posiadają ograniczoną możliwość ich kształtowania. Narodowy Fundusz Zdrowia skutecznie odmawia wszelkich scentralizowanych negocjacji płacowych lub dotyczących warunków pracy. Stoi na stanowisku, że kontraktuje usługi zdrowotne jako całość, a nie pracę grup zawodowych<sup>15</sup>.

Niewątpliwie w szpitalnictwie polskim wzrosła intensywność pracy oraz zjawisko pracy pod presją czasową. Lekarze systematycznie są stawiani pod presją klauzuli *opt-out* oraz oferty pracy zależnej, to jest kontraktów cywilnych na świadczenie usług, w miejsce umowy o pracę. Skutkuje to zwiększeniem dobowego czasu pracy przeciętnego lekarza, przemęczeniem i wypaleniem zawodowym. Pielęgniarki z kolei, pracują w warunkach przekraczania norm obsady. Wszystko to świadczy o intensywnym spożytkowywaniu strategii cięcia kosztów pracy. Związki zawodowe zapobiegają tym niekorzystnym zjawiskom, tylko w ograniczonym zakresie. Zadowolenie z jakości usług szpitalnych jest najniższe w Polsce spośród krajów badanych w ramach projek-

tu PIQUE. Jest na poziomie 48 procent pozytywnych ocen, podczas gdy w najlepiej ocenianym szpitalnictwie austriackim poziom ten wynosi 82 procent, a w szwedzkim – 61 procent.

Podsumowanie. Model rozproszonych (sfragmentaryzowanych) stosunków pracy wstępuje w sektorach o bardzo silnej konkurencji opartej na kosztach płacowych i warunkach zatrudnienia. Standardy zatrudnienia zależą w nim od decyzji pracodawców, stosujących orientację na indywidualne umowy z pracownikami i stosowaniem form pracy zależnej (praca na własny rachunek plus kontrakt cywilny). Z kolei nowy model dualny charakteryzuje się nadal wysoką pewnością zatrudnienia u dawnego publicznego monopolisty i bardzo powolną erozją w warunkach zatrudnienia. Natomiast w segmencie nowych firm widzimy konkurentów, u których przeważają nietypowe formy zatrudnienia i niski poziom pewności kontraktu o pracę. Temu modelowi stosunków pracy towarzyszy dosyć silna konkurencja oparta na kosztach płacowych. Trzeci model, model branzowej ciągłości stosunków pracy posiada wysoką zdolność do ograniczania konkurencji w oparciu o koszty pracy i wspiera konkurencję w oparciu o jakość usług, i wydajność firm.

Z naszych analiz wynika więc, że liberalizacja nie jest w stanie sama w sobie doprowadzić bezpośrednio do drastycznego pogorszenia warunków zatrudnienia. Prowadzić może jednak do zmiany modelu stosunków pracy i tam, gdzie ich model jest modelem dualnym, gdzie dualny przechodzi w model rozproszony, tam

pogarszają się warunki zatrudnienia, a nawet spada poziom zatrudnienia. Jedyne model branżowej ciągłości umożliwi zapobieganie tej erozji. Niestety, w Polsce nieliczne branże są tak silnie zorganizowane, by model branżowej ciągłości można było zachować.

- <sup>1</sup> P. Teague, J. Grahl, *Industrial relations trajectories and the future European human resource management*, w: P. Teague, J. Grahl, *Industrial relations and European integration*, Lawrence and Wishart, London, 1992.
- <sup>2</sup> A. Budzyńska, M. Duszczyk, M. Gancarz, E. Gieroczyńska, M. Jateczak, K. Wójcik, *Strategia Lizbońska, Droga do sukcesu Zjednoczonej Europy*, UKIE, 2005, online: [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl)
- <sup>3</sup> Nasze analizy opieramy na badaniach przeprowadzonych metodą studiów sektorowych, metodą *case study* oraz za pomocą badania opinii publicznej. Wyniki badania dotyczącego stosunków pracy zawarto w raporcie: T. Brandt, T. Schulten, *Liberalisation and privatisation of public services and the impact on labour relations: A comparative view from six countries in the postal, hospital, local public transport and electricity sectors*, 2007, online: [www.pique.at](http://www.pique.at)
- <sup>4</sup> L. Bordogna, *Industrial relations in the public sector*, Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working conditions, Eironline, Comparative Studies, 2007. ([www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0611028s/tn0611028s.html](http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0611028s/tn0611028s.html)).
- <sup>5</sup> P. Ostrowski, *Powstawanie związków zawodowych w sektorze prywatnym*, Fundacja im. Friedricha Eberta i Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa, 2009.
- <sup>6</sup> A. Hemerijck, R. Huiskamp, Boer de R, *Public sector reform under EMU. A literature review*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2002.
- <sup>7</sup> Są to skrajne przypadki: w Polsce segment przesyłek pocztowych jest zarezerwowany dla narodowego operatora do 2013 roku, w Wielkiej Brytanii natomiast, ten segment jest kompletnie otwarty na konkurencję.
- <sup>8</sup> W. Kozek, J. Kubisa, WP 4. Poland. Description of the Social Dialogue and Changes in Labour Relations, Pique-Discussion paper, 2007, online: [www.pique.at](http://www.pique.at).
- <sup>9</sup> I. Regalia, *Industrial relations in the postal sector, Report for the European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions*, Dublin, 2007.
- <sup>10</sup> Federacja składa się ze 149. podmiotów gospodarczych zorganizowanych w 4 zrzeszenia pracodawców: to jest: Związek Pracodawców Zakładów Energetycznych – 30 członków, Związek Pracodawców Elektrowni – 23 członków, Związek Pracodawców Elektrociepłowni – 24 członków, Związek Pracodawców Zaplecza Energetyki – 69 członków.
- <sup>11</sup> H. Hemerijck, Boer de R, R. Huiskamp, *Public sector reform under EMU. A literature review*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2002.
- <sup>12</sup> J. C. Langenbrunner, M. M. Wiley, *Hospital payment mechanisms: theory and practice in transition countries*; w: M. McKee, J. Healy, (red.) *Hospitals in a changing Europe* Open University Press, Buckingham, Philadelphia, 2002.
- <sup>13</sup> P. Ostrowski, *Deregulacja rynkowa w procesie reformy ochrony zdrowia a protesty pielęgniarek i położnych*; w: W. Kozek (red.), *Instytucjonalizacji stosunków pracy w Polsce*, Scholar, Warszawa, 2003.
- <sup>14</sup> Szczególnie w roku 2008, strajki organizowane przez szpitalne pielęgniarki zaczęły przybierać charakter klasycznych (z odejściem od łóżek) w miejscach symbolicznych (tak zwane strajki głodowe).
- <sup>15</sup> P. Ostrowski, *ibidem*.

Opracowywanie najważniejszych dla każdego kraju rozwiązań w zakresie flexicurity trudno sobie wyobrazić bez zaangażowania wszystkich interesariuszy procesów zachodzących na rynku pracy, a więc pracodawców i pracowników, a także państwa jako partnera, w dużej mierze tworzącego warunki do gry toczącej się na rynku pracy – pisze Anna Kwiatkiewicz

# Tworzenie elastycznego i bezpiecznego rynku pracy – doświadczenia europejskie

*Odpowiedzią na dynamicznie zmieniające się otoczenie ekonomiczne i równie szybko zmieniającą się sytuację na rynku pracy jest koncepcja flexicurity, czyli elastyczności zatrudnienia połączona z jego bezpieczeństwem. Komisja Europejska w komunikacie z 2007 roku definiuje flexicurity jako kompleksowe podejście do polityki rynku pracy, które łączy elastyczne umowy świadczenia pracy – takie, które pozwolą i pracodawcy, i pracownikowi łatwo adaptować się do zmian – oraz gwarancję bezpieczeństwa zatrudnienia dla pracowników.*

**B**ezpieczeństwo zatrudnienia w tej koncepcji rozumiane jest dwojako: może to być utrzymanie obecnego zatrudnienia lub też łatwość znalezienia nowego z jednoczesnym zagwarantowaniem pracownikowi odpowiedniego wynagrodzenia w okresie „pomiędzy pracami”<sup>1</sup>.

Założenia flexicurity odnoszą się tak do przedsiębiorstwa, jak i do pracownika. W przypadku przedsiębiorstwa uznaje się, że skończył się czas kontraktów zawieranych z pracownikiem „na całe życie”, w chwili obecnej przedsiębiorstwo „umawia się” z nim na wykonanie konkretnej pracy i będzie zainteresowane pracą danego pracownika tak długo, jak długo będzie mu ona potrzeb-

na. W świetle tego podejścia przedsiębiorstwo powinno czuć się w obowiązku, aby wspomagać swoich „nie na całe życie pracowników” w zdobywaniu nie tylko takich kompetencji, na które jest aktualnie zapotrzebowanie na rynku pracy, ale także takich, które umożliwiają im znalezienie kolejnego zatrudnienia po zakończeniu się pracy w ramach tej konkretnej firmy. Z ekonomicznego punktu widzenia następuje *trade off*<sup>2</sup> elastyczności umów z pracownikami i wydatków na szkolenia pracowników, które pozwolą im utrzymać zatrudnialność (*employability*), czyli decydują o ich „atrakcyjności” na rynku pracy.

Natomiast w odniesieniu do pracowników, koncepcja flexicurity zakłada, że oni nie mają już gwarancji zatrudnienia na całe życie u jednego pracodawcy. Dlatego muszą mieć zdolność dostosowywania się i szukania różnych możliwości na rynku pracy. Zatrudnienie może być wykonywane w ramach różnych umów: począwszy od klasycznej umowy o pracę na czas nieokreślony, poprzez umowy na czas określony, samozatrudnienie, czy też świadczenie pracy w ramach umowy o dzieło lub zlecenie. Takie płynne poruszanie się po rynku pracy i aktywne tworzenie „sytuacji zatrudnieniowych” jest możliwe wyłącznie wówczas, gdy pracownik ciągle się uczy, uaktualnia posiadane już kwalifikacje i nabywa nowe po to, aby jego „portfolio kwalifikacyjne” odpowiadało potrzebom rynku pracy, a w konsekwencji pozwalało mu podejmować różnego rodzaju wyzwania zawodowe.

Wdrażanie koncepcji flexicurity wymaga podejmowania działań w 4. kluczowych obszarach: (1) wprowadzania elastycznych i „bezpiecznych” umów o pracę; (2) prowadzenia aktywnej polityki rynku pracy w celu zapewnienia płynnego przechodzenia z jednego zatrud-

nienia w drugie; (3) projektowania i wdrażania systemowych rozwiązań w zakresie nauki przez całe życie; (4) tworzenia nowoczesnych systemów ubezpieczeń społecznych.

Można uznać, że działania wdrażane w tych obszarach tworzą infrastrukturę, która stanowi pewne „uzbrojenie” rynku pracy. Tworzy ona warunki umożliwiające łączenie elastyczności form zatrudnienia z ich bezpieczeństwem.

Poniżej analizuję rozwiązania funkcjonujące w wymienionych wyżej czterech obszarach w krajach członkowskich UE. Porównuję je do kontekstu polskiego rynku pracy<sup>3</sup>. Rozwiązania te mogą stanowić inspirację dla opracowywania ich polskich odpowiedników. Nie powinny być one jednak przenoszone automatycznie na grunt polski, ponieważ model *flexicurity* w każdym kraju jest indywidualnym, „szytym na miarę” rozwiązaniem dopasowanym do tradycji i kultury organizacji rynku pracy, systemu kształcenia ustawicznego, czy też funkcjonującego systemu ubezpieczeń.

### **Pierwszy filar *flexicurity*: elastyczne i „bezpieczne” umowy o pracę.**

W ramach tego filaru kraje członkowskie rozwijają koncepcję *flexicurity* w zakresie takich rozwiązań, jak: promowanie umów na czas nieokreślony (Hiszpania), regulowanie pracy niestandardowej (Holandia), regulowanie zasad działania agencji pracy tymczasowej (Słowenia), zapewnianie elastyczności i bezpieczeństwa umów o pracę różnego typu (Węgry), ewidencja pracy w godzinach nadliczbowych (Niemcy), wprowadzanie elastycznych umów o pracę wraz z instrumentami przeciwdziałającymi dyskryminacji ze względu na wiek (Wielka Brytania), wprowadzanie urlopów typu *sabbatical*<sup>4</sup> (Belgia), czy też wprowadzanie elastycznych form zatrudnienia w celu aktywizacji zawodowej kobiet (Cypr). W tym opracowaniu chciałabym się skoncentrować na dwóch z listy wyżej wymienionych instrumentów: na normalizacji pracy niestandardowej oraz na ewidencji godzin nadliczbowych.

W Holandii, na mocy wypracowanych przez partnerów społecznych regulacji zawartych w *Flexibility and security act* z 1999 roku, wprowadzono działania mające na celu znormalizowanie pracy niestandardowej (ang. *normalising non-standard work*). Ma to się odbyć poprzez ograniczenie liczby następujących po sobie kontraktów zawieranych na czas określony – chyba, że pracodawca i reprezentanci pracowników ustalą inaczej, a także poprzez ochronę zatrudnienia i warunków pracy pracowników tymczasowych. Prawo zezwala na zawarcie maksymalnie 3 kontraktów, z 3-miesięcznymi przerwami, o łącznej długości maksymalnie 36 miesięcy.

Pracodawca w uzgodnieniu z reprezentantami pracowników może odstąpić od tego prawa poprzez zapis w układzie zbiorowym rozwiązań korzystniejszych dla siebie – bardziej elastycznych.

Natomiast ochrona praw pracowników tymczasowych jest gwarantowana dzięki temu, że podlegają oni ustaleniom układu zbiorowego, gwarantującego określony poziom wynagrodzenia, dodatkowe świadczenia oraz dostęp do szkoleń. Z drugiej strony, układ zbiorowy uwzględnia specyfikę ich pracy: ochrona zatrudnienia pracowników czasowych wzrasta wraz z długością zatrudnienia tymczasowego. W pierwszym okresie możliwe jest zawarcie większej liczby kontraktów czasowych niż trzy, lecz po 3 latach kontraktów czasowych następuje automatyczne przejście na umowę na czas nieokreślony. Co ciekawe, może być to kontrakt zawierany bezpośrednio z przedsiębiorstwem, do którego został skierowany pracownik lub też z agencją pracy tymczasowej, z którą pracownik współpracuje.

Warto podkreślić, że u podstaw rozwiązania wypracowanego przez holenderskich partnerów społecznych leży dobrze zakorzeniony i dojrzały dialog społeczny, w ramach którego możliwe jest zawieranie ustaleń liberalizujących umowy o pracę w zamian za inne gwarancje, na przykład dostęp do szkolenia ustawicznego. W tym kontekście wydaje się, że w Polsce partnerzy społeczni skupiają się głównie na broniieniu swoich pozycji, a nie na negocjowaniu ustępstw czy wypracowywaniu kompromisów. Tę obserwację potwierdziły wypowiedzi wygłoszone przez reprezentantów organizacji pracodawców wygłoszone w czasie Pierwszego Kongresu Pracodawców, który odbył się w Warszawie 17 stycznia 2008 roku<sup>5</sup>.

W porównaniu z rozwiązaniem holenderskim, obowiązująca w Polsce ustawa o pracy tymczasowej jest znacznie bardziej restrykcyjna: pracownik tymczasowy może pracować u jednego pracodawcy użytkownika łącznie maksymalnie 12 miesięcy w okresie 3. lat. Przedstawiciele agencji pracy tymczasowej, pracowników tymczasowych i pracodawców użytkowników zgodnie twierdzą, że zapis ten jest bardzo uciążliwy. Nie uwzględnia on bowiem realiów gospodarczych. Otóż pracodawca często jest zainteresowany pracą tymczasową w regularnych odstępach czasowych, ale nie ma potrzeby i nie stać go na zatrudnienie pracownika na stałe. Obowiązujące prawo ignoruje także ideę pracy zadaniowej, gdzie długość zawieranej umowy o pracę jest wypadkową tempa realizacji projektu i trudno jest go mierzyć w miesiącach; często czas jego realizacji przekracza 12 miesięcy.

Drugim, ciekawym rozwiązaniem w ramach elastycznych i „bezpiecznych” umów o pracę jest stosowany

w Niemczech system ewidencji nadgodzin. W tym celu zostały stworzone „konta godzin nadliczbowych”, na których akumulowane są przepracowane dodatkowo godziny. Pracownik może zdecydować, co chce zrobić z godzinami zgromadzonymi na takim koncie: mogą one posłużyć do „finansowania” późniejszych urlopów typu *sabbatical*, wcześniejszej emerytury, czy też dodatkowej emerytury. Możliwe jest także wypłacenie ekwiwalentu pieniężnego za przepracowane godziny nadliczbowe zgromadzone na koncie. Warto wspomnieć, że w Niemczech istnieje prawnie gwarantowana możliwość przechodzenia z pracy na pełen etat do pracy w niepełnym wymiarze czasu. To prawo pozwala dostosowywać czas pracy do zmieniających się potrzeb i możliwości pracowników.

Idea ewidencji czasu pracy w godzinach nadliczbowych wydaje się być stosunkowo egzotyczna w kontekście polskim, co potwierdziły zapisy zawarte w pakiecie anty kryzysowym. Właściwie w przypadku każdej pracy o pewnym stopniu samodzielności godziny nadliczbowe wydają się być w nią wpisane i obowiązuje powszechna praktyka niewynagradzania godzin nadliczbowych i pracy w weekendy. Tłumaczone jest to potrzebą dyspozycyjności i naturą samodzielnej pracy; trudno z tym polemizować, lecz sytuacja ta nie powinna powodować nadużyć.

W Polsce jest także relatywnie mało okazji do pracy w niepełnym wymiarze – ten wymiar czasu pracy jest praktycznie zarezerwowany dla kobiet wracających z urlopu macierzyńskiego. Praktyka pokazuje, że właściwie jedynym sektorem, gdzie jest możliwa praca w niepełnym wymiarze, w odniesieniu do większej grupy pracowników, jest sektor organizacji pozarządowych. W sektorze firm prywatnych pracownicy najczęściej obawiają się zgłaszać chęć pracy na pół etatu, ponieważ może to się okazać jednoznacznie z utratą pracy. Sporadyczne są także przypadki dłuższych urlopów – dłuższe urlopy, to najczęściej urlopy macierzyńskie lub zdrowotne, nie ma tradycji urlopów typu *sabbatical*.

Omawiając elastyczne podejście do umów o pracę nie sposób nie wspomnieć o rozwiązaniu duńskim, które w umiejętny sposób łączy właściwie wszystkie cztery filary koncepcji *flexicurity* i jest uznawane za modelowe wdrożenie tej koncepcji. W Danii zapewniono równowagę i współgranie pomiędzy takimi elementami, jak zasiłki dla bezrobotnych, ochrona zatrudnienia i aktywna polityka rynku pracy. Przejawia się to łatwością zwalniania i zatrudniania pracowników (*external numerical flexibility*) przy niskim poziomie ochrony zatrudnienia, ale jednoczesnym hojnym systemie wsparcia dla osób tracących pracę. Bardzo dobrze są rozwinięte instrumenty



**W Holandii fundusze szkoleniowe są tworzone na poziomie poszczególnych branż lub przedsiębiorstw na mocy układów zbiorowych. Refundują one koszty zrealizowanych szkoleń**

aktywnej polityki rynku pracy nastawione na wykształcanie kwalifikacji osób bezrobotnych, czy też raczej osób znajdujących się „pomiędzy zatrudnieniami”.

Warto zauważyć, że warunkiem wprowadzenia łatwości zwalniania pracowników powinna być gwarancja łatwości znalezienia przez nich zatrudnienia. Wydaje się, że liberalizowanie warunków zwalniania pracowników w Polsce mogłoby pogorszyć ich sytuację, ponieważ nie można jeszcze postawić tezy, że znalezienie pracy w naszym kraju jest bardzo łatwe. Dodatkowo model *flexicurity* realizowany w Danii bazuje na dobrze rozwiniętym systemie stosunków pracowniczych, długiej tradycji dialogu społecznego i na wysokim stopniu przynależności związkowej (reprezentatywności związków zawodowych). W Polsce są to obszary zdecydowanie mniej rozwinięte.

### **Drugi filar *flexicurity*: aktywna polityka rynku pracy.**

W Austrii aktywna polityka rynku pracy jest nastawiona na promowanie mobilności pracowników i przejawia się, między innymi zmniejszeniem obciążenia pracodawcy, które wynika z wypłaty odpraw odchodzącym pracownikom. W ramach konkretnych rozwiązań stworzono fundusz świadczeń pracowniczych, na który pracodawca wpłaca co miesiąc 1,53 procent wynagrodzenia pracownika. Pracownik jest uprawniony do zgromadzonych środków po 3 latach pracy u jednego pracodawcy i może zdecydować, co ma się stać ze zgromadzonymi pieniędzmi w momencie swego odejścia z firmy. Zasadniczo ma trzy możliwości: wypłatę gotówki, kontynuację wpłat na fundusz świadczeń pracowniczych (u poprzedniego lub u nowego pracodawcy), bądź też jednorazowy transfer zgromadzonych środków do funduszu emerytalnego. To rozwiązanie gwarantuje korzyści po obu stronach: po stronie pracownika i pracodawcy. Pracownicy chętniej zmieniają pracę, bo nie tracą przywileju związanego z długością zatrudnienia w jednym miejscu; dla pracodawcy z kolei wydatek związany z odprawą dla odchodzącego pracownika jest bardziej przewidywalny i możliwy do skalkulowania w przejrzysty sposób.

W Polsce obowiązują stale „statyczne” zasady naliczania wysokości odpraw. Ich wysokość wzrasta wraz z długością zatrudnienia i stanowi poważny wydatek dla pracodawcy, który nie odkłada pieniędzy na odprawy w trakcie zatrudnienia danej osoby. Dodatkowo, mobilność pracowników jest stosunkowo niska, a w większości przypadków etat jest postrzegany jako gwarant stabilności, który należy za wszelką cenę utrzymać i „nie dać się zwolnić”.

Jak to już zostało wcześniej zasygnalizowane, aktywna polityka rynku pracy ma na celu umożliwienie

„miękkiego lądowania” osobom zwalnianym i wsparcie ich w okresach przejściowych między zatrudnieniami. W Belgii, to wsparcie przybiera formę poradnictwa zawodowego nastawionego na reorientację kariery zawodowej, zapewnienie dostępu do szkoleń i wsparcia dla osób poszukujących pracy lub też rozpoczynających własną działalność gospodarczą.

W Finlandii wsparcie adresowane do osób będących „między zatrudnieniami” ma formę pakietu „bezpieczeństwo zmiany” i jest warunkowe. Jego warunkowość polega na oferowaniu większego wsparcia finansowego tym osobom, które opracują indywidualny „plan zatrudnieniowy” i będą go realizowały. Przy udzielaniu tego wsparcia współdziałają ze sobą pracodawcy, pracownicy i lokalne władze.

Zarówno rozwiązanie belgijskie, jak i fińskie jest nastawione na aktywizowanie osób bez pracy poprzez podniesienie poziomu ich kwalifikacji – tak wykorzystana przerwa w zatrudnieniu wzmacnia pozycję osoby bezrobotnej na rynku pracy. Rozwiązanie fińskie dodatkowo bazuje na delegowaniu odpowiedzialności pracownikowi za jego sytuację na rynku pracy (wymóg sporządzenia i realizacji „planu zatrudnieniowego”).

Warto zauważyć, że w Polsce szkolenia są coraz częściej dopasowywane do zapotrzebowania na kwalifikacje zgłaszane przez regionalny rynek pracy i jest to trend pozytywny. Pożądane byłoby, aby kładziony był większy nacisk na „stopę sukcesu”, czyli powrót do zatrudnienia czy też podjęcie – z sukcesem – własnej działalności gospodarczej, bowiem najważniejszym zadaniem programów szkoleniowych jest niedopuszczenie do długotrwałego bezrobocia.

Warto także zauważyć, że w polskim kontekście, nawet aktywne instrumenty rynku pracy są nastawione na aktywizację osób bezrobotnych, czyli działania uzdrawiający „kłopot”. Nie widać wystarczającego nastawienia na osoby jeszcze pracujące, lecz już z nieco przestarzałymi kwalifikacjami. Tymczasem, ważne wydaje się zaprojektowanie instrumentów adresowanych także do tej grupy tak, aby zapobiegać powstawaniu ewentualnego niedostosowania struktury kwalifikacji do zapotrzebowania na kwalifikacje – w Polsce jest to stale poważny problem.

**Trzeci filar *flexicurity*: nauka przez całe życie.** W tym kontekście rozwijania zatrudnialności (*employability*) pracowników na rynku pracy szczególnie interesujące wydają się być te inicjatywy, które są realizowane we współdziałaniu z przedsiębiorstwem. Ważny jest tu podział ról i zakresów odpowiedzialności między

pracownikiem a firmą. Z tej perspektywy właściwszy wydaje się termin „ustawiczne kształcenie zawodowe” na określenie tego filaru koncepcji *flexicurity*, a nie termin „nauka przez całe życie” (*lifelong learning*). Termin „nauka przez całe życie” opisuje kategorię znacznie szerszą i nawiązuje do rozwoju człowieka w ogóle, i pozyskiwania także tej wiedzy, która jest luźno związana z potrzebami rynku pracy, a stanowi przedmiot indywidualnych zainteresowań czy też poszukiwań jednostki. Warto dodać, że taka wiedza w sposób pośredni może się przekładać na sposób wykonywania pracy przez pracownika. Natomiast mówiąc o ustawicznym kształceniu zawodowym można wyróżnić trzy grupy instrumentów: (1) instrumenty zwiększające zaangażowanie przedsiębiorstwa w szkolenie; (2) instrumenty zwiększające zaangażowanie pracowników w szkolenie; (3) instrumenty zwiększające jakość i przejrzystość nabywanych kwalifikacji.

W krajach członkowskich UE stosowane są bardzo różnicowane rozwiązania, a zależą one od typu realizowanej polityki rynku pracy, a także od innych uwarunkowań, na przykład funkcjonującego modelu dialogu społecznego. W tym opracowaniu nie ma miejsca, aby szczegółowo omawiać każdy instrument oraz jego zalety i wady, ale warto wskazać i krótko skomentować te instrumenty, które mogą być interesujące w kontekście polskim<sup>6</sup>.

Wśród instrumentów, które stymulują zaangażowanie przedsiębiorstwa w szkolenie, można wyróżnić takie rozwiązania, jak zachęty fiskalne i finansowe, obowiązkową partycypację pracodawcy w finansowaniu kosztów szkolenia, nagrody dla przedsiębiorstw szkolących swoje kadry w sposób strategiczny, organizacje doradcze i informacyjne oraz partnerstwa wspomagające małe i średnie przedsiębiorstwa. W tym opracowaniu chciałabym zwrócić uwagę na dwa typy rozwiązań z tej grupy, czyli rozwiązania fiskalne oraz finansowe. Wszystkie kraje członkowskie UE15 gwarantują możliwość natychmiastowego odliczenia od podstawy opodatkowania kosztu poniesionego szkolenia do jego pełnej wysokości. W niektórych krajach (Holandia czy Austria) suma odejmowana od podstawy opodatkowania może być nawet nieco większa (od 9 do 40 procent kosztów dodatkowo), niż poniesiony koszt przeprowadzonego programu. Warto zauważyć, że za pomocą odpowiednio skonstruowanych zachęt – możliwości odliczeń wyższych, niż koszty szkolenia – udaje się promować określony rodzaj szkoleń lub też organizację programów szkoleniowych adresowanych dla określonej grupy odbiorców, na przykład osób powyżej 55. roku życia, czy też z niskimi kwalifikacjami.

Interesującym rozwiązaniem o naturze finansowej są fundusze szkoleniowe – obowiązkowe (Francja), jak i te, które powstają na mocy układów zbiorowych zawieranych przez partnerów społecznych (Holandia). Od roku 1971, czyli uchwalenia *Vocational Training Act*, we Francji 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. Zgodnie z ustaleniami, przedsiębiorstwa zatrudniające powyżej 10 osób są zobowiązane wydać co najmniej 1,5 procent całkowitego funduszu wynagrodzeń na szkolenie swoich pracowników (dla przedsiębiorstw liczących mniej niż 10 pracowników obciążenie to wynosi 0,15 procent funduszu wynagrodzeń).

Wydatkowanie tej sumy jest następujące: 0,4 procent jest przeznaczane na rządowe programy szkoleniowe dla młodych ludzi poszukujących pierwszego zatrudnienia; 0,2 procent jest przeznaczone na finansowanie urlopu szkoleniowego; 0,9 procent może być wydane dowolnie przez przedsiębiorstwo na realizację rocznych planów szkoleniowych, które są sporządzane w wyniku konsultacji z radą pracowniczą przedsiębiorstwa (*work council*)<sup>7</sup>.

Z kolei w Holandii, fundusze szkoleniowe są tworzone na poziomie poszczególnych branż lub przedsiębiorstw na mocy układów zbiorowych. Działają one na takiej zasadzie, że koszty zrealizowanych szkoleń są refundowane z tych funduszy. Holenderskie fundusze szkoleniowe są najczęściej finansowane przez pracodawcę (należna składka jest obliczana w relacji do całkowitej wartości funduszu płac i są zarządzane wspólnie przez związki zawodowe i reprezentantów kadry zarządczej).

W Polsce również koszty szkoleń dla pracowników pomniejszają przychody firmy, a więc podstawę opodatkowania. Nie ma jednak żadnych dodatkowych ulg w przypadku organizacji szkoleń dla wybranych grup pracowników, na przykład przedstawicieli jednej z grup defaworyzowanych (czyli zagrożonych marginalizacją na rynku pracy). Pracodawca może utworzyć w swoim przedsiębiorstwie fundusz szkoleniowy, do którego wpłaty nie powinny być niższe, niż 0,25 procent funduszu płac (ustawa o instytucjach rynku pracy i promocji zatrudnienia z dnia 20 kwietnia 2004 roku, rozdz. 14, art. 67–69). Ustawa przewiduje także, że fundusz szkoleniowy może być tworzony przez więcej niż jednego pracodawcę na zasadzie porozumienia. Środki zgromadzone w ramach funduszu szkoleniowego mają finansować

plan szkoleniowy, który powstaje we współpracy pracodawcy z przedstawicielami związków zawodowych lub przedstawicielami pracowników. Jeżeli nie uda się takiego planu ustalić w ciągu 30. dni, to jest on realizowany zgodnie z propozycjami pracodawcy.

Mimo takich zapisów w ustawie, firmy niewiele wiedzą o tym. Wskazało na to badanie przeprowadzone na zamówienie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej („Analiza efektywności funduszu szkoleniowego – instrumentu ustawowego wspierającego kształcenie ustawiczne”<sup>78</sup>). 55,8 procent badanych nie posiadało żadnej wiedzy na temat funduszu szkoleniowego, 85 procent badanych nie utworzyło funduszu szkoleniowego, czy też funduszu o podobnym charakterze, a ponad 70 procent respondentów nie zamierza w przyszłości tworzyć takiego funduszu. Główną przyczyną braku zainteresowania utworzeniem w firmie zakładowego funduszu szkoleniowego jest „brak środków”, 96 procent badanych stwierdziło, że przeszkodą jest „za dużo biurokracji”, a 74 procent badanych pracodawców stwierdziło, że fundusz nie jest potrzebny, bo „i tak nie szkolimy pracowników”. O braku stabilności w sferze rozwiązań i docenianiu jej strategicznego charakteru świadczy fakt, że budżety szkoleniowe są pierwszymi budżetami, które ulegają redukcji lub wręcz znikają w przypadku gorszej kondycji finansowej firmy.

Warto także wspomnieć, że w Polsce dobrze przyjęła się nagroda dla przedsiębiorstw systematycznie szkolących kadry i dbających o powiązanie inicjatyw rozwojowych ze strategią firmy – nagroda „Inwestor w kapitał ludzki”. Nagroda ta wyróżnia przedsiębiorstwa, które nadały szkoleniom odpowiednią rangę, a ich podejście oraz działania w dziedzinie szkolenia zawodowego mogą być traktowane jako wzorcowe.

### Zwiększanie zaangażowania pracowników w szkolenie.

Obecnie pracownik musi wziąć na siebie część odpowiedzialności związanej z procesem szkolenia, włącznie z jej aspektem finansowym. Wynika to ze zrewidowania poglądów na ustawiczne kształcenie kadr, koniecznością nauki przez całe życie oraz zanikaniem „zatrudnienia na całe życie” (*lifetime employment*). Wśród instrumentów stymulujących zaangażowanie pracowników w szkolenie można wyróżnić takie rozwiązania, jak płatny urlop szkoleniowy, indywidualne konta szkoleniowe (*Individual Learning Accounts, ILAs*), talony szkoleniowe (*vouchery szkoleniowe*) oraz szkolenie w czasie wolnym pracownika. W tym opracowaniu chciałabym zwrócić uwagę na dwa typy rozwiązań z tej grupy, czyli konta szkoleniowe oraz szkolenie w czasie wolnym pracownika.

Indywidualne konta szkoleniowe (ILAs) są rozwiązaniem, które zakłada aktywny udział pracownika w finansowaniu kształcenia ustawicznego. W ramach tego rozwiązania tworzone są konta szkoleniowe, które zasila pracownik, pracodawca i państwo. Warunkiem uprawniającym do korzystania ze środków finansowych pochodzących od firmy zatrudniającej i państwa jest wpłata własna pracownika. Całkowita suma zebrana na ILAs może być przeznaczona na program dowolnie wybrany z puli akredytowanych ofert szkoleniowych. Kraje, które dotychczas wprowadziły indywidualne konta szkoleniowe, to Austria, Holandia, Wielka Brytania oraz Szwecja<sup>9</sup>. Wdrożenie ILAs w Wielkiej Brytanii w latach 2000–2001 było dużym sukcesem: już w rok po rozpoczęciu programu liczył on powyżej 2 milionów 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.

Najczęściej stosowanym sposobem partycypacji pracowniczej jest uczestnictwo pracownika w szkoleniach w jego czasie wolnym. W przypadku takiej organizacji szkoleń, programy są opłacane przez pracodawcę (bezpośrednia partycypacja finansowa), a pracownik uczestniczy w nim w swoim wolnym czasie (pośrednia partycypacja finansowa). Wkład finansowy pracownika w tym przypadku można oszacować, mnożąc liczbę godzin szkolenia przez stawkę godzinową pracownika – otrzymany wynik, to wartość pieniężna czasu zainwestowanego przez pracownika w szkolenie. W większości krajów Unii Europejskiej szczegółowe warunki takiej organizacji szkoleń są ustalane w formie sektorowych układów zbiorowych (Luksemburg, Finlandia, Niemcy oraz Austria).

Warto wspomnieć, że Francja była pierwszym krajem, gdzie prawnie wprowadzono pojęcie „współinwestycji”, odnoszące się do szkolenia pracowników w czasie wolnym<sup>10</sup>. Zgodnie z obowiązującymi zapisami, przynajmniej 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.

W kontekście polskim szkolenie pracownika w czasie wolnym jest stosunkowo często stosowanym rozwiązaniem. Dotyczy to głównie nauki języków obcych, która bardzo często ma miejsce przed lub po godzinach pracy,

choć coraz częściej zdarzają się szkolenia odbywające się w weekend lub jeden z dni weekendu. W przypadku szkoleń językowych można też wskazać na ich „warunkową nieodpłatność” – pracodawca pokrywa koszty takiego szkolenia pod warunkiem zaliczenia przez pracownika egzaminu kończącego kurs. W przeciwnym wypadku pracownik jest zobowiązany sfinansować szkolenie z własnych środków. Zdarza się także, że szkolenia językowe rozumiane jako szkolenia o charakterze ogólnym, pozwalające nabyć umiejętności przenośne są częściowo odpłatne przez pracownika (zwykle jest to odpłatność na poziomie 20–30 procent).

Liczba polskich pracowników biorących, udział w ustawicznym kształceniu zawodowym jest bardzo niska. Według danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, tylko około 16 procent polskich pracowników doskonali swoje umiejętności, a przeciętny czas szkolenia wynosi 29 godzin. Istnieje wyraźna potrzeba zwiększenia liczby osób aktywnych zawodowo, które w sposób stały podnosiłyby swoje kwalifikacje zawodowe. Wydaje się, że interesującym rozwiązaniem w tym kontekście mogłoby być wprowadzenie indywidualnych kont szkoleniowych, finansowanych wspólnie przez pracownika, pracodawcę i państwo. Aby zapewnić, że pracownicy są zainteresowani takim kontem i wpłacają na nie odpowiednie środki, konieczne byłoby wprowadzenie odpowiednich uregulowań podatkowych, na przykład zapewnienie, że pieniądze wpłacane przez pracownika obniżają podstawę opodatkowania jego pensji, choć w świetle koncepcji *flexicurity* powinniśmy raczej mówić o obniżeniu jego dochodu podlegającego opodatkowaniu.

**Jakość i przejrzystość nabywanych kwalifikacji.** Wśród instrumentów zwiększających przejrzystość nabywanych kwalifikacji istnieją dwa podstawowe rozwiązania: system egzaminowania, pozwalający ocenić stopień opanowania konkretnych umiejętności oraz bilans kompetencyjny przedsiębiorstwa, pozwalający ocenić umiejętności pracowników i na tej podstawie zaplanować dalsze szkolenia. Przykładem pierwszego rozwiązania jest na przykład brytyjski system NVQS (*National Vocational Qualifications System*) czy też szkocki system SVQS<sup>11</sup> (*Scottish Vocational Qualifications System*), a przykładem drugiego – francuski *bilan de competences*<sup>12</sup>. Wśród tej grupy instrumentów wyróżniamy także normy ISO 9000.

System NVQS jest oparty na kompetencjach i w ramach tego systemu każdej kompetencji przypisana została odpowiednia liczba punktów. Pozyskanie określonej liczby punktów gwarantuje zdobycie odpowiedniego dla

demonstrowanego poziomu umiejętności i wiedzy standardu kwalifikacyjnego. Co istotne, standardy kwalifikacyjne zostały opracowane we współpracy z pracodawcami dlatego też, nie będąc pozbawione podbudowy teoretycznej, pozostają w ścisłym związku z praktyką i stanowią wiarygodne źródło informacji dla pracodawcy o umiejętnościach pracownika.

Z kolei francuskie rozwiązanie – bilans kompetencyjny (*bilan de competences*) – to analiza umiejętności pracownika w celu zdiagnozowania luk kompetencyjnych i zaprojektowania planu naprawczego. Zasadniczą różnicą z systemem NVQS jest wykorzystanie pozyskanych informacji: w przypadku bilansu kompetencyjnego mają one charakter wewnętrzny i są przeznaczone tylko dla aktualnego pracodawcy. Sporządzanie bilansu kompetencyjnego jest prawnie umocowane, a zapis z lipca 1992 roku, nadał taką samą wartość kwalifikacjom nabytym poza oficjalnym systemem edukacji, jak i tym, które zostały nabyte w sposób tradycyjny. Za pomocą tego prawa usankcjonowano więc szkolenie nieformalne i incydentalne, a elementem ocenianym stały się posiadane kwalifikacje, a nie, jak do tej pory, tryb nabywania kwalifikacji.

Wydaje się, że w Polsce bardzo dużym wyzwaniem dla praktyki certyfikowania kwalifikacji zawodowych jest uwzględnianie kwalifikacji zdobywanych w sposób alternatywny do tradycyjnego systemu edukacji zawodowej. Praktyka pokazuje, że dotychczas przyjęły się tylko dwa rozwiązania w tej mierze: egzaminy językowe, do których można przystąpić w wyznaczonych centrach bez konieczności uczęszczania wcześniej na kursy przygotowujące oraz europejskie komputerowe prawo jazdy (*European Computer Driving Licence, ECDL*). Warto też podkreślić, że rzemiosło dysponuje własnym, niezależnym systemem nadawania tytułów kwalifikacyjnych (czeladnika i mistrza). Tytuły te są nadawane w drodze przeprowadzania egzaminów czeladniczych i mistrzowskich, potwierdzających posiadanie wymaganych kwalifikacji.

**Czwarty filar *flexicurity*: nowoczesne systemy ubezpieczeń społecznych.** System ubezpieczeń społecznych musi sięgnąć po nowe rozwiązania, aby wesprzeć elastyczne rozwiązania z punktu widzenia pracodawców i nie obciążać ich dodatkowymi kosztami. Powinien także wesprzeć bezpieczeństwo dla pracowników, szczególnie w okresach kiedy pozostają bez pracy. Warto zwrócić uwagę na praktykę stosowaną we Włoszech, której celem jest promowanie zatrudnienia na czas nieokreślony. Filozofią stojącą za tym rozwiązaniem jest zapo-

bieganie segmentacji rynku pracy. Praktyka pokazuje bowiem, że osoby zatrudnione na czas określony są w różny sposób dyskryminowane, na przykład mają o wiele mniejszy dostęp do szkoleń zawodowych lub w ogóle nie biorą udziału w tych szkoleniach. Aby nie dopuszczać do takiej sytuacji i promować zatrudnienie na czas nieokreślony, Włochy zdecydowały się na redukcję kosztów stałego zatrudnienia (redukcja o 5 procent w stosunku do wynagrodzenia brutto: 3 procent dla pracodawcy i 2 procent dla pracownika) przy wzroście wysokości składek na ubezpieczenie społeczne w przypadku zatrudnienia na czas określony (nawet o 23 procent). Szacunki pokazały, że redukcja kosztów w przypadku zatrudnienia na czas nieokreślony wraz z innymi zmianami, na przykład możliwością odliczeń od podstawy opodatkowania kosztów związanych ze stażem, czy też zatrudnieniem osób niepełnosprawnych, powinna zaoszczędzić przedsiębiorstwom 3 procent rocznie (około 700 EUR) na każdego zatrudnionego na czas nieokreślony. Podniesienie składek na ubezpieczenie społeczne, w przypadku kontraktów na czas nieokreślony, ma na celu poprawienie perspektyw emerytalnych osób zatrudnionych na takich kontraktach, jak też zapewnienie, że korzystają one ze swego prawa do urlopu wychowawczego i zasiłków wypłacanych w trakcie tego urlopu.

Interesujące rozwiązanie wprowadzono także w Republice Czeskiej, a dotyczy ono zasiłków wypłacanych osobom pozostającym bez zatrudnienia. Zasadniczym problemem był zbyt wysoki poziom tych zasiłków, które były demotywuujące do podejmowania zatrudnienia. Zdecydowano się więc na uzależnienie wysokości wypłacanego zasiłku od zaangażowania beneficjenta w poszukiwanie pracy i ogólną postawę demonstrowaną we współpracy z urzędem pracy. Jednocześnie uproszczono system zasiłków zgodnie z założeniem *making work pay*, według którego praca ma finansować zasiłki dla osób pozbawionych zatrudnienia, nawet jeżeli finansowanie to ma się odbywać, tylko w wymiarze symbolicznym.

W Polsce również dużym problemem jest segmentacja na rynku pracy ze względu na typ umowy, jaką zawiera pracodawca z pracownikiem. Jest to zróżnicowanie na tyle silne, że jeżeli pracownik pozostaje w trybie zatrudnienia na mocy kontraktów na czas określony lub świadczy pracę tymczasową przez dłuższy czas, to istnieje realne zagrożenie, że jego pozycja na rynku pracy („zatrudnialność”) ulegnie znacznemu pogorszeniu. Z kolei pracodawca polski często ucieka się do wszelkich możliwych rozwiązań, by nie zatrudnić pracownika na stałe, ponieważ w Polsce warunki zatrudniania na czas

nieokreślony są bardzo niekorzystne i stanowią ogromny ciężar dla przedsiębiorcy. Powszechne praktyki, to „wymuszone samozatrudnienie” lub oferowanie wyższego wynagrodzenia w przypadku zawierania kontraktów na czas określony.

Komentując rozwiązanie czeskie i analizując strukturę zasiłku dla osób bezrobotnych oferowanego w Polsce wraz z dodatkami (dodatki stażowe, szkoleniowe i aktywizacyjne) można postawić tezę, że byłoby wskazane silniejsze powiązanie wysokości wypłacanego zasiłku z aktywnością przejawianą przez osobę bezrobotną w poszukiwaniu zatrudnienia. Kolejne wyzwanie jakie stoi przed systemem ubezpieczeń społecznych, to taka jego konstrukcja, aby zasiłki zapewniane osobom tracącym pracę były godziwe, ale jednocześnie mobilizujące do, jak najszybszego powrotu do pracy. Można założyć, że wdrożenie elastycznych rozwiązań może przynieść rezultat w postaci częstszych, choć krótszych okresów między kolejnymi zatrudnieniami – taka sytuacja byłaby ze wszech miar pożądana i dowodziła, że mamy do czynienia nie tylko z łatwością zwalniania, ale także z łatwością zatrudniania na polskim rynku pracy.

**Podsumowanie.** Podsumowując tę krótką refleksję na temat koncepcji *flexicurity* i instrumentów stosowanych w krajach członkowskich można stwierdzić, że wdrożenie jej bazuje na opracowaniu odpowiednich rozwiązań w ramach zagadnień „twardych”, takich jak kontrakty o pracę, instrumenty aktywnej polityki rynku pracy czy też odpowiedni system ubezpieczeń społecznych. Jednocześnie nie można zapomnieć o zagadnieniach „miękkich”, takich jak dbałość o to, aby pracownicy posiadali odpowiednie kwalifikacje pozwalające im się dostosowywać do zmiennych warunków otoczenia ekonomicznego. Istotne jest także, aby ludzie mieli wiarę we własne siły na rynku pracy i w związku z tym traktowali zmiany zatrudnienia jako coś naturalnego, nie zagrażającego im i mieli przekonanie, że sobie z tą sytuacją poradzą. Opracowywanie i wdrażanie najważniejszych dla każdego kraju rozwiązań trudno sobie wyobrazić bez zaangażowania wszystkich interesariuszy procesów zachodzących na rynku pracy, a więc pracodawców i pracowników, a także państwa jako partnera w dużej mierze tworzącego warunki do gry zachodzącej na rynku pracy. Ta współpraca może mieć miejsce tylko i wyłącznie w warunkach efektywnego dialogu społecznego prowadzonego na różnych poziomach, jak też podejmowania przez wszystkich partnerów odpowiedzialności merytorycznej i finansowej za proponowane rozwiązania,

oczywiście w zakresie ich dotyczącym. Istotne byłoby także zagwarantowanie partnerom społecznym większego udziału w procesie tworzenia regulacji prawnych, na przykład zapewnienie, że bilateralne projekty partnerów społecznych mogą stać się elementem systemu prawnego decydującego o systemie kształcenia ustawicznego w Polsce.

Bardzo istotna jest także świadomość, że wdrażanie koncepcji *flexicurity* musi następować w drodze równoległego opracowywania odpowiednich rozwiązań we wszystkich obszarach: elastycznych i „bezpiecznych” umów o pracę, aktywnej polityki rynku pracy, ustawicznego kształcenia i ubezpieczeń społecznych. Nie można ułatwiać zwalniania pracowników bez stworzenia warunków, które pozwolą mieć dużą pewność, że będą oni mieli możliwość pozyskania kolejnego zatrudnienia czy też promować uelastycznianie umów o pracę bez wprowadzenia odpowiednich mechanizmów pozwalających uaktualniać kwalifikacje zawodowe. Konieczne jest także zapewnienie, że system składek na ubezpieczenie społeczne koresponduje z proponowanymi elastycznymi umowami o pracę i gwarantuje takie same prawa dla pracowników tymczasowych, jak osób zatrudnionych na mocy klasycznej umowy o pracę.

<sup>1</sup> *Commission Communications on flexicurity*, Memo 07/256, Brussels, 27.06.2007, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/256&format=HTML&aged=10&language=EN&guiLanguage=en>

<sup>2</sup> Ang. *trade off*: wymiana, zamiana, czyli im bardziej elastyczne są wdrażane umowy o pracę, tym powinno być więcej zapewnionych okazji do podnoszenia kwalifikacji przez pracowników.

<sup>3</sup> Zaprezentowane rozwiązania pochodzą z raportu *The European Expert Group on Flexicurity* zredagowanego przez T. Wiltthagena zatytułowanego *Flexicurity Practices*, 24.05.2007, Bruksela, dostępnego na stronie internetowej [http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/pdf/flexi\\_practices\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/flexi_practices_en.pdf)

<sup>4</sup> *Sabbatical* oznacza przerwę w karierze zawodowej, zwykle trwa 6 miesięcy–1 rok. W tym czasie pracownik może podnosić swoje kwalifikacje, zając się swoim życiem prywatnym, na przykład podróżować, czy też opiekować się potrzebującym członkiem rodziny. Jest to termin, który został przejęty przez biznes z uczelni amerykańskich, gdzie profesorowie korzystają z takiego urlopu, aby przeciwdziałać wypaleniu i popadnięciu w rutynę.

<sup>5</sup> L. Kostrzewski, P. Skwirowski, *Pracodawca niech brzmi dumnie*, „Gazeta Wyborcza”, 18.01.2008.

<sup>6</sup> Zagadnienie to zostało szczegółowo omówione, w: A. Kwiatkiewicz, *Ustawiczne kształcenie zawodowe w krajach Unii Europejskiej*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa, 2006.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Badanie to przeprowadzono w ramach SPO RZL Działanie 1.1. *Rozwój i modernizacja instrumentów i instytucji rynku pracy* Priorytet 1. Aktywna polityka rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej; dokładny opis badania i jego rezultatów można znaleźć na: <http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=1000> (15.01.2007).

<sup>9</sup> W. Heidemann, *Individual learning accounts: A tool for financing lifelong learning*, Referat zaprezentowany na konferencji *Lifelong Learning and Social Dialogue*, Malmo, 23–25.04.2001.

<sup>10</sup> J. Trautman, *Training in the context of a reduction in working hours*, *European Journal of Vocational Training*, No 23, CEDEFOP, 2001.

<sup>11</sup> National Council for Vocational Qualifications (NCVQ), *Information Note: General National Vocational Qualifications*, London, April, 1993.

<sup>12</sup> 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.

Propozycje dotyczące polskiej prezydencji w UE powinny być konsultowane z organizacjami społecznymi, w tym między innymi skupionymi wokół instytucji dialogu trójstronnego – pisze Tomasz Grzegorz Grosse

# Polska prezydencja w UE

## – wyzwania dla partnerów dialogu społecznego

*Przygotowywanie i realizacja zadań prezydencji w Radzie UE w roku 2011 staje się poważnym wyzwaniem nie tylko dla polskiego rządu, ale również dla partnerów społecznych uczestniczących w dialogu trójstronnym. Polski rząd powinien konsultować z nimi priorytety merytoryczne podejmowane na arenie europejskiej, zwłaszcza takie, które odnoszą się do problematyki ekonomiczno-społecznej, rozwoju zasobów ludzkich oraz rynku pracy.*

**P**artnerzy społeczni mogą wypracować własne stanowisko wobec proponowanych tematów prezydencji, które mogłyby wzbogacić działania podejmowane przez polską administrację. Ponadto, należałoby dążyć do wypracowania wspólnych działań w okresie prezydencji. Przykładowo, mogłyby to być konferencje powiązane z priorytetami polskiego przewodnictwa w Radzie UE lub spotkania w ramach europejskiego dialogu społecznego, nawiązujące do prac prezydencji i odbywające się w naszym kraju. Polska prezydencja stwarza wiele możliwości włączenia organizacji społecznych, naukowych i pozarządowych do wspólnych działań na arenie europejskiej. Jest to również okazja do wypracowania w przyszłości bardziej systemowych rozwiązań w zakresie współpracy administracji rządowej z partnerami społecznymi przy wypracowywaniu kierunków polskiej polityki europejskiej i ich późniejszej realizacji na forum instytucji unijnych. Ogromne znaczenie ma tutaj inicjatywa i pomysłowość samych organizacji społecznych.

**Jakie priorytety polskiej prezydencji?** Jakiego typu inicjatywy polityczne może realizować polska prezydencja? Do tej pory różne kraje przewodzące w danym czasie Unii podejmowały czy preferowały odmienne grupy tematów. Po pierwsze, były to tematy związane z geopolityką, która może być definiowana jako polityka, która ma na celu maksymalizowanie korzyści dla danego podmiotu politycznego i w odniesieniu do określonej przestrzeni geograficznej. W Europie częstą praktyką jest próba kształtowania polityki sąsiedzkiej lub relacji zewnętrznych wobec najbliższego otoczenia geograficznego (na przykład francuska inicjatywa Unii dla Śródziemnomorza, polsko-szwedzka inicjatywa Wschodniego Partnerstwa, fińskie dążenia do zawarcia porozumienia o partnerstwie i współpracy UE–Rosja, zabiegi austriackiej prezydencji do poszerzenia Unii o zachodnie Bałkany itp.). Ilustracją tej tendencji mogą być również inicjatywy polityczne w obrębie polityki wewnętrznej, ale mające szczególny wymiar terytorialny (na przykład współpraca wokół basenu Morza Bałtyckiego). Tematy geopolityczne, odnoszą się także do kwestii strategicznych lub bezpieczeństwa narodowego (różnorodne propozycje dotyczące polityki zagranicznej, bezpieczeństwa lub polityki obronnej). Przykładem tej tendencji była inicjatywa prezydencji szwedzkiej (2001), dotycząca pokojowego zapobiegania konfliktom<sup>1</sup>. Geopolityczny wydźwięk mają kwestie dotyczące polityki energetycznej lub bezpieczeństwa energetycznego.

Drugim typem tematów, podejmowanym często przez poszczególne prezydencje, są kwestie związane z polityką rozwoju, a więc dotyczące polityk gospodarczych i społecznych, które mają żywotne znaczenie dla interesów narodowych. Przykładem mogą być zarówno kwestie wspólnej polityki energetycznej, polityki handlowej, polityki technologicznej i innowacyjnej, polityki spójności, regulacje wspólnego rynku, w zakresie

usług finansowych i unii monetarnej, w tym zagranicznej polityki monetarnej itp. Trzecią grupę tematów stanowią zagadnienia związane z poszczególnymi interesami sektorowymi i branżowymi w określonym kraju, które wpływają na priorytety i działania legislacyjne prezydencji. Jest to zwłaszcza związane z bieżącymi pracami legislacyjnymi w UE.

Kolejna grupa tematów wiąże się ze specjalizacją określonych krajów w Unii, które wykorzystują prezydencję do podkreślania swojego wkładu w rozwój integracji europejskiej. Przykładem są tematy związane z ochroną środowiska i rozwojem innowacyjnej gospodarki proponowane przez kraje skandynawskie. Inne zagadnienia wiążą się z modami intelektualnymi panującymi w debacie europejskiej, na przykład swego czasu istotne znaczenie miało zaangażowanie w realizację Strategii Lizbońskiej, a obecnie takim tematem jest przeciwdziałanie zmianom klimatycznym. Wreszcie ostatnia grupa tematów prezydencji może wynikać ze specyficznych uwarunkowań krajowej debaty publicznej, na przykład toczącej się rywalizacji wyborczej. Narzuca ona niekiedy prezydencji sposób działania, ale najczęściej dotyczy to bieżących spraw europejskiej agendy, a nie specjalnych inicjatyw poszczególnych prezydencji.

Do tej pory w Polsce sygnalizowano możliwość podjęcia przez polską prezydencję tematów odnoszących się do geopolityki. Po pierwsze, jest to współpraca energetyczna i wprowadzenie mechanizmów europejskiej solidarności w tej mierze, po drugie, polityka wschodnia Unii, zwłaszcza wobec Rosji i Ukrainy. W maju 2008 roku, Polska i Szwecja przedstawiły wspólną propozycję wschodniego wymiaru polityki unijnej, kryjącą się pod nazwą Wschodnie Partnerstwo UE. Bezpośrednimi adresatami tej inicjatywy są: Ukraina, Mołdawia, Gruzja, Azerbejdżan i Armenia. Na poziomie technicznym przewidywane jest także uczestnictwo Białorusi. Minister Spraw Zagranicznych Radosław Sikorski zapowiedział, że powyższa inicjatywa będzie polską marką w UE i priorytetem polskiego przewodnictwa w UE w 2011 roku<sup>2</sup>. Przywódcy państw UE zaaprobowali na szczycie w Brukseli (czerwiec 2008 roku) propozycję wzmocnienia wschodniego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Polska inicjatywa odbywa się z odpowiednim wyprzedzeniem, tak więc będzie mogła być rozwijana i instytucjonalizowana w czasie sprawowania prezydencji w roku 2011.

Poza<sup>3</sup> Partnerstwem Wschodnim, jako potencjalny cel polskiej prezydencji wymieniany jest rozwój europejskiej polityki energetycznej, dyskusja nad nową perspektywą finansową w UE na lata 2014–2020 oraz przegląd Strategii Morza Bałtyckiego. Na razie wszystkie

wymienione propozycje celów nie zostały przedyskutowane ani z najważniejszymi pozarządowymi ośrodkami politycznymi w kraju, ani szerzej poruszone w debacie publicznej. Nie został również, póki co, dokonany ostateczny wybór priorytetów przez rząd, co jest związane z potrzebą konsultacji z państwami uczestniczącymi razem z Polską w tak zwanym trójkącie prezydencji zbiorowej (to jest Danią i Cyprem). Tego typu rozwiązanie funkcjonuje w praktyce polityki europejskiej, choć w sposób formalny wprowadza je dopiero Traktat Lizboński. Najwyższa jednak pora, aby priorytety polskiej prezydencji znalazły szerszy wyraz w debacie krajowej.

**Tematy ważne dla partnerów społecznych.** Polska prezydencja ma szanse wywarcia wpływu na bieg polityk unijnych, między innymi poprzez zorganizowanie dyskusji na temat nowego unijnego budżetu Unii, który będzie obowiązywał po roku 2013. Polska powinna być do niej przygotowana nie tylko pod kątem zabiegania o przyznanie możliwie największych transferów funduszy unijnych niezbędnych dla rozwoju naszego kraju, ale również zaproponowania całościowych reform poszczególnych polityk europejskich. Propozycje zmian powinny dotyczyć wszystkich najważniejszych obszarów polityk publicznych, które muszą być ze sobą powiązane i nawzajem się wzmacniające. Przewodnym motywem dla tych reform może być hasło „Europy Solidarnej”. Chodzi nie tylko o usprawiedliwienie potrzeby zwiększenia transferów finansowych do krajów i regionów słabiej rozwijających się, a więc potrzebujących większych inwestycji w ramach szeroko rozumianej polityki rozwoju.

Postulat programowy „Europy Solidarnej” może mieć również zastosowanie do przeciwdziałania tendencji do protekcjonizmu narastającego pod wpływem kryzysu ekonomicznego. Ponadto, propozycja hasła polskiej prezydencji może mieć odniesienie do zwiększenia solidarności społecznej w Europie, rozumianej między innymi, jako wzajemną pomoc między starszym i młodszym pokoleniem. Jest to powiązane z potrzebą szerszego wprowadzenia w politykach europejskich działań prorodzinnych i przeciwdziałających negatywnym skutkom demograficznym (zwłaszcza starzenia się społeczeństwa). Innym wyrazem solidarności są działania dotyczące pracowników i pracodawców, w tym także związane z rozwojem zasobów ludzkich podejmujących nowe wyzwania na rynku pracy, zwłaszcza w zakresie innowacyjnej gospodarki.

Szereg działań solidarnościowych obejmują kwestie poruszane przy okazji debaty o przyszłości polityki spój-

## Strategiczna niepewność

Nie do końca wiadomo, czy polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej będzie się odbywała w dotychczasowym systemie prawnym, czy zgodnie ze zmianami wprowadzanymi Traktatem Lizbońskim. Nie jest bowiem jasne, jak potoczy się kolejne referendum w Irlandii oraz dalszy proces ratyfikacji tego Traktatu. Nie wchodząc w szczegóły ewentualnych zmian traktatowych warto zauważyć, że mogą mieć one poważne implikacje dla polskiej prezydencji. Należy zwrócić uwagę na trzy podstawowe fakty odnoszące się do nowego kształtu ustrojowego prezydencji w poszerzonej Unii. Po pierwsze, zostaje ona w poważnym stopniu osłabiona przez urząd przewodniczącego Rady Europejskiej oraz Wysokiego Przedstawiciela do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Po drugie, będzie ona realizowana w warunkach silniejszej roli systemu głosowania kwalifikowaną większością oraz zwiększonego wpływu najludniejszych krajów członkowskich na procesy decyzyjne. Po trzecie, jest ona rzadziej sprawowana, z uwagi na znaczący wzrost liczby krajów członkowskich.

Z punktu widzenia wyzwań polskiej prezydencji nowy system instytucjonalny będzie niewątpliwie osłabiać dotych-

czasowy zakres wpływów politycznych dla prezydencji narodowej. Silnym ograniczeniem, będzie przede wszystkim urząd stałego przewodniczącego Rady, który odbierze prezydencji kompetencje w zakresie funkcji reprezentacyjnej (w kontaktach między instytucjami UE i w relacjach zewnętrznych). Ponadto, poważnie osłabi możliwości sprawowania funkcji organizatora agendy w instytucjach międzyrządowych oraz brokera porozumień międzypaństwowych. Prezydencja rotacyjna sprawowana przez państwa członkowskie w większym stopniu będzie zapewne musiała się skupić na sprawach szczegółowych i bieżącym funkcjonowaniu instytucji międzyrządowych. Z tego względu – według niektórych komentatorów – może budzić mniejsze zainteresowanie polityczne wśród państw członkowskich. Nie wyklucza to jednak możliwości inicjatywy w zakresie agendy prezydencji, w tym również wiodących dla danego kraju tematów politycznych.

\* A. Schout: *Beyond the Rotating Presidency*, w: J. Hayward (red.): *Leaderless Europe*, „Oxford University Press”, Oxford, 2008.

ności. Dotyczy ona między innymi spójności terytorialnej, rozumianej także jako potrzeba zapewnienia dostępu do podstawowych usług użyteczności publicznej na wszystkich obszarach Unii. Ma to przede wszystkim związek z wyrównaniem jakości życia społeczności lokalnych w Europie. Jednak innym aspektem tego zagadnienia jest dążenie do zapewnienia równych szans rozwoju wszystkim regionom, także tym peryferyjnym lub znajdujących się w słabiej rozwijających się państwach UE. Chodzi przy tym o możliwości rozwoju odpowiedniego potencjału na tych obszarach, który umożliwi wprowadzanie innowacji gospodarczej i społecznej. Szeroko rozumiana innowacja jest znacznie lepszym sposobem podwyższenia standardów i jakości życia mieszkańców, niż na przykład pomoc socjalna ze strony państwa. Wszystkie te tematy mają duże znaczenie, także dla organizacji społecznych uczestniczących w dialogu społecznym. Mogą zostać również wzbogacone w trakcie dyskusji programowej o pomysły ważne dla partnerów społecznych.

Warto zauważyć, że szereg działań o charakterze społecznym może mieć bezpośrednie znaczenie dla wspierania rozwoju gospodarczego, w tym również w zakresie innowacyjnej oraz opierającej się na wiedzy gospodarki. Przykładem mogą być niektóre działania polityki społecznej na rynku pracy, które mają na celu podniesienie wykształcenia pracowników lub zmianę ich kwalifikacji pod kątem nowych umiejętności, niezbędnych dla

rozwoju innowacyjnej gospodarki. Dotyczy to również nowych kierunków działalności gospodarczej, które powinny być związane z najbardziej przyszłościowymi badaniami naukowymi w Europie. Pozwalają także na dywersyfikację dotychczasowych specjalizacji w krajach słabiej rozwijających się. Sprzyjają podniesieniu konkurencyjności ich gospodarek w strategicznej perspektywie. Innym przykładem może być korzystne znaczenie polityki prorodzinnej dla rozwoju innowacyjnej gospodarki. Jak wynika z badań Komisji Europejskiej, rozwój innowacyjnej gospodarki jest bowiem silnie skorelowany z działaniami publicznymi stymulującymi wzrost dzietności populacji oraz zwiększającymi jej jakość wykształcenia<sup>4</sup>.

Wśród tematów polskiej prezydencji powinna znaleźć się reforma dotychczasowej polityki spójności i polityki innowacyjnej Unii<sup>5</sup>. Obie mają bezpośrednie znaczenie dla realizacji celów krajowej polityki rozwoju. Chodzi o pogłębienie realizowania celów lizbońskich związanych z rozwojem innowacyjnej gospodarki w regionach peryferyjnych UE. Dotychczasowa praktyka obu instrumentów politycznych pokazuje, że w niewystarczającym stopniu wspierają one rozwój innowacyjnej gospodarki w nowych krajach członkowskich. Dostępne badania<sup>6</sup> wskazują na coraz silniejsze różnice między północno-zachodnią i południowo-wschodnią częścią Europy pod względem rozwoju innowacyjnej gospodarki. Grozi to utrwaleniem podziału w Unii na obszary rozwijające się

według paradygmatu gospodarki opartej na wiedzy i obszary peryferyjne, opierające się na tradycyjnych branżach gospodarczych, niskich technologiach i taniej sile roboczej. Likwidowanie tego typu podziału leży więc w interesie całej Unii, dla której poważnym obciążeniem politycznym i społecznym mogą okazać się słabiej rozwijające się obszary nowych krajów członkowskich.

Biorąc to pod uwagę, podstawowym celem krajowej polityki rozwoju w okresie sprawowania prezydencji powinno być skierowanie polityki spójności na cele osiągnięcia większej spójności w skali europejskiej w zakresie rozwoju innowacyjnej gospodarki<sup>7</sup>. Polska powinna dążyć do wzmocnienia tych propozycji Komisji Europejskiej i ekspertów unijnych, które kładą nacisk na budowanie nowego potencjału dla rozwoju innowacyjnej gospodarki w regionach słabiej rozwijających się, umożliwiającego w perspektywie strategicznej rozwój badań i nowych technologii, a także stopniowe włączanie się do europejskich programów ramowych<sup>8</sup>. Do takich propozycji należy zaliczyć, między innymi silniejsze wsparcie w tych regionach dla rozwoju infrastruktury badawczo-naukowej, a także jej powiązanie z infrastrukturą o znaczeniu europejskim lub uczestniczącej w badaniach finansowanych z budżetu Unii (na przykład z europejskimi centrami doskonałości)<sup>9</sup>. Podobną rekomendacją jest rozwój powiązań kooperacyjnych, które będą łączyły platformy technologiczne powstające na poziomie regionalnym z najbardziej konkurencyjnymi i nowoczesnymi platformami europejskimi<sup>10</sup>. Warto również poprzeć propozycję wzmocnienia regionalnych klastrów innowacji, w przypadku regionów słabszych, na przykład w formule pilotażowej<sup>11</sup>.

Podejście innowacyjne do polityki spójności może ją wzmocnić zarówno ideowo, jak również politycznie. Może uczynić z niej instrument budowania zjednoczonej Europy, nie tylko w oparciu o rozwój nowoczesnej i konkurencyjnej gospodarki, ale również w trosce o poszanowanie przyrody i rozwoju społecznego. Może również przyczynić się do bardziej skutecznego rozwiązywania problemów społecznych, co jest korzystne zarówno dla społecznego odbioru integracji europejskiej, ale również dla państw mających największy wpływ na decyzje Unii. Chodzi między innymi o wykorzystanie innowacji do pokonywania problemów demograficznych lub występujących na rynku pracy. Ponadto, wspieranie większego zastosowania innowacyjności w polityce spójności koresponduje z kwestią bezpieczeństwa energetycznego w Europie i zwiększenia współpracy w ramach polityki energetycznej między państwami członkowskimi. Przykładem jest poszukiwanie innowacyjnych rozwiązań w zakresie energetyki. Takie działania mogą wycho-

dzić naprzeciwko wzrastającym potrzebom energetycznym gospodarki unijnej, mogą również uwzględniać wymogi ochrony środowiska oraz podwyższyć bezpieczeństwo energetyczne krajów europejskich, między innymi poprzez zmniejszanie zależności od zewnętrznych dostaw tradycyjnych surowców.

Współpraca w zakresie wyżej wymienionych polityk unijnych leży w interesie wszystkich nowych krajów członkowskich i może być platformą dla zacieśnienia współpracy między nimi. Także bliższa współpraca z krajami skandynawskimi, w odniesieniu do rozwoju innowacyjnej gospodarki, może być korzystna dla polskiej prezydencji. Państwa te tworzą krąg potencjalnych sojuszników dla propozycji reform wysuwanych w trakcie polskiego przewodnictwa w Unii Europejskiej.

**Potrzeba dyskusji społecznej wokół priorytetów.** Duże znaczenie ma także wewnątrzrajowa dyskusja społeczna, w tym również konsultowanie tematów prezydencji z partnerami rządu uczestniczącymi w dialogu trójstronnym. W programie rządu dotyczącym przygotowań do prezydencji kwestie dotyczące priorytetów potraktowano w sposób ogólny, bez pogłębionej refleksji merytorycznej, a także bez zaproponowania bardziej innowacyjnych lub odważnych pomysłów politycznych. Propozycje administracji są więc zbyt powściągliwe, albo brakuje odpowiedniego zaplecza merytorycznego, które stanowiłoby wsparcie dla działań programowych. Właśnie dlatego potrzebne jest ożywienie dyskusji społecznej i eksperckiej na temat polskiej prezydencji. Potrzebna jest również bardziej systematyczna współpraca ze środowiskami naukowymi i akademickimi, zwłaszcza w zakresie podejmowania długofalowych prac programowych, analitycznych i monitorujących. Przykładem tego typu prac mógłby być niezależny od administracji monitoring stanu przygotowań do prezydencji. Także środowiska pozarządowe mogą realizować zadania badawcze oraz współorganizować debatę społeczną lub działania informacyjne. Szczególnie ważne jest to, aby uczestniczyły w realizacji tego typu zadań nie tylko w Polsce, ale również za granicą, wśród partnerów mających strategiczne znaczenie dla polskiej prezydencji i polityki europejskiej.

W rządowym programie dużo miejsca poświęcono działaniom informacyjnym i promocyjnym – zarówno w Polsce, jak i za granicą. Bez wątpienia realizowanie funkcji prezydencji jest znakomitą okazją do zmiany wizerunku Polski w Unii Europejskiej. Sprzyja poprawie wiedzy o funkcjonowaniu Unii w polskim społeczeństwie, jak również stwarza możliwości wzmoc-

nienia debaty publicznej o celach polskiej polityki europejskiej. Niezwykle pomocna w realizowaniu tych celów może się okazać współpraca administracji z organizacjami pozarządowymi i społecznymi oraz środowiskami eksperckimi. Niestety, poza ważnymi deklaracjami na temat potrzeby uruchomienia takiej współpracy, w omawianym dokumencie programowym nie ma bardziej konkretnych propozycji. Nie ma zwłaszcza rozwiązań instytucjonalnych, które tworzyłyby stabilny i długofalowy system takiej współpracy, możliwy do wykorzystania nie tylko w okresie przygotowań do polskiej prezydencji. Warto zauważyć, że różnorodne potrzeby związane z wypełnianiem funkcji prezydencji, będą wymagały nie tylko zatrudnienia i przeszkolenia urzędników, ale zaangażowania ekspertów i naukow-

ców specjalizujących się w poszczególnych aspektach spraw europejskich. Przynajmniej część spośród nich powinna zostać objęta wielomiesięcznymi kontraktami na współpracę przy organizacji prezydencji oraz niektórymi szkoleniami przewidzianymi dla urzędników.

**Współpraca z partnerami społecznymi w trakcie prezydencji.** Konsultacje programowe z organizacjami społecznymi uczestniczącymi w pracach Komisji Trójstronnej mogą więc wzbogacić program polskiego przewodnictwa w Radzie UE. Stanowią również okazję do wypracowania przedsięwzięć organizacyjnych z udziałem partnerów społecznych, które będą towarzyszyły pracom polskiej administracji. Wśród takich inicjatyw na uwagę zasługują przynajmniej dwie propozycje. Po

### Obowiązki prezydencji

Polska prezydencja w roku 2011 będzie poważnym zadaniem strategicznym i operacyjnym dla polskiej administracji, i elit politycznych. Na obowiązki prezydencji można spojrzeć z wielu perspektyw. Po pierwsze, jako umiejętność wpływania na bieg spraw europejskich zgodnie z polską racją stanu i krajowymi interesami społeczno-gospodarczymi. Takie podejście, wymaga przede wszystkim właściwego zdefiniowania interesów narodowych w poszczególnych segmentach spraw unijnych, wyboru najważniejszych priorytetów zgodnie z zasadą optymalizowania celów i środków pozostających w dyspozycji państwa polskiego, a także umiejętności operacjonalizacji tych celów w praktyce funkcjonowania Unii. Zasadnicze znaczenie mają przy tym priorytety dotyczące krajowej polityki rozwoju.

Po drugie, sukces prezydencji może być mierzony umiejętnością „popchnięcia” spraw europejskich, a więc zdolności do zaproponowania wizji określonych działań unijnych, które wiążą się z rozwojem integracji europejskiej, a także zdolności do zrealizowania tej wizji w praktyce. Z tym wiąże się kwestia umiejętności odpowiedniej promocji działań prezydencji, zaproponowania odpowiednich idei europejskich i argumentów uzasadniających określone pomysły polityczne. Działania związane z rozwojem integracji europejskiej mogą, a nawet powinny być zgodne z interesami narodowymi, ale muszą być odpowiednio uzasadnione w odniesieniu do idei europejskich i dobra wspólnego Europejczyków. Warto przy tym zauważyć, że praktyka działań wielu prezydencji wskazuje na to, że niejednokrotnie gros spraw jest związana z nieoczekiwanymi sytuacjami kryzysowymi, zarówno wewnętrznymi i zewnętrznymi. Zostają one włączone do agendy prezydencji nagle i wymagają umiejętności sprawnego rozwiązywania problemów. To one niejednokrotnie decydują o odbio-

rze sprawności działań prezydencji, a także jej proeuropejskim charakterze.

Wreszcie trzecim wyzwaniem dla prezydencji jest kwestia zmian systemowych w polskiej administracji. Chodzi zwłaszcza o to, aby przygotowania do prezydencji nie były kolejną krótkotrwałą mobilizacją administracji i elit politycznych, mającą na celu wyłącznie doraźne cele operacyjne, ale stanowiły okazję do wprowadzenia systemowych zmian w polskim systemie polityki europejskiej: tworzyły zasady i cele planowania strategicznego polityki europejskiej, budowały instytucje i procedury niezbędne do programowania tej polityki i jej późniejszego realizowania, wzmacniały polskie zasoby eksperckie, urzędnicze, infrastrukturalne itp. Duże znaczenie ma także wypracowanie trwałych mechanizmów włączania partnerów społecznych do polskiej polityki na arenie unijnej.

W dalszej części artykułu koncentruję się na wątkach dotyczących wyzwań strategicznych, w tym kwestii planowania celów polskiej prezydencji. Istotne znaczenie, ma zwłaszcza zwiększenie koordynacji tego planowania z polską polityką zagraniczną, europejską i krajową polityką rozwoju. Priorytety rządu powinny być konsultowane w trakcie szerokiej debaty politycznej i społecznej, w tym również na forum instytucji dialogu społecznego. W tym kontekście szczególnie interesujące jest to, jakiego typu działania programowe na arenie unijnej mogą budzić zainteresowanie partnerów społecznych? W jaki sposób mogą oni wzbogacić prace programowe rządu? Ponadto, prezydencja stwarza okazję do zwiększenia współpracy między administracją a przedstawicielami organizacji społecznych przy realizowaniu zadań polskiej polityki europejskiej. Tego typu współdziałanie powinno zwłaszcza dotyczyć wspólnych celów merytorycznych wpisanych do programu polskiego przewodnictwa w UE.

## Podjęcie strategiczne do zadań prezydencji

Przyszłość polskiej prezydencji odnosi się bezpośrednio do polskiej strategii europejskiej. Stawia ona podstawowe pytanie: jakim celem politycznym ma służyć polskie członkostwo w Unii? Obecność w Unii wymaga od kraju członkowskiego aktywności politycznej i zdolności do kreowania nowych inicjatyw. Postawa bierna lub przyłączenie się do dyskusji w ostatniej fazie prac legislacyjnych przynosi niewielki skutek dla możliwości realizowania własnych planów politycznych. Często zmusza do zajmowania postawy blokującej ewentualne porozumienie, co negatywnie wpływa na wizerunek danego kraju. Co więcej, polityka europejska odnosi się nie tylko do szczegółowych zagadnień merytorycznych, na przykład związanych z poszczególnymi politykami wspólnotowymi. Niejednokrotnie ma bardzo istotny wymiar strategiczny i geo-

polityczny. Dlatego powinna być elementem szerszego spojrzenia w ramach polskiej polityki zagranicznej. Reasumując można powiedzieć, że opracowanie programu prezydencji powinno uwzględniać po pierwsze, cele polskiej polityki zagranicznej, po drugie, polskiej polityki europejskiej. Wymaga to wprowadzenia odpowiedniej sekwencji opracowywania dokumentów strategicznych. Najpierw strategii polskiej polityki zagranicznej, później długofalowej strategii polityki na arenie europejskiej, a dopiero na końcu (i w odniesieniu do wcześniej wymienionych dokumentów): programu prezydencji. Ponadto, zarówno polityka zagraniczna, jak również europejska, powinny odnosić się nie tylko do uwarunkowań geopolitycznych, ale w większym, niż do tej pory, stopniu uwzględniać cele krajowej polityki rozwoju.

pierwsze, mogą to być międzynarodowe konferencje dotyczące programu polskiej prezydencji, a jednocześnie ważne dla organizacji społecznych skupionych w dialogu trójstronnym. Po drugie, mogą to być działania organizowane w ramach europejskiego dialogu społecznego, które odbywałyby się w Polsce i zostałyby objęte patronatem prezydencji. Warto zaznaczyć, że wypracowanie tego typu współdziałania w dużym stopniu zależy od samych organizacji społecznych oraz zagadnień, które w ich ocenie są najbardziej istotne z punktu widzenia polskiej polityki na arenie europejskiej.

Duże znaczenie ma także zaplanowanie tych wydarzeń, aby dobrze korespondowały z hasłem prezydencji, a jednocześnie pozwalały skoncentrować uwagę uczestników na istotnych dla polskiej administracji celach merytorycznych prezydencji. Przykładem mogą być spotkania poświęcone roli partnerów społecznych i instytucji dialogu społecznego w podejmowaniu nowych wyzwań na rynku pracy, w tym związanych z wprowadzaniem innowacyjnej gospodarki. Innym przykładem może być kwestia roli partnerów społecznych przy rozwiązywaniu problemów demograficznych oraz wymiany pokoleniowej na rynku pracy. Dotyczy to zarówno doboru instrumentów polityki prorodzinnej, jak również powiązania ich z działaniami wspierającymi rozwój społeczny, finansowanymi z funduszy unijnych. Ponadto, może to być okazja do ponownego przedyskutowania założeń reformy systemów ubezpieczeń społecznych oraz programów emerytalnych, zwłaszcza w kontekście kryzysu na rynkach finansowych. Kolejnym zagadnieniem jest problem zapewnienia wspólnych standardów

na rynkach pracy w Unii Europejskiej. Ważnym aspektem tego zagadnienia jest rola unijnych polityk redystrybucyjnych we wprowadzaniu tych standardów w praktyce, zwłaszcza w krajach, których podstawową przewagą konkurencyjną są niskie koszty pracy lub obniżone zabezpieczenia pracownicze. W trakcie takiej konferencji można poszukać odpowiedzi na pytanie, czy dopuszczalne jest podwyższanie standardów ochrony pracowników w nowych krajach członkowskich w zamian za specjalne fundusze polityki innowacyjnej, przeznaczone na podwyższenie konkurencyjności gospodarczej w tych krajach. Partnerzy społeczni są niemal nieobecni przy dyskusji na temat spójności terytorialnej w Unii Europejskiej, pomimo tego, że dotyczy ona, między innymi zapewnienia podstawowych usług użyteczności publicznej oraz rozwiązywania szeregu problemów społecznych, w tym dotyczących bezrobocia, monokultury gospodarczej związanej z tradycyjnymi gałęziami gospodarczymi, nadmiernej imigracji itp.

Innym ważnym zagadnieniem dla polskiej prezydencji mogłaby być przyszłość polityki energetycznej UE. Problemem pracodawców i pracowników wielu branż jest kwestia wysokich cen energii oraz kosztów rozbudowy infrastruktury energetycznej (zwłaszcza ekologicznej) w słabiej rozwijających się nowych krajach członkowskich. Jest to jednocześnie obszar polityczny, który może w większym, niż do tej pory, stopniu zostać objęty funduszami europejskimi, zarówno w odniesieniu do pomocy przedsiębiorcom, rozbudowy infrastruktury, jak również finansowania prac badawczych tworzących nowe rozwiązania technologiczne. Być może wspólna

inicjatywa polskiej administracji i partnerów społecznych w okresie prezydencji mogłaby dotyczyć właśnie tych kwestii i możliwości zaprezentowania opinii europejskiej polskiego stanowiska w tej sprawie.

**Zakończenie.** Bez względu na to, jaki będzie ostateczny program polskiej prezydencji, należy skoncentrować wysiłki dyplomatyczne najlepiej na dwóch (najwyżej trzech) głównych inicjatywach. Z uwagi na kwestie promocyjne, jeden z tematów powinien mieć charakter wybijający się, łatwo kojarzony z polską prezydencją. Powinien również stanowić dobrą podstawę do zaprezentowania najważniejszego przesłania ideowego polskiej prezydencji, a więc głównych wartości, którym ona będzie służyła. Powinien być ilustracją hasła (wezwania) polskiego przewodnictwa w UE. Takim hasłem może być „Europa Solidarna”, które odnosi się zarówno do polskiej historii, jak również stwarza szereg możliwości interpretacyjnych, korzystnych dla polskiego przewodnictwa w UE. Zgodnie z doświadczeniami fińskiej prezydencji (1999) strategia działań dyplomatycznych powinna być wcześniej dobrze przygotowana i rozpoczynać się z odpowiednim wyprzedzeniem. Wymaga to jednak nakreślenia narodowej strategii polskiego członkostwa w Unii Europejskiej, a więc wskazania najważniejszych celów oraz instrumentów realizowania polityki na forum europejskim.

Przy określaniu priorytetów polskiej prezydencji należy mieć na uwadze to, że w roku 2011 mogą być finalizowane inne sprawy, które również dotyczą polskich interesów (na przykład sektorowych, budżetowych lub społecznych), choć nie będą zaliczane do najważniejszych, strategicznych tematów polskiej prezydencji. Ponieważ jednak największy wpływ prezydencji dotyczy właśnie spraw finalizowanych w procesie legislacyjnym w Unii, warto wykorzystać swój wpływ na bieg spraw europejskich, aby osiągnąć rozwiązanie najbliższe polskiemu interesom.

Kolejna ważna sprawa dotycząca priorytetów polskiej prezydencji jest związana z harmonogramem pracy Unii Europejskiej. W trakcie prezydencji można zainicjować określony temat polityczny, choć jak wspomniałem znacznie bardziej efektywne, z punktu widzenia interesów narodowych, jest zamykanie określonych prac programowych lub legislacyjnych. Oznacza to, że najbardziej znaczące są takie prezydencje, które finalizują prace dotyczące traktatów europejskich lub dotyczące budżetu europejskiego. Ponadto, jeśli określone państwo chce skutecznie wylansować ważny dla siebie temat pre-

zydencji – wprowadza go do europejskiej agendy z dwu-trzyletnim wyprzedzeniem, tak aby w trakcie najbardziej zaawansowanych prac legislacyjnych lub budżetowych – z pozycji prezydencji – wpływać na kształt osiąganego kompromisu. Właśnie dlatego zgłoszenie w roku 2008 inicjatywy Wschodniego Partnerstwa wydaje się być optymalne z punktu widzenia polskiej prezydencji. Podobnego typu pomysłów i inicjatyw należałoby oczekiwać w przypadku innych priorytetów polskiej prezydencji w najbliższym czasie.

Propozycje dotyczące polskiej prezydencji powinny być konsultowane z organizacjami społecznymi, w tym między innymi skupionymi wokół instytucji dialogu trójstronnego. Rozmowy na temat prezydencji mogą wzbogacić działania merytoryczne administracji, a także stwarzają okazję do wypracowania wspólnych przedsięwzięć towarzyszących polskiej prezydencji. Należy jednocześnie zaznaczyć, że tego typu przedsięwzięcia powinny, w miarę możliwości, wzmacniać polską administrację i jej cele realizowane na forum europejskim, a nie uwypuklać rozbieżności lub wewnątrz krajowe konflikty. Współpraca przy okazji organizowania polskiej prezydencji, mogłaby również zaowocować wypracowaniem bardziej trwałych mechanizmów konsultacyjnych między rządem i partnerami społecznymi związanych z prowadzeniem polskiej polityki europejskiej.

<sup>1</sup> Por. A. Björkdahl: *Norm advocacy: a small state strategy to influence the EU*, „Journal of European Public Policy”, vol. 15, nr 1, 2008.

<sup>2</sup> *Wschodnie Partnerstwo to marka polskiego przewodnictwa w UE*, „Gazeta Wyborcza”, 26.05.2008.

<sup>3</sup> Por. *Program przygotowań Rzeczypospolitej Polskiej do objęcia i sprawowania przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej*.

<sup>4</sup> *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.

<sup>5</sup> Szerzej na ten temat, a także na temat reformy niektórych polityk Unii Europejskiej: por. T. G. Grosse: *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 2007.

<sup>6</sup> Por. P. C. Padoan, F. Mariani: *Growth and Finance, European Integration and the Lisbon Strategy*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 44, nr 1, 2006; S. Borrás: *The Innovation Policy of the European Union. From Government to Governance*, Cheltenham, Northampton, 2003; E. Elgar, H. Prange, R. Kaiser: *The Open Method of Coordination in the European Research Area: A new Concept of Deepening Integration?* „Comparative European Politics”, vol. 3, nr 3, 2005; H. Prange, R. Kaiser: *Missing the Lisbon Target? Multi-Level Innovation and EU Policy Coordination*, „Journal of Public Policy”, vol. 25, nr 2, 2005; R. Cappellin: *International knowledge and innovation networks for European integration, cohesion, and enlargement*, „International Social Science Journal”, nr 180, 2004; D. Archibugi, A. Coco: *Is Europe Becoming the Most Dynamic Knowledge Economy in the World?*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 43, nr 3, 2005.

- <sup>7</sup> Zob. również na ten temat: T. G. Grosse: *Czy polityka spójności Unii Europejskiej może być bardziej innowacyjna?* „Samorząd Terytorialny”, nr 6, 2008.
- <sup>8</sup> *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.
- <sup>9</sup> *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 1 June, 2007.
- <sup>10</sup> *Synergies between the EU 7th Research Framework Programme, the Competitiveness and Innovation Framework Programme and the Structural Funds*, European Parliament, PE 385.645, Luxembourg May, 2007.
- <sup>11</sup> *Strategic Evaluation on Innovation and the knowledge based economy in relation to the Structural and Cohesion Funds, for the programming period 2007–2013, Country report: Poland*, Technopolis, ISMERI Europa, Merit, Logoteci, Lacave, Allemand & Associates Consultants, July, 2006.

Dotychczasowa historia reformy emerytalnej w Polsce pokazuje, jak bardzo potrzebne jest, aby rozwiązania polityki społecznej rodziły się w warunkach dialogu, w którym uczestniczą wszyscy zainteresowani, i – w którym wszyscy są w pełni świadomi, konsekwencji różnych działań, i rozwiązań – pisze Krzysztof Hagemeyer

# Dialog wokół emerytur

## Reforma emerytalna po dziesięciu latach

*Mija 10 lat od zapoczątkowania w Polsce radykalnej reformy emerytur. W jej wyniku powstaje system, który charakteryzuje: po pierwsze – bardzo silne, w obu filarach, powiązanie wysokości przyszłych emerytur z kwotą składek wpłaconych w ciągu całej kariery zawodowej, po drugie – kapitałowe finansowanie emerytur z drugiego filara, które uzależnia wysokość emerytur, także od przychodów (lub strat) z inwestowania składek trafiających do drugiego filara, i wreszcie po trzecie – składki trafiające do drugiego filara inwestowane są przez prywatny sektor finansowy, czyli tak zwane otwarte fundusze emerytalne.*

**R**eformie przyświecały różnorodne cele, które wpłynęły na kształt przyjętych rozwiązań. Jednym z dominujących celów była chęć ograniczenia przyszłych wydatków na emerytury, które miały rosnąć na skutek „starzenia się” społeczeństwa (wzrost udziału osób starszych w ogólnej liczbie ludności, co pociąga za sobą wzrost proporcji pomiędzy liczbą osób na emeryturze i liczbą osób aktywnych zawodowo).

Nowy system tworzy potencjalnie silne bodźce do dłuższego pozostawania na rynku pracy. Wprowadza bowiem zasadę, że emerytura zależy od sumy składek wpłaconych w ciągu całej kariery zawodowej – a więc liczby lat pracy i wysokości zarobków. Wiąże wysokość emerytury dodatkowo, także z oczekiwaną statystycznie długością trwania życia w momencie przechodzenia na

emeryturę. Ma to także skłaniać do późniejszego opuszczenia rynku pracy.

Ale jeśli te bodźce zachęcające do aktywności na rynku pracy nie zadziałają, emerytury będą po prostu dużo niższe, a więc pomimo rosnącej liczby emerytów wydatki emerytalne nie będą rosły.

Prognozy sporządzone w ostatnich latach na użytek raportów OECD i Komisji Europejskiej pokazują siłę, z jaką ten mechanizm mógłby zadziałać. Otóż w Polsce – jako jedynym kraju Unii – wydatki na emerytury mierzone w proporcji do PKB, mogą być w roku 2050 nawet niższe, niż obecnie, pomimo oczekiwanego parokrotnego wzrostu, tak zwanego wskaźnika obciążenia demograficznego (proporcja liczby osób w wieku emerytalnym do liczby osób w wieku aktywności zawodowej).

**Logika systemu, logika życia.** Reforma zakładała eliminacje (do 2008 roku) wszelkich uprawnień do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Uznano bowiem, że są niezgodne z celami reformy i logiką nowego systemu. W 1998 roku, tuż przed ostatecznym uchwaleniem ustawy – na skutek protestów górników – wprowadzono do niej zapis o emeryturach „pomostowych”, zapewniających świadczenia do czasu osiągnięcia normalnego wieku emerytalnego grupom, które pracują w warunkach szczególnie trudnych, czy szkodliwych dla zdrowia. Nie przedstawiono jednak wówczas żadnej koncepcji takiego rozwiązania. Jasne było jedynie, że musi ono być finansowane odrębnie i dodatkowo w stosunku do systemu powszechnego. Dopiero po dziesięciu latach, w końcu 2008 roku, w atmosferze ostrego konfliktu społecznego i politycznego, uchwalono ustawę wprowadzającą zapowiadane rozwiązania.

Niezgodne z logiką systemu, jest także utrzymywanie niższego wieku emerytalnego dla kobiet – w nowym systemie przyszłe emerytury kobiet o niższych znacznie od

mężczyzn zarobkach i krótszym przeciętnie stażu pracy ulegają i tak dramatycznemu obniżeniu. Twórcy reformy planowali wprowadzenie 62 lat, jako zrównanego dla obu płci minimalnego wieku przechodzenia na emeryturę. Wycofano się z tego w obawie przed oporem społecznym, który mógłby zagrozić akceptacji całej reformy. W ciągu ostatnich dziesięciu lat, tylko raz, jeden z rządów chciał ponownie podjąć tę kwestię, ale w końcu nie podjął tego ryzyka – także w obawie przed trudnościami w znalezieniu akceptacji.

Dziesięć lat temu nie zostały rozstrzygnięte inne kluczowe elementy nowego systemu emerytalnego<sup>1</sup>. Obejmowało to regulacje dotyczące jaką postać mają mieć emerytury pochodzące z „drugiego filara” (czy ma to być wyłącznie, tak zwana renta dożywotnia („annuitet”), czyli comiesięczna emerytura, czy też dopuścić także inne formy, jak częściową wypłatę w formie jednorazowego ryczałtu itp.), jak ta wypłata ma się dokonywać (poprzez prywatny rynek annuitetów, instytucję publiczną, czy też w kombinacji tych rozwiązań), a także w jaki sposób dokonywać się będzie ochrona siły nabywczej emerytur z drugiego filara (indeksacja). Jednocześnie bez powyższych rozstrzygnięć wymagano od ludzi (tych, co mieli taki wybór), aby decydowali, czy chcą, czy też nie chcą przystąpić do drugiego filara.

Najbardziej zagadkowe jest to, że kwestie te – tak istotne dla wysokości przyszłych emerytur – nie tylko pozostawały nierozstrzygnięte przez dziesięć lat, aż do ostatniej chwili (czyli do roku 2008, jako że w roku 2009 miały nastąpić pierwsze wypłaty emerytur z drugiego filara), ale że także i w tych sprawach nie odbyła się żadna poważna publiczna debata wykraczająca poza ścisłe grona eksperckie. Jedynym aktywnym aktorem animującym dyskusję był sektor usług finansowych widzący tu kolejne źródło zysków.

Ostatnia z kwestii, to bierność w sprawie rent inwalidzkich. Reforma wprowadzona w 1999 roku nie objęła ani tych świadczeń ani też rent rodzinnych. Tymczasem od początku było jasne, że dla wielu z tych osób w przyszłości renta inwalidzka obliczana na dotychczasowych zasadach może stać się atrakcyjną, pod względem wysokości, alternatywą dla emerytury. Wynika to z tego, że wysokość przyszłych emerytur uległa znacznemu obniżeniu dla osób o krótszych karierach zawodowych i niższych zarobkach. Konieczne były więc zmiany, które mogłyby polegać albo na wbudowaniu w system dodatkowych gwarancji dochodowych dla tej grupy osób, albo na obniżeniu rent inwalidzkich. I znów, na ten temat nie było żadnej rzeczowej publicznej debaty przez dziesięć lat.

W roku 2008 nie można było już dłużej czekać z podejmowaniem decyzji w powyższych sprawach. Trafiły więc i do konsultacji społecznej, i później do Sejmu propozycje rozwiązań prawnych: kolejne wersje ustaw o emeryturach „kapitałowych”, i rozwiązaniach instytucjonalnych, które miałyby je dostarczyć; kolejne wersje projektu ustawy o emeryturach „pomostowych”, i wreszcie projekt zmiany ustawy o rentach i emeryturach z ubezpieczenia społecznego radykalnie zmieniający sposób obliczania rent inwalidzkich czy, też – mówiąc wprost – obniżający znacznie ich wysokość.

**Dyskusje na manowcach.** Zarówno w Komisji Trójstronnej, jak i w mediach dominował temat emerytur pomostowych – sprawa ważna, ale dotycząca jednak stosunkowo wąskiej grupy ubezpieczonych. Natomiast niewiele było dyskusji publicznej w sprawie, która dotyczyła większości Polaków płacących składki – a więc tego, jak wysokie i bezpieczne będą przyszłe emerytury w części finansowanej z „drugiego filara”. Dyskusja objęła również kolejne, raczej marginalne tematy – jak kwestia, tak zwanych emerytur małżeńskich (nie mających żadnego uzasadnienia w świetle istnienia ubezpieczenia rentowego gwarantującego renty rodzinne w przypadku śmierci jednego z małżonków). Z kolei dyskusji publicznej, w sprawie rent inwalidzkich z ubezpieczenia społecznego obejmującego wszystkich ubezpieczonych, nie było prawie w ogóle. Wprawdzie centrale związkowe zgodnie sprzeciwiły się projektowi, ale nie przedstawiły jednak, niestety, żadnych propozycji alternatywnych.

Nie podjęto w ogóle kwestii zasadniczej – dotyczącej tego, jak zapewnić wszystkim godziwy poziom bezpieczeństwa dochodowego na starość, a także w sytuacji inwalidztwa, czy utraty jedyne go żywiciela rodziny. Wszystkie analizy dokonywane w ciągu ostatnich lat pokazują, że przyszłe świadczenia emerytalne będą niskie – a w niektórych wypadkach nawet niższe od minimalnych wymagań ratyfikowanej przez Polskę Konwencji MOP nr 102 o minimalnych normach zabezpieczenia społecznego (chodzi o kobiety i osoby z krótszym stażem, i niskimi zarobkami w ciągu kariery zawodowej).

Podobnie będzie w przypadku rent inwalidzkich po wprowadzeniu zaproponowanych ostatnio zmian. Wprawdzie Polska nie ratyfikowała części Konwencji dotyczącej rent inwalidzkich, ale należałoby oczekiwać także i w tym wypadku dochowania tych, niezbyt przecież wygórowanych norm.

Jednocześnie prognozy makro pokazują, że reforma jest „przestrzelona” z punktu widzenia przyszłych kosztów emerytur i rent (według prognoz w przyszłości kosz-

ty finansowania emerytur będą niższe, niż obecnie, pomimo że znacznie przybędzie emerytów). Nie ma potrzeby, aż tak drastycznego obniżania świadczeń. Jest więc pole manewru dla sfinansowania rozwiązań wzmacniających minimalne gwarancje wysokości świadczeń.

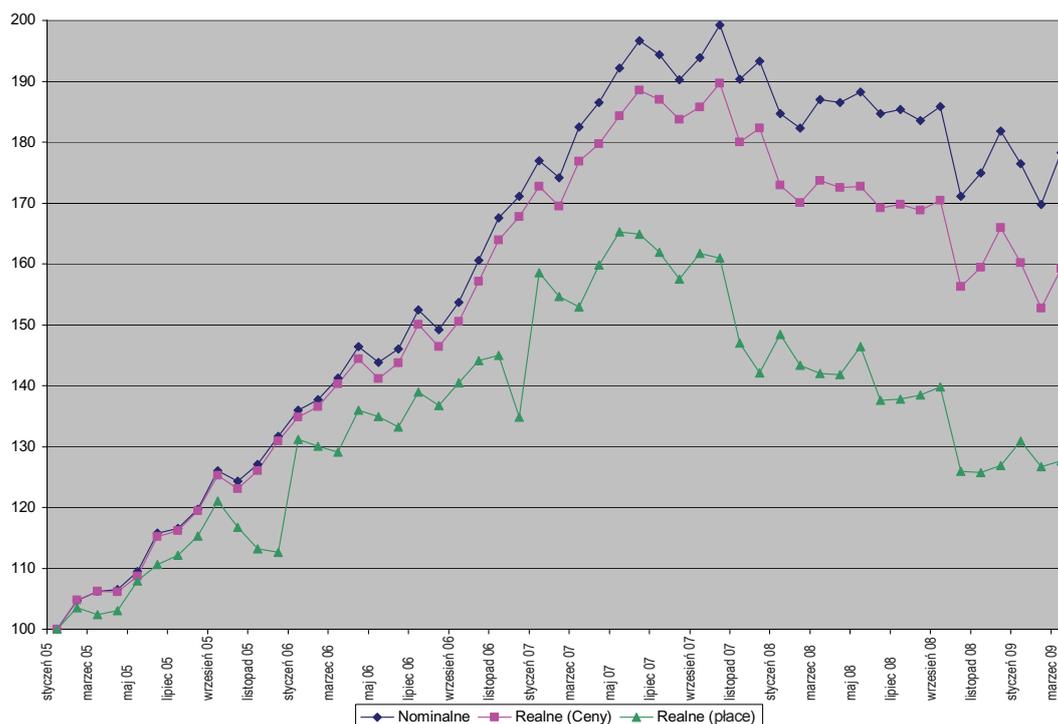
**Poza kontrolą jednostki.** Reforma emerytalna uczyniła wysokość przyszłych emerytur w znacznie wyższym stopniu, niż poprzednio, zależną od czynników znajdujących się poza kontrolą jednostki – takich jak: koniunktura gospodarcza (długość okresów pozostawania bezrobotnym, wysokość zarobków) i koniunktura na rynkach finansowych (określająca, czy inwestowanie składek płaconych do drugiego filara przyniesie zyski, czy straty). Kryzys finansowy pochłonął do tej pory składki płacone przez uczestników drugiego filara przez ostatnie dwa, trzy lata (Rysunek 1.), co znacząco odbije się na świadczeniach zwłaszcza tych, którym pozostało stosunkowo niewiele lat do przejścia na emeryturę. Dla tych, którzy zostaną dotknięci bezrobociem, na skutek kryzysu gospodarczego, przyszła emerytura skurczy się o dodatkowe miesiące lub nawet lata niepłaconych składek.

Należałoby się zastanowić, czy i jak zrekompensować skutki kryzysu, ale jednocześnie wraca pytanie bardziej zasadnicze – jak uczynić system bezpieczniejszym, i jakie dodatkowe gwarancje należy weń wbudować?

Dyskusji o tym, jakie rozwiązania są najlepsze, jeśli chodzi o wypłaty z drugiego filara, jak zharmonizować ubezpieczenia rentowe z ubezpieczeniem emerytalnym, a nawet jakiego typu emerytury pomostowe należą się osobom wykonującym prace w warunkach szkodliwych dla zdrowia, powinna towarzyszyć dyskusja bardziej zasadnicza dotycząca tego, jak uczynić system zabezpieczenia społecznego bardziej efektywnym w zapewnieniu wszystkim, przynajmniej minimalnego poziomu bezpieczeństwa dochodowego – a więc zgodnym zarówno z ogólnymi celami polityki społecznej, jak i z ratyfikowaną Konwencją MOP nr 102, czy innymi normami polityki społecznej powszechnie akceptowanymi w Unii Europejskiej.

W sprawie wieku emerytalnego Konwencja 102 zezwala na ustanowienie wieku emerytalnego na wybranym poziomie – jednakże nakazuje, by ustalenie wieku emerytalnego brało pod uwagę stan zdrowia i tym samym zdolność do pracy osób starszych. Inna Konwencja MOP, nr 128 (nie ratyfikowana przez Polskę), dotycząca specyficznie emerytur, rent inwalidzkich i rodzinnych dodaje także, iż jeśli wiek emerytalny ustalony jest na 65 lat lub więcej, konieczne jest stworzenie możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę osób zatrudnionych w trudnych lub szkodliwych dla zdrowia warunkach.

Rysunek 1. Aktywa netto otwartych funduszy emerytalnych na jednego uczestnika (styczeń 2005 = 100)



Źródło: Obliczenia własne, na podstawie danych Komisji Nadzoru Finansowego i GUS.

Wiele przemawia za tym, by zrównywać obowiązujący w Polsce wiek emerytalny kobiet i mężczyzn. Logika systemu emerytalnego (czym wcześniejszy wiek przejścia na emeryturę, tym niższa emerytura) wskazuje także na to, że zrównanie powinno się odbyć poprzez podwyższenie wieku emerytalnego kobiet.

Nie wystarczy to jednak, by znacząco podnieść emerytury kobiet – ze względu na ich gorszą pozycję na rynku pracy i ich dużo większe, niż mężczyzn, zaangażowanie w niewynagradzaną pracę w gospodarstwach domowych. W nowym systemie emerytury kobiet przeciętnie mogą nie sięgnąć nawet minimalnego poziomu wymaganego przez Konwencje MOP. Konieczna jest dyskusja, jak bardziej, niż to ma miejsce dotychczas (w postaci minimalnych składek płaconych przez budżet za okres urlopu wychowawczego), zrekompensować w systemie emerytalnym zaangażowanie kobiet w pracę poza rynkiem pracy.

Powstaje też inne pytanie: czy minimalny wiek emerytalny nie powinien być jednak zróżnicowany w zależności od tego, jak wcześniej ktoś zaczął aktywność zawodową? Czy ktoś, kto zaczął pracować w wieku lat 18 powinien musieć pracować do tego samego wieku 65 lat, jak ten, kto wszedł na rynek pracy w wieku 25, czy 30 lat? I czy „aktualnie sprawiedliwa” zasada, że czym wcześniejszy wiek przejścia na emeryturę, tym niższa wypłacana kwota jest w tym kontekście sprawiedliwa, także w sensie społecznym?

Konieczne są badania nad zróżnicowaniem i długością okresów pracy zawodowej, charakteru i warunków tego zatrudnienia oraz stanem zdrowia w momencie osiągnięcia wieku emerytalnego. W Polsce, mężczyzna osiągający pięćdziesiątkę może przeciętnie liczyć na przeżycie kolejnych 25 lat (do wieku lat 75). Jednakże – znów przeciętnie – tylko niecałe 17 lat (do wieku lat 67) będzie on zdrowy i w pełni sprawny. Mężczyźni

opuszczają rynek pracy w wieku 62 lat. Ci z nich, którzy dożywają wieku lat 65 mogą oczekiwać jeszcze prawie 15 lat życia (a więc do wieku lat 80), ale tylko 7 tych lat będzie w zdrowiu i pełnej sprawności. W przypadku kobiet, wyniki podobnych szacunków są bardziej optymistyczne (Tabela 1.). Jednakże są to przeciętne – potrzebna jest znacznie głębsza wiedza o istniejących różnicowaniach, w zależności od charakteru wykonywanej pracy i długości kariery zawodowej.

**Minimalne bezpieczeństwo na starość.** System emerytalny wprowadzony przez reformę przed dziesięcioma laty nie jest w stanie zapewnić niektórym grupom minimalnego bezpieczeństwa na starość. Chodzi o tych, którzy z różnych względów – i bez własnej winy – są na różny sposób pokrzywdzeni lub wykluczeni przez rynki pracy: kobiety, ludzie o krótszych karierach zawodowych i niskich zarobkach. Aby zapewnić im minimum bezpieczeństwa, trzeba wprowadzenia minimalnych gwarancji wykraczających poza jego wewnętrzną logikę systemu (ile kto wpłacił, tyle dostanie).

Co więcej – jak pokazuje obecny kryzys – wysokość przyszłych świadczeń zależna jest w dużej mierze od czynników ekonomicznych, na które płacący składki nie mają żadnego wpływu, a ponosić będą ich konsekwencje. Za dalece niewystarczające trzeba uznać istniejące minimalne gwarancje, czyli minimalna emerytura, ale tylko dla tych, którzy płacili składki przez co najmniej 20 (kobiety) lub 25 (mężczyźni) lat oraz pomoc społeczna dla „tych innych”. Konieczne są korekty wewnątrz systemu składkowego, ale też znacznie silniejsze minimalne gwarancje poza nim. Jedną z nich mogłoby być zbudowanie solidnego „filara zerowego” – na przykład w postaci emerytury państwowej, czyli jednolitego świadczenia przyznanego powszechnie wszystkim mieszkańcom kraju, którzy osiągają przykładowo 65 lat.

**Tabela 1. Oczekiwana długość życia, oczekiwana długość życia w zdrowiu i przeciętny wiek odejścia z rynku pracy dla kobiet i mężczyzn w Polsce**

		Mężczyźni	Kobiety
50 lat (dane z 2005 roku)	oczekiwana długość życia	24,6	31,2
	oczekiwana długość życia w zdrowiu	16,5	20,2
65 lat (dane z 2006 roku)	oczekiwana długość życia	14,5	18,8
	oczekiwana długość życia w zdrowiu	7,2	8,1
Przeciętny wiek odejścia z rynku pracy (dane z 2007 roku)		61,4	57,5

Źródło: Dane EUROSTAT oraz [www.thelancet.com](http://www.thelancet.com) (opublikowane 17 listopada, 2008).

Te inne rozwiązania powinny stać się wreszcie przedmiotem spokojnej publicznej debaty opartej – na uzyskanej w drodze badań i analiz – pełnej wiedzy o różnorodnych konsekwencjach istniejących i alternatywnych rozwiązań. Ta wiedza może prowadzić do wypracowania spójnych i kompleksowych propozycji rozwiązań. Systemowi emerytalnemu – teraz bardziej, niż kiedykolwiek – potrzebny jest szczerzy – ale i konstruktywny – dialog społeczny. Forum dla takiego dialogu mogłaby się stać Rada Emerytalna, której – na wzór francuskiej *Conseil d'orientation des retraites* – należałoby zlecić stałe dokonywanie ocen funkcjonowania systemu emerytalnego i przygotowanie – kierowanych do rządu (Prezesa Rady Ministrów) propozycji nowych rozwiązań. Rada taka powinna składać się z przedstawicieli pracowników, pracodawców, emerytów, innych osób ubezpieczonych, przedstawicieli sektora usług finansowych, Sejmu i Senatu, rządu oraz czołowych ekspertów, mieć możliwość zlecenia niezbędnych badań i analiz. Dokumenty Rady powinny mieć charakter publiczny.

Dotychczasowa historia reformy emerytalnej w Polsce pokazuje, jak bardzo potrzebne jest, aby rozwiązania polityki społecznej rodziły się w warunkach dialogu, w którym uczestniczą wszyscy zainteresowani, i w którym wszyscy są w pełni świadomi konsekwencji różnych działań i rozwiązań. Choć dotychczas takiego dialogu było za mało, nigdy nie jest nań za późno: reforma emerytalna, bynajmniej nie skończyła się 1 stycznia 2009 roku. Bardzo wiele jest jeszcze do zrobienia.

<sup>1</sup> Wówczas nie tylko toczyły się dyskusje w gronie ekspertów lecz nawet powstał projekt ustawy o „zakładach emerytalnych” (wpłynął do Sejmu wraz z innymi projektami w 1998 roku).

**Kryzys ekonomiczny skłonił partnerów społecznych do wspólnych wysiłków nad wypracowaniem rozwiązań, które złagodzą skutki obecnych zawirowań gospodarczych, zwłaszcza w zakresie bezrobocia. Podobnie jak wiele innych krajów mamy pakiet antykryzysowy – pisze Irena Dryll**

## Dialog w cieniu kryzysu

*Ustawa o łagodzeniu skutków kryzysu, ocenia minister pracy Jolanta Fedak, to sedno 13-punktowego Pakietu Antykryzysowego, który wypracowali pracodawcy i związkowcy z Trójstronnej Komisji w autonomicznych rozmowach w marcu br. Na tej bazie rząd zaproponował konkretne rozwiązania antykryzysowe. 1 lipca uchwalił je Sejm, 16 lipca Senat, 30 lipca podpisał ustawę prezydent, a 22 sierpnia weszły w życie.*

**P**rzedstawiciele partnerów społecznych wspominają, że prace nad pakietem rozpoczęte na początku 2009 roku nie były łatwe. Bogdan Grzybowski z OPZZ, mówi, że trzeba było zresetować pracodawców. – *Zacięli się, jak komputer i wszystko na „nie”*. Zaczynały się obie strony: i pracodawcy, i związkowcy, bali się bowiem, że ich zaplecze negatywnie oceni „ich dorobek negocjacyjny”. Zdaniem Zygmunta Mierzejewskiego, wiceprzewodniczącego FZZ, także uczestniczącego w rozmowach, wynika to z braku zaufania. – *Powinno się negocjatorom dawać swoisty glejt negocjacyjny, że masz prawo na różne ustępstwa, na różne kompromisy, do których w końcu dochodziło*.

Mimo wszystko, partnerzy po blisko dwóch miesiącach negocjacji sformułowali 13 punktów, które określają obszary, w których powinno nastąpić wypracowanie działań antykryzysowych. Swoje porozumienie określają mianem „porozumienia marcowego”. Zostało ono podpisane z wielką pompą, w blasku fleszy i kamer 13 marca 2009 roku. Zawiera trzy dziedziny, w których należy opracować rozwiązania: • wynagrodzenia i świadczenia

• socjalne, • rynek pracy i stosunki pracy oraz • polityka gospodarcza. – *Wiele kwestii, które znalazły się w pakiecie, jest wynikiem kompromisu – podkreślał „Lewiatan”*. Pozostały jednak kontrowersje co do szczegółowych rozwiązań. Mimo istniejących różnic ustalono, aby porozumienie w sprawie przyjęcia rozwiązań na czas kryzysu, bo tak oficjalnie nazwano pakiet, przekazać stronie rządowej. Teraz ruch był w rękach rządu, to rząd powinien zaproponować zapisy i konkretne rozwiązania oraz przedstawić możliwości sfinansowania świadczeń.

Pakiet przekazano wraz z listem do premiera. A rząd, zgodnie z deklaracją ministra Michała Boniego, miał w ekspresowym tempie przygotować projekty niezbędnych ustaw i już na początku kwietnia przesłać je do Sejmu. Nastąpiło dwumiesięczne opóźnienie, ale waga sprawy była olbrzymia i wymagała wielkiej pracy analitycznej. Jeszcze wcześniej partnerzy przesłali rządowi własne porozumienie dotyczące koniecznych – ich zdaniem – zmian w gospodarowaniu funduszami strukturalnymi. Obie strony postulowały szybsze wykorzystanie funduszy i ukierunkowanie programów operacyjnych na walkę z kryzysem. Najistotniejsze były jednak rozwiązania chroniące gospodarkę i rynek przed nadciągającą falą zwolnień grupowych. W ostatniej chwili dopisano do pakietu wywołujący wiele sporów i emocji (o czym niżej) punkt 13: – „subsydiowanie zatrudnienia jako alternatywy wobec zwolnień grupowych”. – *Osiągnęliśmy coś, co w Polsce wydaje się prawie niemożliwe, porozumienie – powiedział na konferencji prasowej (13 marca), tuż po zakończeniu negocjacji i podpisaniu pakietu Janusz Śniadek, lider „S”*.

W historii dialogu społecznego, było to wydarzenie doniosłe nie tylko i nie głównie ze względu na zawartość pakietu, ale dlatego, że w ogóle doszło do porozumienia. Zaczęła się kształtować jakaś nowa relacja między kapitałem a pracą, którą należy chronić i rozwijać. – *Jeszcze kilka miesięcy temu odeszlibyśmy od stołu pokłóceni,*

## Trudny kompromis

Dzięki uchwaleniu ustawy o łagodzeniu skutków kryzysu dla pracowników i przedsiębiorców mamy dobre narzędzie, aby powstrzymać wzrost bezrobocia, który może mieć miejsce jesienią. W znowelizowanej ustawie budżetowej przyjęto, że stopa bezrobocia w końcu roku wyniesie 12,5 procent (w lipcu 10,8 procent). Przewidujemy, że w ciągu dwóch lat obowiązywania ustawy, dzięki jej rozwiązaniom, uda się powstrzymać wzrost bezrobocia o 1–2 punkty procentowe.

Ustawa zawiera ciekawe i nowatorskie rozwiązania. Dotyczą one na przykład przestoju ekonomicznego i pracy w skróconym wymiarze, a także wykorzystania tego postojowego i krótszego czasu pracy na podniesienie kwalifikacji, i kompetencji pracowników objętych tymi formami zatrudnienia. Przedsiębiorca będzie mógł bowiem skorzystać z dopłaty do swojego funduszu szkoleniowego, a pracownik, jeżeli wykorzysta ten czas bez pracy na szkolenia lub studia podyplomowe, otrzyma stypendium pokrywające koszty nauki.

Najbardziej jestem zadowolona właśnie z tych zmian, które dotyczą uruchomienia – tam gdzie go nie ma – i dofinansowania zakładowego funduszu szkoleniowego. I bardzo bym chciała, aby te rozwiązania zostały wpisane na stałe w ustawę o promocji zatrudnienia. Jeżeli pracownicy będą wykorzystywali wolny czas na podniesienie swoich kwalifikacji, a ich firma mimo udzielonej pomocy będzie miała wciąż kłopoty lub – w najgorszym scenariuszu – upadnie, ta nauka zawsze będzie dla nich wartością dodaną: łatwiej znajdą pracę, ponieważ zyskali kompetencje i kwalifikacje, na które jest popyt na rynku pracy.

Podczas negocjacji nad pakietem najtrudniejszy problem stanowił **elastyczny czas pracy, w tym przyjęcie wydłużonego do 12 miesięcy okresu jego rozliczenia**. Związkowcy uważali, że zastosowanie tego rozwiązania we wszystkich firmach, a więc nie tylko dotkniętych kryzysem, może prowadzić do nadużyć. Dlatego do ustawy wprowadziliśmy trzy zabezpieczenia, które pełnią rolę barier przed wypaczeniem wspomnianych rozwiązań. Otóż wprowadzenie w życie elastycznych form wymaga porozumienia lub wpisu do zakładowego układu zbiorowego, a więc pracownicy lub ich reprezentanci muszą wyrazić zgodę. Po drugie – nowa organizacja pracy musi być uzasadniona pewnymi przesłankami, także natury technicznej i technologicznej, nie tylko finansowej. Po trzecie – zwiększona została rola inspekcji pracy w kontrolowaniu tego procesu. Wydaje mi się, że takie „obwarowanie” elastyczności będzie chronić przed nadużyciami przy jej wprowadzaniu.

Obawy o nadużycia, zgłaszane przez związkowców, towarzyszyły także regulacjom dotyczącym umów na czas określony. Ten problem zamierzamy specjalnie monitorować. Ostatecznie w okresie dwóch lat obowiązywania ustawy bądź szybciej chcemy wynegocjować rozwiązania, które na trwałe weszłyby do naszego systemu prawnego.

Ustawa antykryzysowa ma charakter czasowy, a jej rozwiązania nakładają się na obowiązujące regulacje, jak Kodeks pracy, czy ustawa o promocji zatrudnienia. Pewnie nie jest to więc najlepsza konstrukcja, ale trzeba pamiętać, że jest ona również wynikiem określonego porozumienia między pracodawcami a związkami zawodowymi. Związki uznały, że gotowe są ostatecznie zgodzić się na elastyczny czas pracy na dwa lata, pracodawcy zaś zgodzili się, że tą negocjacyjną kartą będzie

stosowanie umów terminowych nie dłużej, niż przez dwa lata.

*Dużo lepszym sposobem działania byłoby wprowadzenie tych rozwiązań po prostu systemowo do Kodeksu pracy. Jeżeli jednak okaże się, że ustawa koliduje z obecnymi rozwiązaniami, to będziemy ją poprawiać. Niektóre jej rozwiązania zastosowano po raz pierwszy. Trudno przewidzieć, jakie to może rodzić problemy. Niemniej intencją rządu i moim osobistym pragnieniem jest, aby była ona obciążona, jak najmniejszą ilością biurokratycznych obwarowań, aby działała sprawnie, a tryb przyznawania pomocy był możliwie najprostszymi.*

Ponadto, trzeba jednak pamiętać, że w wielu miejscach ustawa ma charakter pomocy publicznej i musi spełniać określone warunki. Jeśli będą one zbyt restrykcyjne, zwłaszcza jeśli chodzi o całą dokumentację, to naprawdę będziemy to, jak najszybciej upraszczać i zmieniać. Nawet jeżeli będzie potrzebna nowelizacja, będzie przeprowadzona w bardzo szybkim tempie.

Jeżeli natomiast ważne rozwiązania znajdują akceptację zarówno przedsiębiorców, jak i pracowników, będziemy się starali przekonać Trójstronną Komisję, a potem gremia legislacyjne, aby wpisać je na stałe do naszego systemu prawnego.

Ustawa będzie na bieżąco monitorowana przez zespół, być może w jego skład wejdą partnerzy społeczni: przedsiębiorcy i związkowcy, a także przedstawiciele tych resortów, które mają wdrażać ustawę. Zespół będzie monitorował liczbę udzielanych zgód na przyznanie pomocy publicznej, a także – podpowiadał nam, co należy uprościć, a co utrwalić.

Jeśli okaże się, że potrzeba więcej pieniędzy na udzielanie pomocy firmom, niż obecnie przeznaczaliśmy (około 1,5 mld zł), wówczas będziemy szukali dodatkowego źródła na finansowanie wsparcia. Obecne środki pochodzą z Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Generalne założenie rządu w końcowym etapie negocjacji było więc takie, aby objąć pomocą wszystkie przedsiębiorstwa, które wplacają składki na te fundusze. Spotkało się to z aprobatą, zwłaszcza Związku Rzemiosła Polskiego i niewielkich przedsiębiorstw, gdyż dzięki temu uznały, że są traktowane równorzędnie, jak inne podmioty. Nie tylko pomagamy wielkim zakładom, zwalniającym grupowo, ale wszystkim, także małym i średnim.

W pracach nad ustawą wzięliśmy pod uwagę wiele uwag zarówno związkowców, jak i pracodawców, niekiedy nawet zmieniając filozofię tego aktu prawnego. Aby ochronić zatrudnienie obniżyliśmy na przykład z 30 do 25 procent próg spadku obrotów w firmach, który upoważnia do pomocy publicznej. Ta ustawa jest więc wynikiem negocjacji i trudnego kompromisu pracodawców i pracowników.



Jolanta Fedak,  
Minister Pracy i Polityki Społecznej

Jolanta Fedak, Minister MPiPS  
(wypowiedź z konferencji prasowej, 24.08.2009 r.)

teraz udało się nam ustalić zarys pakietu i zaprosić rząd do rozmów – komentowała marcowe porozumienie Henryka Bochniarz, szefowa „Lewiatana”. Partnerzy podkreślali, że „pakiet to pakiet”, że chodzi o przyjęcie i prace nad tym dokumentem w całości, gdyż jest to kompromis: w pewnych punktach ustępowali związkowcy, w pewnych pracodawcy.

**Za bramę czy na postojowe?** Z punktu widzenia pracowników najistotniejszy punkt pakietu, a potem ustawy, to rozwiązanie zakładające subsydiowanie zatrudnienia w ramach tak zwanego przestoju ekonomicznego, bądź skróconego czasu pracy. Ustawa zakłada, że płatne urlopy postojowe można będzie wprowadzić wówczas, gdy w przedsiębiorstwie ma miejsce spowolnienie lub zatrzymanie produkcji i sprzedaży, ale zarazem gdy jest realna nadzieja na poprawę. Pracownik na takim urlopie, nie dłuższym niż 6 miesięcy, pozostaje w tak zwanej gotowości do pracy i otrzymuje wynagrodzenie co najmniej na poziomie minimalnego, czyli w tym roku 1276 zł, a od 2010 roku 1317 zł. Państwo pokryje pracodawcy z tej kwoty równowartość do 100 procent zasiłku dla bezrobotnych, to jest 575 zł brutto, a pracodawca zapłaci resztę (701 zł).

Z kolei pracodawca, którego firma jest mniej „dotknięta” kryzysem, może obniżyć pracownikom wymiar czasu pracy do połowy, na okres 6 miesięcy. Towarzyszy temu proporcjonalne obniżenie wynagrodzenia za pracę. Taki pracodawca może uzyskać na każdego pracownika, jako rekompensatę za skrócenie jego czasu pracy do 70. procent zasiłku dla bezrobotnych (402,5 zł), w zależności od stopnia obniżenia wymiaru tego czasu.

Tak jest w ustawie. Zanim jednak dopracowano się tej formuły, rząd przedstawiał swoje wyliczenia, a pracodawcy i związkowcy swoje. Gdy „S” przedstawiła ekspertyzę dotyczącą kosztów zasiłków dla bezrobotnych i innych świadczeń, które w sumie byłyby wyższe, niż koszty „postojowego”, zgodzili się z tym pracodawcy. Na przykład koszty zasiłku i ubezpieczenia dla 100 tysięcy bezrobotnych wyniosłyby w ciągu pół roku 415,5 mln zł, podczas gdy subsydiowanie ich zatrudnienia z budżetu 328,2 mln zł.

**Widmo bezrobocia** sprawiło, że nawet osoby o nastawieniu bardziej liberalnym traktowały subsydiowanie zatrudnienia jako niezastąpione koło ratunkowe. – *Jestem liberałem i uważam, że nie należy dofinansowywać przedsiębiorstw, muszą same walczyć na rynku. Jednak z ogólnogospodarczego punktu widzenia, to rozwiązanie jest znacznie bardziej korzystne. Koszty, jakie*

*musiałby ponieść budżet przy zwolnieniach na szerszą skalę, a później utrzymywanie ludzi w długoterminowym bezrobociu i wyciąganie ich z tego, są niebywale wysokie. Warto więc sięgać po środki publiczne – przekonywała dr Małgorzata Starczewska-Krzysztożek, ekspert gospodarczy PKPP „Lewiatan”. Podobna była opinia związkowców.*

– *Puszczenie samopas wzrostu bezrobocia pociągnie za sobą większe koszty, niż subsydiowanie – mówił J. Śniadek, lider „S” na posiedzeniu prezydium Trójstronnej Komisji (20 kwietnia). A H. Bochniarz, szefowa „Lewiatana”, wsparta wyliczeniem swoich ekspertów, nie protestowała. Obie strony zgodziły się co do tego, że wprowadzenie postojowego jest bardziej opłacalne dla budżetu. Jednak w kuluarach, poza protokołem, można było usłyszeć ze strony przedstawiciela instytucji rządowych nieco inną, dość brutalną opinię: – Subsidiowanie,*



**Z punktu widzenia pracowników najistotniejszym punktem pakietu antykryzysowego jest subsydiowanie zatrudnienia w ramach tak zwanego przestoju ekonomicznego, bądź skróconego czasu pracy**

*to walka o to, aby kryzys nie kosztował pracodawców nic, zero. Oni walczą o to, aby koszty ponosił budżet państwa, bo to, co na Zachodzie płacą wszystkie firmy, u nas ma płacić państwo. Wtórują im związkowcy, bo wiadomo, że jak zaczną się zwolnienia, to zaczną się redukcje aparatu związkowego, a to jest kilkaset tysięcy osób na etatach związkowych.*

W związku ze wzrastającym bezrobociem padały także propozycje, że pracodawcy powinni się „doskładkować” na częściowe opłacanie bezrobocia, tak jak to jest na Zachodzie. Powinni stworzyć z dochodów firm fundusz stabilizacji zatrudnienia, obniżyć swoje marże i zyski, a także opodatkować kapitał, który uzyskali z produkcji. – *Będzie rezerwa dla budżetu, którą państwo ma dostać, a ma ona pochodzić z tego, że z postępow geometrycznym nie będą przyrastały zyski.* To tylko urywek z rzeczywistych sporów w tym niezwykle gorącym okresie formowania propozycji antykryzysowych<sup>1</sup>.

Najpoważniejszy problem polskiego rynku pracy, który wówczas debatowano w związku z pakietem, to upadanie zakładów tak zwanych wiodących w małych i średnich miastach. – *Im mniejsza miejscowość, tym większy problem, gorsze skutki i dramatyczne społeczne echo likwidacji* – podkreśla Wiesław Łagodziński, rzecznik Głównego Urzędu Statystycznego. Wystarczy wspomnieć skutki upadłości Krośnieńskich Hut Szkła, czy Kraśnika – w związku z brakiem zamówień w Fabryce Łożysk Toczyńskich. Olbrzymie spustoszenia powstały w Stalowej Woli – po upadku zakładu zespołów mechanicznych i drastycznych zwolnień w tamtejszej Hucie, czy Zakładu Napraw Taboru Kolejowego w Łapach, którego upadek spowodował zwolnienie 750 osób i pauperyzację wielu rodzin. W Łapach już wcześniej padła cukrownia, „za bramę” poszło wówczas 250 osób.

Z powyższych zrodził się priorytet, aby ochronić miejsca pracy i przeforsować w pakiecie bezzwrotnej pomocy dla wszystkich, także prywatnych firm, niezależnie od wielkości.

**Pomoc zwrotna czy bezzwrotna?** W pierwotnej, rządowej wersji część wynagrodzenia postojowego pochodząca ze środków publicznych miała być nieoprocentowaną pożyczką zwracaną przez firmę w czasach lepszej koniunktury. W kolejnej wersji, zwrot miał następować w formie wyższej składki na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGSP). Subsydiowanie miało dotyczyć, tylko firm większych, zatrudniających co najmniej 20 osób, bo tylko one podlegają ustawie o zwolnieniach grupowych i je przeprowadzają. Pracodawcy, a także związkowcy odrzucali kolejne rządowe propo-

zycje dotyczące zwrotu pomocy, a ZRP oproteutował ponadto wyeliminowanie z jej zasięgu firm małych, czyli w praktyce większości rzemiosła.

Podczas dyskusji nad tym punktem pakietu pracodawcy z KPP i „Lewiatana” zgodnie twierdzili, że propozycja pożyczki jest absurdalna, mogłaby wiele firm pogrążyć. – *Na przykład firma, która po okresie postojowego i subsydiowania zatrudnienia, czyli po pół roku nie wyszła jeszcze z kryzysu i nadal ma kłopoty, musiałaby na dodatek spłacać pożyczkę. Byłby to przysłowiowy gwóźdź do trumny* – mówił Adam Ambrozik, ekspert KPP. Jacek Męcina, ekspert „Lewiatana” podkreślał, że – *pożyczki od państwa, to dla firm, które mają kłopoty, zbyt duże ryzyko. Nie nałożą one na siebie kolejnych zobowiązań.*

Z kolei ZRP chciało włączyć w krąg pomocy publicznej drobnych przedsiębiorców. – *Nie możemy się zgodzić, aby te zakłady były w ogóle wyłączone z subsydiowania. Rzemieślnicy i wszystkie, także małe, zakłady płacą przecież na Fundusz Pracy i FGSP, skąd mają pochodzić środki na ten cel* – przekonywała Izabela Opęchowska z ZRP. A prezes ZRP, Jerzy Bartnik, postawił kropkę nad „i”: – *Alternatywą dla pracodawcy nieuwzględnionego w rozwiązaniach ogólnych jest tylko jedno – zwolnienie pracownika. Albo... niepłacenie składek na te fundusze.* ZRP w swojej ekspertyzie zaproponował, aby subsydiowaniem objąć firmy zatrudniające co najmniej 10 pracowników, które wykażą udokumentowany spadek sprzedaży, czy zamówień za dwa porównywalne kwartały roku 2009 do 2008 o co najmniej 30 procent. Muszą to być firmy solidne, a nie „podwiązujący” się pod kryzys bankruci, a więc takie, które nie zalegają ze spłatą zobowiązań podatkowych i ubezpieczeniowych.

W uwagach do propozycji rządowych dotyczących subsydiowania partnerzy społeczni, związkowcy i pracodawcy zgodnie napisali: „Pomoc udzielana pracodawcom będzie miała formę dotacji bezzwrotnej ze środków publicznych przeznaczonych na świadczenie kompensujące utracone wynagrodzenie”. W rządowym projekcie ustawy i w jej ostatecznej wersji nie ma już mowy o żadnym limicie zatrudnienia, a pomoc ma być bezzwrotna. W tym aspekcie partnerzy wynegocjowali wprowadzenie swoich propozycji.

Natomiast związkom i pracodawcom nie udało się wynegocjować z rządem wprowadzenia propozycji dotyczących wymiaru subsydiowania świadczeń. Ich propozycja zakładała, że bazą dla ich obliczania będzie płaca minimalna (1276 zł), a rząd forsował zasiłek dla bezrobotnych (575 zł brutto). Przy świadczeniach za skrócony wymiar czasu pracy partnerzy ustalili, że nie

będzie to więcej niż połowa płacy minimalnej (638 zł). W projekcie rządowym (a potem w ustawie) znalazł się jednak zapis: (...) *do 70 procent. zasiłku, a więc 402 zł, a nie 628 zł. – Dla nas to nie do przyjęcia* – mówił lider „S”. Podnoszono tę kwestię w Sejmie podczas pierwszego czytania projektu ustawy. Poseł Stanisław Szwed kojarzony z „S” mówił, że – *Wysokość tych świadczeń jest tak niska, że trudno sobie wyobrazić, jak za takie kwoty będzie można normalnie przeżyć. Dlatego wydaje się, że powinno to być uzależnione nie od wysokości zasiłku dla bezrobotnych, ale kwoty płacy minimalnej. Tak niskie kwoty ani nie zapewnią pracownikom bezpieczeństwa zatrudnienia, ani nie są zachętą dla pracodawców. Doświadczenia innych krajów, choćby Niemiec, pokazują, że na problem subsydiowanego zatrudnienia nie można patrzeć krótkowzrocznie, przez pryzmat oszczędności budżetowych, bo koszty straconych miejsc pracy są wielokrotnie wyższe.*

„Solidarność” posługiwała się ekspertyzą spółki doradczej „S. Partner”, którą cytowała na posiedzeniu Trójstronnej Komisji. Wynika z niej, że w większości krajów europejskich, a w niektórych przy wsparciu państwa, funkcjonują systemy pozwalające utrzymać stosunek pracy w okresach zatrzymania produkcji z powodu dekonstrukcji, a obecnie kryzysu. Oczywiście, trudno się porównywać z Niemcami, ale warto przypomnieć, że chodzi o bardzo ważny, jeśli nie najważniejszy punkt pakietu. Subsidiowanie zatrudnienia ma pomóc około 60 tysiącom firm i uchronić przed bezrobociem około 250 tysięcy pracowników. Z tej grupy około 50 tysięcy będzie mogło skorzystać ze szkoleń lub studiów podyplomowych dofinansowywanych z budżetu do 80 procent opłaty za naukę. Pracodawca, jeśli skorzysta z pomocy, nie będzie mógł przez pół roku po okresie subsydiowania zwolnić pracownika z przyczyn dotyczących zakładu pracy. Według szacunków przytoczonych w Sejmie przez wiceminister pracy podczas pierwszego czytania projektu (19 czerwca), bez udzielonego wsparcia liczba bezrobotnych zwiększyłaby się z 1720 tysięcy osób w końcu kwietnia br. do prawie 2 milionów, a stopa bezrobocia z 11 procent do 12,6 procent.

**Skala pomocy.** Związki i pracodawcy po uchwaleniu ustawy antykryzysowej, uznali, że wprowadza ona nadmierną restrykcyjność i skomplikowane procedury dostępu do pomocy. Są one wmontowane w rozwiązania, aby przeciwdziałać nadużyciom – kilkanaście szczegółowych kryteriów dla potencjalnych beneficjentów pomocy publicznej. Część z nich zaproponowali sami partnerzy, a potem rząd dodał swoje. W konsekwencji

złośliwi mówili, że z ustawy skorzysta nowy, wykreowany ustawą typ biznesmena: „*przedsiębiorca w przejściowych trudnościach finansowych*”. Ktoś, kto wprawdzie boryka się z kryzysem, ale jego firma nie jest trwale nierentowna, ani nie jest kandydatem na bankruta, spłaca zobowiązania podatkowe i ubezpieczeniowe, bądź ma je rozłożone na raty itp. itd.

Rząd proponował wyjściowo, aby do pomocy upoważniał spadek obrotów o 30 procent w ciągu roku. Pracodawcy zabiegali w Sejmie o złagodzenie tego kryterium do 20 procent. Ostatecznie stanęło na 25 procentach, a ponadto okres, w którym spadek ma być liczony, został skrócony do trzech miesięcy. Ten obniżony, ale wciąż wysoki próg, także prezydent ocenił, jako zbyt rygorystyczny. Podczas konferencji prasowej, po podpisaniu ustawy (30 lipca) powiedział, że jego zdaniem, także niższy spadek obrotów powinien upoważniać do pomocy publicznej.

Pomoc będzie raczej umiarkowana. Koszty subsydiowania zatrudnienia (świadczenia postojowe i za skrócony czas pracy) dla potencjalnych beneficjentów szacuje się na około 1 mld zł. Gdyby wszyscy oni, czyli te 200–250 tysięcy osób, zostali zwolnieni i dostali zasiłek dla bezrobotnych, byłoby to około 1,1 mld zł. Dochodzą dopłaty do nauki – około 0,5 mld zł i ujęte w drugiej „pakietowej” ustawie zwolnienia podatkowe zapomóg związkowych i innych świadczeń socjalnych – około 0,4 mld zł. Subsydia na ratowanie miejsc pracy i na naukę będą pochodzić z Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, czyli ze składek przedsiębiorców.

– *W gruncie rzeczy, będzie to pomoc pracodawców dla przedsiębiorców i pracowników* – komentuje H. Bochniarz. Innymi słowy, pakiet antykryzysowy w części finansowej – jako pomoc publiczna, będzie działał na zasadzie „sami – sobie”. Zgodę na te 1,5 mld zł pomocy publicznej, w myśl obowiązującej w Unii procedury, Bruksela już wyraziła. – *Czekamy na oficjalną publikację w dzienniku urzędowym KE* – mówi minister pracy.

Pierwsze dopłaty do wynagrodzeń w czasie postoju firmy (575 zł) i pracy na pół gwizdka (do 402,5 zł) powinny trafić do zagrożonych firm w październiku. – *Nie mamy zamówień, musimy zwolnić około pół tysiąca osób i wprowadzić płatne postoje.* O ile znajdziemy na nie pieniądze – ogłosił na początku lipca nowy zarząd „Cegielskiego” w Poznaniu. Roboty jest tak mało, że powinniśmy pracować 3 dni w tygodniu, co oznacza o 40 procent niższą pensję – donosi Serwis Informacyjny „S” nr 28. W spółkach tej firmy pracuje jeszcze 1400 osób, w tak zwanym biurówcu 900. Problemu z 25 procentowym progmem

najpewniej nie będzie, bo odkąd zaczęły padać stocznie, firma pada z braku chętnych na silniki. Problem w tym, czy zakłady wołające o pomoc, jak sławny „Cegielski” dotrważą do października,

Zawarte w ustawie o pomocy „paragrafy na kryzys” dotyczą dwóch grup zakładów. • Pierwsza, to kilkadziesiąt tysięcy firm, które ucierpiały na skutek kryzysu i czekają na subsydia; • druga, to wszystkie pozostałe, które nie mogą wprawdzie liczyć na żadne wsparcia, ale mają prawo skorzystać z zawartych w ustawie przepisów uelastyczniających czas pracy oraz mają obowiązek stosować przepisy dotyczące umów na czas określony, które – w założeniu – miały stabilizować zatrudnienie. Te pierwsze powinny pomóc przetrwać firmie, te drugie – pracownikowi.

**Coś za coś.** Pakiet zawiera również rozwiązania zakładające uelastyczenie sposobu rozliczania czasu pracy. Związkowcy zgodzili się na to w czasie marcowych autonomicznych negocjacji, ale w zamian za to, aby trzecia umowa o pracę musiała być na czas nieokreślony (w sumie po dwóch latach pracy na czas określony). – *To, co nie wychodziło w czasie koniunktury, udaje się w kryzysie* – cieszyli się wówczas partnerzy, zapominając, że diabeł tkwi nie tylko w szczegółach, ale też w rządowej i sejmowej legislacyjnej kuchni.

Przepisy o elastycznym czasie pracy i elastycznym, wydłużonym z czterech do dwunastu miesięcy okresie jego rozliczania miały dotyczyć tylko firm, które boleśnie odczuwają skutki kryzysu. Chodziło o to, aby wówczas, gdy zwalnia produkcja, czy sprzedaż, nie zwalniać ludzi, a więc w okresie gorszej koniunktury pracowano by krócej po 4–6 godzin, ale gdy sytuacja się poprawi, choćby po 13. I tego wydłużonego czasu nie traktowano by, jako godzin nadliczbowych. Okresy dłuższej pracy byłyby równoważone okresami pracy krótszej lub dniami wolnymi, przy zachowaniu kodeksowego wymogu – prawa pracownika do 11-godzinnego, dobowego odpoczynku. W przypadku firm, które nie mają wcale, lub mają dużo mniej roboty, ludzie to rozumieją i akceptują. Jednak związkowcy podkreślają, że w rządowym projekcie ustawy, elastyczny czas pracy przybrał inną, groźną ich zdaniem, postać. Otóż elastyczny czas i roczne rozliczanie czasu pracy mają możliwość stosować wszystkie firmy, także te, które nie odczuwają skutków kryzysu i mają się dobrze. Jolanta Fedak, minister pracy, tłumaczyła w Sejmie – *Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że kryzys, jeśli przyjdzie, ma charakter domina, czyli kolejne przedsiębiorstwa będą odnotowywały spadki sprze-*

*daży poniżej 30 czy 25 procent. Rozwiązanie, które zaproponowaliśmy, nie może być stosowane dowolnie i jest obwarowane wieloma warunkami.* Te warunki, to porozumienie z zakładową organizacją związkową lub przy braku związków z przedstawicielstwem załogi i kontrolą inspekcji pracy.

Mimo tych zabezpieczeń związkowcy chcą, aby z elastycznego czasu pracy mogli korzystać – jak wcześniej ustalono – tylko „przedsiębiorcy w kryzysie”, czyli ci uprawnieni do pomocy publicznej. Obawiają się, że uprawnienie to będzie nadużywane, a brak wypłat za nadgodziny będzie oznaczał po prostu obniżkę wynagrodzeń. – Ustalenia były inne – przypominali, zabiegając bezskutecznie o zmianę przepisu podczas parlamentarnych prac nad ustawą. A po jej uchwaleniu (1 lipca w Sejmie, 16 lipca w Senacie), Jan Guz, lider OPZZ, oświadczył publicznie w jednym z wywiadów: – *Jeśli skala nadużyć będzie duża, to trzeba będzie zacząć palić nie tylko opony.*

Jak wynika z relacji prasowych<sup>2</sup>, w łódzkich fabrykach „Bosh” i „Siemens” (BSH), „Dell”, elastyczny czas pracy stosowany jest nawet bez ustawy. Gdy wzrósł popyt na suszarki do ubrań, firma BSH zastosowała przejściowo rytm sześciodniowy. Ludzie pracują w sobotnie weekendy, ale wcześniej płacono im za to, jak za nadgodziny. W sierpniu już nie, w zamian za sobotnią pracę mają inny, wolny dzień w tygodniu, na przykład wtorek lub środę. A woleliby pieniądze. Podobnie w „Dellu”, klient zamawia produkt w piątek – praca trwa w sobotę, w poniedziałek jest dostawa, a pracownik te sobotnie godziny odbierze sobie w tygodniu.

**Terminowe umowy o pracę.** Kolejną kontrowersyjną kwestią w rozmowach i później w ustawie była kwestia umów terminowych. Ponad 3 miliony, w większości młodych osób<sup>3</sup>, pracuje na takich umowach. Mają to do siebie, że łatwo je zawrzeć i łatwo zerwać (wystarczy 2-tygodniowe wypowiedzenie bez podania przyczyn i bez odpłaty). Nie honorują ich banki przy udzielaniu kredytu, ani sklepy przy zakupach ratalnych. Stanowią one około 28 procent wszystkich umów o pracę w Polsce. W krajach UE średnio stanowią 12 procent wszystkich umów, ale ostatnio występuje widoczna stała tendencja do ich ograniczenia. Otóż ustawa się w nią nie wpisuje, przeciwnie.

Zniesiono bowiem, tak zwane prawo trzeciej umowy (art. 25<sup>1</sup> Kp). Ustawa nie przewiduje więc, aby umowy zawarte na okres dłuższy niż 24 miesiące – taka jest ustawowa granica, której poprzednio nie było – rozwiązywały się z mocy prawa i – jak przedtem – przekształcały się automatycznie w umowy bezterminowe.

Ustawa nie przewiduje też sankcji dla pracodawców, którzy ten dwuletni okres przekroczą. Pracownik może poskarżyć się Państwowej Inspekcji Pracy i skierować sprawę do sądu. Związki zawodowe narzekają, że uchwalone regulacje nie poprawiają sytuacji pracownika. Pracodawcy deklarują, że będą monitorować sytuację w tym zakresie. „Lewiatan” (11 sierpnia) zaapelował do wszystkich pracodawców w Polsce o stosowanie uchylonego artykułu 25<sup>1</sup> Kp. – *Ważne jest – piszą pracodawcy – aby nowy mechanizm traktowania umów na czas określony nie był powodem konfliktów i braku współpracy w innych, bardziej kluczowych dziś kwestiach, na przykład bez zgody pracowników i reprezentujących ich związków zawodowych rozwiązania w obszarze elastycznego czasu pracy okażą się martwym zapisem.*

Równocześnie „Lewiatan” przypomina i ocenia, że w tej kwestii po stronie związkowej nie było woli kompromisu. Związki zarzucają to samo drugiej stronie: nie został uwzględniony ich postulat, aby umowy terminowe nie przekraczały 18 miesięcy, a po tym czasie przekształcały się samoistnie w bezterminowe. Twierdzą, że rząd skierował projekt ustawy do Sejmu bez ostatecznych uzgodnień ze stroną społeczną. – *Spotykaliśmy się ze stroną rządową kilkakrotnie, ale rozmawialiśmy o generaliach, a nie o szczegółach* – podkreślił lider „S” w rozmowie z „Dialogiem”, po jednym z takich spotkań (8 czerwca). Jego zdaniem duża część negocjacji odbywała się za pośrednictwem mediów.

**„Miękki punkt dialogu”.** Tryb prac nad pakietem okazał się tym przysłowiowym „miękkim” miejscem. Problem polegał na tym, że zaakceptowane na pewnym etapie rozwiązania, zostały podważone w trakcie przygotowywania projektu ustawy w rządowych i parlamentarnych gremiach. Na posiedzeniu (29 czerwca) Trójstronnej Komisji byli parlamentarzyści (przed drugim czytaniem projektu ustawy anty kryzysowej w Sejmie). Ustalono, że w pracach połączonych sejmowych komisji polityki społecznej i finansów, do których skierowano projekt, będą braли udział przedstawiciele związków i pracodawców, a podczas drugiego czytania projektu w Sejmie (30 czerwca) posłowie będą składać poprawki, o które zabiega strona związkowa. Treść ich będzie uzgodniona między pracodawcami a związkami bez udziału strony rządowej. Mimo ustaleń połączone komisje debatujące tuż przed drugim czytaniem projektu, odrzuciły wszystkie związkowe poprawki. Kształt całego projektu został rozstrzygnięty praktycznie na jednym posiedzeniu podkomisji, a partnerzy społeczni i związki zawodowe nie mieli możliwości dłuższej debaty nad tymi propozycjami,

a na posiedzeniu Komisji Polityki Społecznej i Rodziny oraz Komisji Finansów Publicznych strona społeczna w ogóle nie została dopuszczona do dyskusji nad poszczególnymi poprawkami. Nie pomogło, że wicepremier Waldemar Pawlak zwrócił się w specjalnym piśmie do marszałka Bronisława Komorowskiego, aby partnerzy społeczni mogli zająć się tymi sprawami na poziomie parlamentu.

J. Śniadek, szef NSZZ „S” napisał (7 lipca) w otwartym liście do pracodawców: – *Ustawa łamie zawarty 13 marca kompromis pomiędzy pracodawcami i związkami w sposób jednostronnie korzystny dla pracodawców. (...) zbudowany z wielkim trudem kapitał wzajemnego zaufania pomiędzy partnerami społecznymi został w ostatnich tygodniach bardzo nieroztropnie roztrwoniony. Najbliższe miesiące bezlitośnie zweryfikują rzeczywistość wartość forsowanych dzisiaj rozwiązań antykryzysowych*<sup>4</sup>.

Duch kompromisu doznał uszczerbku. Być może wróci przy nowelizacji. – *Jesteśmy gotowi przygotować nowelizację ustawy już jesienią* – zadeklarowała tuż po jej uchwaleniu minister J. Fedak. Jak podkreśliła – (...) *sama widzę w ustawie pewne niedociągnięcia. Pracodawcy uważają: – nie jest doskonała, ale dobrze, że jest.* H. Bochniarz powiedziała: – *Pan prezydent postąpił racjonalnie. Apelowaliśmy o podpisanie wraz z pozostałymi organizacjami Kongresu Przedsiębiorczości i cieszę się, że nasz apel został wzięty pod uwagę.* Natomiast J. Śniadek, po podpisaniu ustawy przez prezydenta powiedział: – *Pakiet, w przyjętym przez parlament kształcie, przy braku finansowego zaangażowania budżetu prawdopodobnie niewiele pomoże, ale mamy nadzieję, że również nie zaszkodzi.*

<sup>1</sup> Por. „Nowe Życie Gospodarcze” nr 8, 2009.

<sup>2</sup> Por. Dadzą wolne, nie zapłacą, „GW” 21.08.2009.

<sup>3</sup> W wieku 15–24 lata – 800 tys., w wieku 25–34 – 1,2 mln.

<sup>4</sup> [http://www.solidarnosc.org.pl/news/2009/lip/132\\_09.htm](http://www.solidarnosc.org.pl/news/2009/lip/132_09.htm)

O międzynarodowej konferencji „Dialog społeczny – sztuka osiągnięcia kompromisu w zjednoczonej Europie” zorganizowanej z okazji jubileuszu 15-lecia Trójstronnej Komisji – pisze Joanna Lizut

## 15 lat Trójstronnej Komisji – budowanie przestrzeni dialogu

*Piętnastolecie trwania zorganizowanego dialogu społecznego w Polsce – jak każda rocznica – zmusza do podsumowań, ocen i refleksji o przyszłości. O tym, co się w polskim dialogu udało, a co w nim jeszcze kuleje, debatowali uczestnicy jubileuszowej konferencji zorganizowanej przez Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (27 maja 2009 roku).*

**W** konferencji wzięli udział liderzy organizacji z TK, wielu byłych i obecnych ministrów pracy (Longin Komołowski, prof. Jerzy Hausner, Michał Boni, Jolanta Fedak) oraz przedstawiciele rządu, parlamentu i środowisk naukowych. Wśród gości zagranicznych byli reprezentanci Komisji Europejskiej (Armido Silva), Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego (Staffan Nilsson), Międzynarodowej Organizacji Pracy (Kari Tapiola, Giuseppe Casale), a także członkowie Rad Społeczno-Gospodarczych z Francji (Francis Vandeweghe), Włoch (Francesco Santoro), Bułgarii (Vladimir Boyadjiew) i Węgier (Janos Tóth) oraz przedstawiciele europejskich partnerów społecznych ETUC (Cinzia Sechi), CEEP (Sophie Thorne).

Waldemar Pawlak, wicepremier, minister gospodarki i przewodniczący Trójstronnej Komisji, powiedział, że – *Trójstronna Komisja zapisała piękną kartę w historii przemian ustrojowych w Polsce. Jej działalność to 15 lat zorganizowanej i bardzo owocnej współpracy partnerów społecznych i rządu.* Premier W. Pawlak przy-

pomniał zasługi Andrzeja Bączkowskiego – inicjatora zorganizowanego dialogu między partnerami społecznymi. Przypominał, że wszystko zaczęło się od *Paktu o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcenia* zawartego w 1994 roku. Trójstronna Komisja była owocem osiągniętego porozumienia i dowodem na to, że proces transformacji nie może odbyć się bez dialogu i negocjacji.

Wicepremier podkreślił także duże znaczenie dialogu autonomicznego, opowiedział się za pomocniczą rolą rządu, który wspierałby realizację porozumień wypracowanych przez zainteresowane strony. – *Bardzo ważne, abyśmy na przyszłość, potrafili zmniejszać nacisk na regulacje krajowe, a bardziej stawiać na porozumienia między samymi stronami. Chodzi o to, aby przyjąć ramowe zasady współpracy, natomiast szczegóły zostawić samym partnerom społecznym* – powiedział W. Pawlak. W jego przekonaniu, tego typu podejście zapewniałoby większą adekwatność działań do sytuacji poszczególnych przedsiębiorstw z różnych branż. W konsekwencji umożliwiałoby to lepsze kształtowanie relacji między pracownikami i pracodawcami.

Zdaniem wicepremiera W. Pawlaka, podstawowym zadaniem TK jest budowanie i zabezpieczanie podstaw ładu społecznego. – *W ostatnim czasie Komisja przywróciła znaczenie dialogu społecznego w relacjach między pracownikami, pracodawcami i rządem* – podkreślił wiceszef rządu. Dodał, że ważnym osiągnięciem ostatnich miesięcy jest dialog autonomiczny prowadzony przez partnerów społecznych. Porozumienie w sprawie pakietu anty kryzysowego, które zostało zawarte 15 maja br., określił jako przedsięwzięcie wyjątkowe na skalę europejską. – *Mam nadzieję, że znaczenie Trójstronnej Komisji, zwłaszcza w tych trudnych czasach, będzie rosło. Na czas kryzysu potrzebne są bowiem konkretne działania, które pozwolą rozwiązać kluczowe*

sprawy pracowników, pracodawców oraz rządu – powiedział z nadzieją wicepremier W. Pawlak.

Pragnienie pomnożenia dorobku Trójstronnej Komisji wyraziła także Jolanta Fedak, minister pracy i polityki społecznej. Zwróciła ona uwagę na fakt, że jubileusz 15-lecia funkcjonowania TK jest obchodzony w szczególnym roku świętowania 20. lat wolności i 5-lecia wejścia Polski do UE. Wspomniała zasługi architektów dialogu oraz złożyła podziękowania za owocną współpracę obecnym partnerom społecznym. Obok osiągniętego niedawno sukcesu dialogu autonomicznego w zakresie działań antykryzysowych, podkreśliła również znaczenie porozumienia dotyczącego podwyższenia płacy minimalnej. Wyraziła pragnienie i życzenie, aby partnerzy społeczni pracowali wspólnie, nie gdzie indziej, jak tylko w salach negocjacyjnych.

**TK – perspektywa rządowa.** Historia zinstytucjonalizowanego dialogu społecznego w Polsce (1994–2009) oraz wpływ funkcjonowania TK na jego rozwój była tematem rozważań panelu dyskusyjnego prowadzonego przez prof. Lenę Kolarską-Bobińską z Instytutu Spraw Publicznych. Wzięli w nim udział byli ministrowie pracy, sprawujący funkcję przewodniczących TK – Longin Komołowski, Jerzy Hausner i Michał Boni. Longin Komołowski, który obowiązki ministra pracy i przewodniczącego TK pełnił w latach 1997–2001, wspominał klimat rozmów, które doprowadziły do podpisania *Paktu o Przedsiębiorstwie Państwowym* i powstania TK. – *Były to rozmowy trudne, bo panowało wtedy wiele wzajemnej niechęci, głównie między OPZZ i „Solidarnością”.* Ówczesny dylemat – *czy i jak podzielić się władzą nie należał do najprostszych. Przecież budowanie partnerstwa władzy i społeczeństwa do dziś jest wielkim wyzwaniem.* Stworzenie Trójstronnej Komisji oznaczało wtedy stworzenie miejsca dzielenia się władzą i budowania partnerstwa opartego na zaufaniu. W przekonaniu L. Komołowskiego, wszelkie próby strukturalizowania dialogu, tworzenia nowych ciał, instytucji sprawdzają się tylko wtedy, gdy partnerzy związkowi są gotowi do zbudowania wspólnoty. – *To, że udało się stworzyć tę Komisję, która na początku była słabym tworem, jest wielkim sukcesem* – przyznał L. Komołowski. Stwierdził również, że obecnie, obok trudności w budowaniu porozumienia w dialogu społecznym na szczeblu centralnym, dużym problemem jest trudne osiągnięcie konsensusu w dialogu sektorowym. Fakt istniejącej rywalizacji wewnątrz samych związków zawodowych na poziomie zakładów pracy odgrywa tu bardzo znaczącą rolę. – *W Polsce to wahadło pluralizmu związkowego wychyliło się za daleko. A to nie jest*

*korzystne dla dialogu, bo nawet jeśli konsensus istnieje przy stole, to związki wewnętrznie i tak pozostają w antagonistycznych stosunkach* – powiedział były minister. Jego zdaniem, rozwiązanie również tego problemu spoczywa na barkach Trójstronnej Komisji. W przekonaniu L. Komołowskiego, należy dziś wykorzystać panującą sytuację kryzysową, która wbrew pozorom bardzo sprzyja dialogowi społecznemu. – *Partnerzy społeczni, czując trudne położenie, chętniej siadają do stołu rozmów* – stwierdził na koniec L. Komołowski.

O trudnych początkach TK, mówił także Michał Boni, minister pracy i polityki społecznej w roku 1991, a obecnie minister – członek Rady Ministrów. W jego ocenie, pierwszy okres budowania dialogu społecznego w latach 90. był okresem rewolucyjnym. Ówczesne rozmowy toczyły się bowiem zupełnie spontanicznie, bez ustalonych reguł. Mimo to zakończyły się wielkim sukcesem w postaci *Paktu o przedsiębiorstwie...* w tym decyzją o powołaniu TK. – *Ale udało się to tylko dzięki temu, że pracowaliśmy w przekonaniu, że dialog społeczny, oprócz potrzeby uporządkowania instytucjonalnego, wymaga odpowiednich postaw i walorów osobistych ludzi – obiektywizm, pragnienie porozumienia, myślenie o dobru publicznym były na pierwszym miejscu. Te rycerskie cechy uosabiali: Andrzej Bączkowski, który wniósł nie tylko osobisty talent, przywództwo, ale też wiele pomysłów merytorycznych o wielkim znaczeniu, a także ludzie tacy jak: Zygmunt Gadaj, Zbigniew Zagarski, Danuta Jasińska (ze strony administracyjnej), Andrzej Budzyk – wieloletni mediator, Zbigniew Kaniewski, Bogdan Grzybowski, Dariusz Adamski, Michał Kuszyk i inni.*

Minister Michał Boni, określił lata 1997–2001 w rozwoju dialogu mianem *fazy restrukturyzacyjno-reformatorskiej*. W ramach TK, powstało wówczas wiele prac na rzecz restrukturyzacji i reformy polskiej gospodarki (porozumienia z górnikami, hutnikami, w sprawie przemysłu lekkiego, kolejowego, zbrojeniowego i inne). Zdaniem M. Boniego, był to niezwykle cenny czas. Jak mówił – *bez tamtej energii nie mielibyśmy nie tylko sukcesów w dialogu, ale też sukcesów w całej gospodarce.* Minister M. Boni, zwrócił także uwagę na trudny kontekst prowadzonych prac. Podkreślił on fakt, że w dwudziestolecie transformacyjne wchodziliśmy z państwem wszechmocnym we wszystkich dziedzinach. – *Musieliśmy na nowo zdefiniować rolę państwa. Musieliśmy dojrzeć do tego, by zobaczyć, że są dziedziny, gdzie państwo tworzy reguły, ramy, ale nie ponosi bieżącej odpowiedzialności, bo ta zależy od zainteresowanych stron rozmawiających ze sobą, na przykład na poziomie przedsiębiorstwa* – mówił



**Minister Michał Boni do największych bolączek polskiego systemu dialogu społecznego zaliczył między innymi słabość w nowoczesnym definiowaniu idei dobra wspólnego/publicznego. Według niego, obok stworzenia wspólnego zaplecza informacyjnego i obiektywnej bazy danych, trzeba kształtować wyobraźnię nastawioną na przyszłość, a nie tylko na chwilę obecną**

M. Boni. Jego zdaniem, obecnie rozwój dialogu odbywa się w kierunku budowania przesłanek dla długotrwałego wzrostu gospodarczego i rozwoju polskiej gospodarki. W konsekwencji pojawia się cały szereg trudnych pytań, wymagających rozważnych odpowiedzi, w tym pytanie o to, jaka TK jest potrzebna dziś, co nam grozi, jakie są nasze słabości, jakie są przeszkody efektywnego funkcjonowania TK i dialogu społecznego?

**Grzechy główne.** Minister Michał Boni zaliczył do największych bolączek polskiego systemu dialogu społecznego: (1) „ukąszenie polityczne”, czyli zbyt silne więzi związków zawodowych z partiami politycznymi oraz polityczne ambicje szefów organizacji pracodawców; (2) słabość w nowoczesnym definiowaniu idei dobra wspólnego/publicznego. Według niego, *obok stworzenia wspólnego zaplecza informacyjnego i obiektywnej bazy danych trzeba kształtować wyobraźnię nastawioną na przyszłość, a nie tylko na chwilę obecną*; (3) bezład administracyjny, polegający na tym, że w świecie urzędniczym myśli się o wyprodukowaniu rozwiązania, przejściu całej ścieżki legislacyjnej, skierowania go do parlamentu. – *Ogromna większość urzędników ma takie*

*wyobrażenie, że jak się przyjmie ustawę, to już się rozwiąże problem. A przecież legislacja, to tylko narzędzie, zaś realne rozwiązanie problemu potrzebuje człowieka, partnera – przypominał minister; (4) nieodporność na konflikt i strach przed konfliktem dotyczący wszystkie strony. Tymczasem istotą dialogu jest traktowanie konfliktu jako neutralnego pola. – *Nie bójmy się konfliktu, on jest po to, żeby go rozwiązać. Droga do porozumienia wiedzie przez konflikt. Nie może on jednak prowadzić do zbudowania barykady, ale do rozwiązania problemu w duchu kompromisu właściwego kulturze dialogu;* (5) przedstawianie TK jako jedyne miejsca do prowadzenia dialogu społecznego, podczas gdy dialog toczy się w wielu innych miejscach i na innych płaszczyznach. O tym się jednak nie mówi. – *Media nie dają dziś przestrzeni dla szerokiego dialogu społecznego i debaty. Jak osiąga się porozumienie, rzadko kiedy budzi to zainteresowanie mediów w przeciwieństwie do sytuacji, gdzie można się doszukać i rozdmuchać, choćby niewielkich zarzewi konfliktu.**

Prof. Jerzy Hausner, minister pracy w latach 2001–2005, były przewodniczący Trójstronnej Komisji, efektywność dialogu społecznego określił jako bardzo umiarkowaną. Uczestnikom dialogu wytknął kilka słabości. Jego zdaniem przyczyny wielu niepowodzeń tkwią w: (1) wewnętrznej rywalizacji pomiędzy związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców, która jest silniejsza niż rywalizacja na linii związki zawodowe – organizacje pracodawców; (2) braku równowagi stron na poziomie przedsiębiorstw – *są przedsiębiorstwa, gdzie nie ma partnera społecznego i takie, głównie publiczne, gdzie to partner społeczny jest rzeczywistym decycentem*; (3) złych regulacjach prawnych dotyczących rozwiązywania sporów zbiorowych oraz anachroniczny już – zdaniem profesora – Kodeks prawa pracy; (4) zawężonej branżowości i resortowości poszczególnych organizacji i instytucji państwowych. *Są bardzo silne więzi między niektórymi ministerstwami a niektórymi sektorami, gdzie nic pozytywnego nie da się zrobić.*

**Stracone szanse.** Jerzy Hausner zaznaczył, że nie zaprzecza, iż w historii polskiego dialogu społecznego jest wiele pięknych postaci i momentów (na przykład, gdy w 1997 roku bardzo podzielony Sejm tuż przed wyborami, uchwalił reformę emerytalną jako wynik porozumienia w TK). Ale bilans ogólny nie daje powodów do wielkiej radości. *Choć stosunkowo dobrze wychodzi nam dialog operacyjny, który służy wymianie informacji i łagodzeniu konfliktów społecznych, w wymiarze problemowo-rozwojowym nie mamy większych osiągnięć.* Jednym

z przykładów rozczarowań i niepowodzeń uznał niedoszły *Pakt dla pracy i rozwoju*. W tym kontekście J. Hausner mocno podkreślał, że rozmowy są potrzebne, ale bez konkretnych uzgodnień nie wzmacniają ani dialogu, ani partnerów społecznych. – *Jeżeli prowadzimy dialog bez rezultatów i porozumienia, to blokujemy działania, bez których rzeczywiste zmiany gospodarcze i społeczne nie nastąpią, a Polska będzie marnować swoje szanse* – przekonywał uczestników konferencji były minister.

Profesor J. Hausner podkreślał także, że Polsce niezwykle potrzebny jest intensywny rozwój dialogu autonomicznego. – *Bardzo ważne jest powszechne zrozumienie, że dialog między pracownikami i pracodawcami musi się toczyć bez udziału państwa. W sprawach, które dotyczą przedsiębiorstwa, czy układów zbiorowych pracy, państwo nie powinno być stroną, ale arbitrem i siłą wspomagającą*. Jako najmniej efektywny sposób prowadzenia dialogu, z którego należy się wycofywać, określił dialog branżowy. Jego zdaniem, państwo nie powinno być właścicielem, a jeśli już, to jedynie w sytuacjach wyjątkowych. – *Wynika to z tego, iż tam, gdzie państwo jest właścicielem, w dużej mierze nie dochodzi do zmian. Dialog branżowy powinien być w istocie rzeczy zaniechany. Również dlatego, że nasze ministerstwa powinny być zdecydowanie bardziej instytucjami funk-*

*cjonalnymi; niż sektorowymi i branżowymi* – przekonywał J. Hausner.

**Potrzebny złoty środek.** W Polsce brakuje równowagi między dialogiem prowadzonym dla regulowania konfliktów społecznych, dla zachowania pokoju społecznego a dialogiem dla rozwiązywania trudnych problemów społecznych i formowania partnerstwa dla rozwoju. – *Jedno i drugie jest potrzebne, ale jeśli to drugie nie ma miejsca, jeśli nasz dialog nie prowadzi do rozwiązywania problemów, to nie będzie się także przez dialog łagodzić konfliktów* – stwierdził były minister. Potrzeba więcej partnerów dialogu społeczno-obywatelskiego oraz większej przestrzeni dla partnerstwa publiczno-prawnego. – *Dialog społeczny w Polsce powinien być budowany w układzie partnerstwa publiczno-prywatno-społecznego z udziałem przedsiębiorców. Władza publiczna powinna być zdolna do przywództwa, rządzenia oraz współtworzenia i przestrzegania reguł i zobowiązań*. W tym celu, zdaniem profesora J. Hausnera, trzeba wykorzystywać dostępne środki finansowe i stworzyć wspólne, poważne, niezależne zaplecze eksperckie, które także obsłuży dyskurs i debatę publiczną. Podkreślając, że niedostatek, brak wspólnej informacji i wiedzy utrudnia porozumienie w zupełnie elementarnych sprawach, wskazał na bez-



Premier Waldemar Pawlak przypominał zasługi Andrzeja Bączkowskiego – inicjatora zorganizowanego dialogu między partnerami społecznymi

względna konieczność lepszego przygotowania wszystkich uczestników dialogu do tych działań. Szczególnie w kontekście budowania problemowych, przekrojowych porozumień społecznych, które jego zdaniem, są przyszłością dialogu europejskiego.

### **Trójstronna Komisja w oczach partnerów społecznych.**

Henryka Bochniarz, prezydent Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, wiceprzewodnicząca Trójstronnej Komisji, wspominała o trudnych początkach „Lewiatana” w TK. – *Decyzja o włączeniu się do dialogu społecznego była trudna i dla pracodawców prywatnych, i dla rządu. Kwestionowano wówczas ideę dialogu społecznego w środowisku biznesu. Dziś jest już nieco inne spojrzenie. Wydaje się, że obecnie dojrzewamy do otwartej rozmowy. Wciąż jednak borykamy się z takimi problemami jak: stereotypowe postrzeganie się partnerów społecznych – związkowcy jako obiboki, a pracodawcy jako krwiopijcy, zaszczości historyczne, które przesądzają, że szybciej nam do liberum veto, niż do kompromisu.*

Henryka Bochniarz podkreśliła również, że nie do końca są uzasadnione wyostrome pretensje, że po 20 latach od transformacji jeszcze wielu rzeczy nie umiemy robić. Jej zdaniem, wynika to głównie z tego powodu, że wszyscy się dopiero uczymy dialogu. – *Jest to dopiero pierwsza generacja pracodawców i przedsiębiorców prywatnych, którzy uczą się, jak rozmawiać z pracownikami, i w jaki sposób włączać ich w sprawy firmy.* Wielkie znaczenie ma w jej opinii, także kwestia jakości przywództwa, zarówno po stronie rządowej, jak i po stronie związkowej, i organizacji pracodawców. – *Dziś potrzeba ludzi z umiejętnością słuchania, a nie tylko przemawiania, ludzi z wyobraźnią mających wizję. Oni mogą działać bardzo wiele, wpływając na to, jak ten dialog się toczy* – powiedziała H. Bochniarz.

**Od paktu do paktu.** Andrzej Malinowski, prezydent Konfederacji Pracodawców Polskich, wiceprzewodniczący Trójstronnej Komisji, stwierdził, że jest jeszcze bardzo wiele do zrobienia. Uznał, że struktury dialogu społecznego sprawdzają się tylko w społeczeństwie obywatelskim, a więc takim, które mówi, dyskutuje, osiąga konsensusy respektowane przez władze. Dlatego wskazał na konieczność stworzenia nowej greckiej agory, właściwej dla XXI wieku. – *Potrzeba – z jednej strony – społeczeństwa zdolnego do dialogowania oraz władzy, która będzie zawsze respektowała wypracowywane konsensusy – z drugiej. W przeciwnym przypadku, demokracja przekształci się w oligarchię, a instytucje państw-*

*wowe ulegną degeneracji* – mówił szef KPP. Zdaniem A. Malinowskiego, w perspektywie tych 15 lat, z początkami takich procesów mieliśmy też do czynienia w Polsce. W jego przekonaniu, niewłaściwe jest zarówno dzielenie historii TK na okresy od paktu do paktu (*Pakt o Przedsiębiorstwie Państwowym, Pakt dla Pracy i Rozwoju, Umowa Społeczna Gospodarka–Praca–Rodzina–Dialog, Pakiet Antykryzysowy*), jak i ocenianie jej funkcjonowania pod kątem tego, czy pakt się powiódł, czy nie.

Z perspektywy KPP, w tych 15 latach TK, najważniejsze było wypracowanie relacji między partnerami społecznymi i rządem. Nie były to łatwe relacje, bo to, co trzeba było wypracować, wymagało stabilnego partnera. A nie można zapominać, że w tym czasie TK współpracowała z dziewięcioma premierami. – *Na przestrzeni tego czasu relacje pomiędzy partnerami były różne, początkowo bardzo antagonistyczne, dziś jest już lepiej, bo jest mniej wzajemnej niechęci* – mówił prezydent A. Malinowski.

**Wiesław Siewierski**, przewodniczący Forum Związków Zawodowych podkreślił, że dialog trzeba prowadzić do końca, a idea kompromisu musi być nadrzędnym celem działalności organizacji partnerów społecznych. Także jego zdaniem, historia dialogu społecznego w Polsce, to historia uczenia się demokracji i budowania instytucji demokratycznych. Wymaga to nieustannej edukacji z zakresu dialogu społecznego, możliwie najszerszego grona obywateli.

Zdaniem Jerzego Bartnika, prezesa Związku Rzemiosła Polskiego, Trójstronna Komisja jest coraz sprawniejszą formą dyskursu. Musimy jednak skupić się na kształtowaniu w obywatelach odpowiedniego poziomu wiedzy merytorycznej na temat mechanizmów dialogu społecznego, a także na kształtowaniu odpowiednich cech osobowych, *bo dialog jest dla ludzi cierpliwych, umiejących słuchać i odpowiedzialnych za siebie i innych.*

**Czy nadszedł czas na reformę TK?** Zbigniew Żurek, wiceprezes Business Centre Club, wiceprzewodniczący Trójstronnej Komisji przekonywał, że TK należy głęboko zreformować, zwłaszcza w kilku wymiarach. Przewodniczący TK – powinien występować w roli naczelnego moderatora dyskusji w czasie obrad TK, a nie w roli decydenta politycznego. Należy wyodrębnić specjalny budżet dla TK. Komisja powinna być samodzielną instytucją, z własnym personelem i zapleczem kadrowym. Trzeba ograniczyć niedoskonałości organizacyjne prac TK, między innymi poprzez stworzenie precyzyj-

nych procedur prowadzenia obrad. Zasada konsensusu jest zbyt radykalna, stuprocentowa zgodność jest zbyt wysoką poprzeczką – nie zawsze konsensus jest możliwy do osiągnięcia. Być może lepiej sprawdziłaby się zasada większości kwalifikowanej. Należy rozstrzygnąć kwestie zespołów branżowych, które są trójstronne, ale funkcjonują poza TK. – *Trójstronną Komisję trzeba zreformować niewątpliwie, ale jest to, jak dotychczas, najlepsze z istniejących ciał dialogu, które ma już swój kilkunastoletni dorobek* – skonstatował Z. Żurek.

**W europejskiej przestrzeni dialogu.** Prof. Juliusz Gardawski, socjolog i ekonomista z SGH, długoletni obserwator i badacz problematyki dialogu społecznego, przypomniał, że na początku lat 90. ostro dyskutowano w Polsce nad tym, jaki model gospodarki powinien zostać przyjęty. Bardzo silne były wówczas głosy, że ze względów instytucjonalnych i kulturowych, należy kierować się ku modelowi liberalnej gospodarki rynkowej. Podkreślano, że system wartości, jaki wyniosło polskie społeczeństwo ze specyficznego ustroju autorytarnego socjalizmu nie będzie sprzyjał ani negocjacom, ani dialogowi społecznemu. Jak podkreślał profesor, jeszcze do niedawna, bo do roku 2008, wszystko wskazywało na to, że liberalna gospodarka rynkowa jest gospodarką rozwijającą się znacznie bardziej dynamicznie z konsekwencjami dla instytucji społecznych i w dłuższej perspektywie z konsekwencjami dla dialogu społecznego. Zaznaczył, że obecnie ta kwestia nie jest taka jednoznaczna i oczywista.

Mówiąc o fazach rozwoju dialogu w Polsce, prof. J. Gardawski przypomniał, że po wielkim sukcesie w roku 1989, dialog społeczny co najmniej na 3 lata został zahamowany. A gdy odradzał się w 1994 roku, to okazało się, że szereg rozwiązań instytucjonalnych ważnych dla dialogu zostało albo zlikwidowanych, albo uległo silnemu upolitycznieniu. Zdaniem profesora, można to tłumaczyć tym, że ówczesne polskie elity ekonomiczne i polityczne świadomie hamowały dialog, obawiając się, że związki zawodowe utrudnią szybkie przejście do gospodarki rynkowej. – *Była to pewna forma może nie tyle niechęci, co obaw przed programami związków zawodowych, dodatkowo obaw przed konfliktem, który istniał w Polsce między związkami. A w związku z tym, że efektem tego konfliktu mogło być narastanie spirali rozszczeń, w Polsce zatrzymano dialog. Tymczasem, rozwijał się on w innych krajach socjalistycznych* – dowodził prof. J. Gardawski. – *Tak więc w odróżnieniu od krajów Grupy Wyszehradzkiej, zaczynaliśmy bez dialogu. Myśmy niejako na wypalonym polu budowali ten dialog.*

*Obserwując dialog przez dłuższy czas, widzę, jak krok po kroku odbudowuje się to, co można nazwać kulturą dialogu, kulturą kompromisu. Ale jakie to jest bardzo trudne...* – akcentował profesor.

Widząc potrzebę głębszych refleksji na temat instytucjonalnych, systemowych i kulturowych różnic w funkcjonowaniu mechanizmów dialogu społecznego w poszczególnych krajach, najważniejsze w przekonaniu profesora jest znalezienie odpowiedzi na pytanie o to, jak kształtować dialog dzisiaj w Polsce i dzisiaj w Europie.

**Dialog się optaca.** Jeremi Mordasewicz, reprezentujący PKPP „Lewiatan” i europejską BusinessEurope, podkreślił, że dialog społeczny jest bardzo ważnym narzędziem realizowania i ulepszania europejskiego modelu społecznego. – *Chcąc zachować i realizować założenia europejskiego modelu społecznego w kontekście problemów, jak globalizacja, zmiany technologiczne, starzenie się europejskiego społeczeństwa, musimy sięgać po instrumenty, jakie daje dialog społeczny. Tylko dialog społeczny i obywatelski może znacznie obniżyć społeczne koszty wprowadzania reform i zmian w zakresie flexicurity, dalszej integracji europejskiego rynku* – przekonywał ekspert „Lewiatanu”.

J. Mordasewicz zapewnił, iż polscy i europejscy pracodawcy mają świadomość, że nie da się budować przyszłości UE na taniej pracy. W tym kontekście zwrócił się z apelem do kolegów ze starszych krajów członkowskich, aby nie przestawali wierzyć w zasady UE i to, że warto było się jednoczyć. Stwierdził następnie, że europejski dialog społeczny na pewno nie zastąpi dialogu na szczeblach krajowych w poszczególnych państwach. Przypomniał, że Polska, jako kraj, który wyszedł z systemu dyktatury proletariatu, dopiero uczy się demokracji, dialogu, zaufania nie tylko do instytucji, ale też do siebie nawzajem. – *W gospodarce centralnie planowanej nabyliśmy zupełnie innych umiejętności, które kompletnie nie sprawdzają się w nowym systemie gospodarki wolnorynkowej. Wiele ludzi, głównie z powodu braku powszechnej edukacji ekonomicznej, czuje się kompletnie zagubionych w nowej rzeczywistości* – mówił przedstawiciel pracodawców. Podkreślił on także, że w Polsce dialog społeczny ma niełatwy punkt startu. Luka w demokracji spowodowała, że jako społeczeństwo jeszcze nie nauczyliśmy się rozwiązywać w dialogu dawniej tuszowanych, a obecnie ujawniających się konfliktów. – *Skoro mamy małe rezultaty w ramach Trójstronnej Komisji i czasem całymi latami pracujemy nad rozwiązaniami, które powinny nam zająć tylko kilka tygodni, to właściwe jest pytanie, czy warto?*

*Ja odpowiadam, że zdecydowanie warto, bo budowanie takich instytucji pozwala zmienić powszechne przekonanie o dialogu. Kiedy związkowcy będą widzieli korzyści wynikające z uzgodnień w TK albo w porozumieniach zakładowych, to autentyczne poparcie dla dialogu będzie wzrastać. Jest to proces długofalowy – sam uczyć się od kilkunastu lat tego dialogu – ale jestem przekonany, że dialog jest nam bardzo potrzebny, a wręcz opłacalny – zakończył J. Mordasewicz.*

**Dobre rady starszego koleżeństwa z Europy.** Francesca Santoro z Włoch, przewodnicząca jednej z komisji w Krajowej Radzie do spraw Gospodarki i Pracy, zwróciła uwagę na bardzo ważną funkcję stabilizacyjną jej działań w obliczu zmian politycznych, nieciągłości prac rządów, jakie miały miejsce we Włoszech na przestrzeni ostatnich 50 lat. Podkreślała fakt, że rola Rady nigdy nie polegała na zastępowaniu partnerów społecznych i ich tradycyjnych relacji społecznych z instytucjami rządowymi, ale na konfrontacji żądań partnerów społecznych i rządu. – *Jest to trudne, ale przecież konfrontacja ta, to cecha charakteryzująca normalną dialektykę społeczeństwa demokratycznego* – powiedziała F. Santoro.

Z kolei Patrick Venturini, sekretarz generalny Międzynarodowego Stowarzyszenia Rad Społeczno-Gospodarczych i Podobnych Instytucji (AICESIS) przekonywał, że w obliczu globalizacji rozwój rad społeczno-gospodarczych i podobnych instytucji partycypacyjnych będzie kluczowym elementem kształtowania modelu demokracji uczestniczącej na świecie. – *Żyjemy w społeczeństwach, gdzie problemy stają się coraz bardziej złożone. Obywatele chcą mieć coraz więcej do powiedzenia. Wyzwaniem dla przyszłej demokracji jest to, by sprostać tym coraz większym oczekiwaniom i stworzyć odpowiednie struktury pozwalające na zwiększenie działań obywateli* – powiedział P. Venturini.

**Z jakim dialogiem w przyszłość?** Zastanawiając się nad przyszłością dialogu społecznego i obywatelskiego, dr Marek Pliszkiwicz (Akademia Ekonomiczna im. Karola Adamieckiego w Katowicach), powiedział, że ważną rzeczą jest, by nie rozdzielać tych dwóch pojęć. Nie są one bowiem, jego zdaniem, odrębne i niezależne. – *To, co nazywaliśmy dotąd dialogiem społecznym, jest integralną częścią dialogu obywatelskiego. Nie należy także wyodrębnić dialogu społecznego jako całkowicie osobnej instytucji, ponieważ jest to immanentna część zbiorowych stosunków pracy* – akcentował M. Pliszkiwicz. Zaznaczył również, że choć modele stosunków pracy są bardzo różne, to jednak zazwyczaj

wszystko rozgrywa się w ramach trójstronnego układu: pracodawcy–związki zawodowe–rząd. Nawet tam, gdzie strona rządowa nie występuje bezpośrednio w instytucjach, to rząd jednak uczestniczy w formach pośrednich. Przykładem czego są desygnowani przez rząd eksperci w Radach Ekonomiczno-Społecznych (w radzie holenderskiej – to tak zwani ludzie Korony, a we francuskiej – tak zwani wysocy specjaliści).

Guiseppe Casale z Międzynarodowej Organizacji Pracy (szef Programu Administracji i Inspekcji Pracy, Sektor Dialogu Społecznego), podkreślił, że w przyszłości powinniśmy mówić o procedurach, które pozwolą na uzupełnianie się dialogu społecznego i obywatelskiego, tak aby nie były sobie przeciwstawiane. G. Casale dowodził, że na podstawie możliwych do zaobserwowania obecnych tendencji rozwojowych należy podejmować działania w kierunku ustrukturalizowania dialogu obywatelskiego. Wyrażając swoje pełne uznanie dla inkluzyjnego podejścia w stosunku do organizacji pozarządowych, podkreślił potrzebę lepszej horyzontalnej koordynacji struktury dialogu oraz wzmocnienia zaufania i wzajemnego zrozumienia organizacji na poziomie międzynarodowym.

Z kolei Cinzia Sechi, doradca w Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych (ETUC), mówiła o potrzebie korzystania z mechanizmów dialogu w przyszłości. Zaakcentowała, że jest to niezwykle istotny czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego, gdyż pozwala połączyć czynnik ludzki z wymogami ekonomii. W podobnym duchu wypowiedział się prof. Mieczysław Kabaj z Instytutu Spraw Społecznych. W jego opinii, najważniejsze pytanie o przyszłość dialogu społecznego i obywatelskiego wiąże się z pytaniem o interesy, i sposób rozszerzania pola wspólnych interesów pracowników oraz pracodawców.

Na zakończenie konferencji, wicepremier Waldemar Pawlak, zwrócił uwagę na istnienie dwóch tendencji mogących niekorzystnie wpłynąć na rozwój dialogu. Jako pierwszą, wskazał on postulowanie ścisłej profesjonalizacji uczestników dialogu społecznego. Zaznaczył, że choć w założeniu jest to słuszny kierunek, to jednak ma on też swoje ciemne strony. – *Może to skutkować zanikiem dynamizmu i spontaniczności, brakiem poczucia humoru, który często jest czynnikiem przełamywania patowych sytuacji. Musimy pamiętać, że nie chodzi o perfekcję, która często pozostaje niedoścignionym wzorem, ale o postęp* – przekonywał przewodniczący TK. Zdaniem W. Pawlaka, niezmiernie istotne jest również to, by nie dać się zamknąć w mechanizmach rynkowych i wszystko przeliczać na pieniądze. – *Trzeba znaleźć sposób na wyjście z tej pułapki.*

Europejscy partnerzy społeczni za trafne uważają podejście Komisji Europejskiej do *flexicurity*, które kładzie nacisk na cztery składniki we wprowadzaniu elastycznych i bezpiecznych reguł zatrudnienia: prawo pracy i rozwiązanie umowne, aktywna polityka rynku pracy, efektywne kształcenie ustawiczne oraz skuteczne systemy zabezpieczenia społecznego – pisze Jan Czarzasty

# Stosunki przemysłowe w Europie w 2008 roku

Na początku roku ukazała się kolejna edycja raportu „Stosunki przemysłowe w Europie” (*Industrial Relations in Europe 2008*)<sup>1</sup> przygotowywanego przez Komisję Europejską. Raport przynosi wiele cennych informacji na temat zbiorowych stosunków pracy na kontynencie, a biorąc pod uwagę moment, w jakim trafia do rąk czytelników, zasługuje na szczególną uwagę jako źródło wiedzy przydatnej w dobie rozlewającej się po świecie recesji gospodarczej.

Raport pokazuje dane (pochodzące z 2005 roku), z których wynika, że utrzymuje się tendencja spadku w poziomie uzwiązkowania. W przekroju całej Unii, po ostatnim rozszerzeniu (2004), wskaźnik uzwiązkowania wynosi 25 procent. Na przestrzeni pięciu lat ubytków doznały szeregi związkowe nawet w krajach skandynawskich, gdzie tradycyjnie poziom unionizacji był bardzo wysoki. Wyłom w tej prawidłowości stanowią jedynie Belgia oraz, paradoksalnie, Francja, gdzie jednak mimo nieznacznego przyrostu, wskaźnik uzwiązkowania nadal pozostaje najniższy w Europie (poniżej 9 procent). W UE-27 Polska plasuje się pod tym względem na przedostatnim miejscu (uzwiązkowanie na poziomie niespełna 13 procent w 2005 roku, w porównaniu do 18 procent w 2000 roku). Porównując średnie poziomy unionizacji dla poszczególnych części Unii, można zauważyć, że w nowych krajach członkowskich rozpatrywanych jako

Tabela 1. Poziom uzwiązkowania w Europie

Kraj	2000	2005
Francja	8,3	8,6
<b>Polska</b>	<b>18,0</b>	<b>12,7</b>
Litwa	21,4	13,2
Hiszpania	16,7	15
Estonia	20,3	15,9
Portugalia	21,0	17,0
Węgry	24	18,7
Łotwa	18,3	18,8
Bułgaria	24,6	18,4
Czechy	24,0	21,0
Niemcy	24,6	21,5
<b>UE-12</b>	<b>27,0</b>	<b>21,6</b>
Holandia	22,6	21,9
Grecja	27,1	23,0
<b>UE-27</b>	<b>27,5</b>	<b>25,3</b>
<b>UE-15</b>	<b>27,4</b>	<b>25,6</b>
Wielka Brytania	29,6	28,8
Słowacja	36,4	20,6
Austria	36,5	33,0
Włochy	34,7	33,8
Irlandia	40,8	36,8
Rumunia	41,9	37,0
Słowenia	41,7	37,2
Luksemburg	43,4	41,8
Belgia	49,3	51,5
Malta	63,1	62,2
Cypr	69,0	62,6
Dania	74,2	71,7
Finlandia	75,0	72,4
Szwecja	80,1	76,0

Uwaga: uzwiązkowanie jest rozumiane jako proporcja członków związków zawodowych rzeczywistych do liczby pracowników najemnych ogółem w danym kraju/części UE.

Źródło: *Industrial Relations in Europe in 2008*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Policy and Equal Opportunities, Brussels, 2009.

całość dynamika ujemna przynależności pracowników do organizacji związkowych jest większa, aniżeli w krajach „Piętnastki”. Dane na temat uzwiązkowienia sugerują, że pomimo podejmowanych w ostatnich latach przez europejskie związki zawodowe wysiłków na rzecz odwrócenia trendu spadkowego w uzwiązkowieniu poprzez zastosowanie zróżnicowanych strategii rewitalizacji, nadal najmocniejszą pozycją cieszą się związki w krajach, gdzie zachowany został „system Ghent” (kraje skandynawskie i Belgia), w którym związki zawodowe wykonują wiele delegowanych przez administrację publiczną uprawnień z zakresu ochrony socjalnej, w szczególności zarządzają świadczeniami dla bezrobotnych.

**Po stronie pracodawców** sytuacja nie przedstawia się tak dramatycznie, jak w przypadku związków zawodowych, ponieważ organizacje zrzeszające pracodawców nie doświadczają zmniejszenia ich zasięgu. Niemniej trudno nie zauważyć, że zasięg ów nie ulega także zwiększeniu. Nasuwa się w związku z tym wniosek, że organizacje pracodawców w krajach członkowskich nie są w stanie wciągnąć w orbitę swoich wpływów znaczącej części czynnych przedsiębiorstw. Zgodnie z ogólną prawidłowością, jaką można zaobserwować, zasięg organizacji pracodawców jest zwykle wyższy, niż poziom uzwiązkowienia. Jedynym wyjątkiem od niej są kraje skandynawskie. Jeżeli chodzi o relację pomiędzy poziomem uzwiązkowienia a zasięgiem organizacji pracodawców, to nie wyłania się żaden wyraźny wzór, czego jaskrawą ilustracją jest znaczny zasięg organizacji pracodawców, któremu towarzyszy niskie uzwiązkowienie we Francji. Stuprocentowy wskaźnik w przypadku Austrii wyjaśnia obligatoryjna przynależność przedsiębiorstw do tych organizacji.

**Przetarg zbiorowy.** W omawianym okresie, w Europie widoczny był wyraźny podział na dwa bloki w zakresie podejścia do negocjacji i układów zbiorowych różnego szczebla jako sposobu kształtowania stosunków pracy. W pierwszym z nich regulacja układowa nadal odgrywa znaczącą rolę jako element konstytutywny ładu stosunków pracy i to pomimo obserwowanego słabnięcia stron rokowań zbiorowych (związków zawodowych oraz organizacji pracodawców). W tym bloku mieszczą się kraje, których systemy gospodarcze reprezentują typ „gospodarki koordynowanej”, a więc Austria, Niemcy, kraje Beneluksu, kraje skandynawskie, a z nowych krajów członkowskich – Słowenia.

Drugi blok cechuje obniżająca się ranga układów zbiorowych, objawiająca się ich malejącą liczbą oraz zasięgiem, jak również postępującą decentralizacją. Gospodarki krajów zaliczających się do tego bloku bli-

**Tabela 2. Zasięg organizacji pracodawców w Europie**

Kraj	2006
<b>Polska</b>	<b>20</b>
Litwa	20
Estonia	25
Łotwa	25
Słowacja	30
Czechy	33
Wielka Brytania	40
Węgry	40
Słowenia	40
Włochy	50
Dania	56
Szwecja	57
Cypr	58
Portugalia	59
Malta	63
Niemcy	63
Finlandia	70
Grecja	70
Hiszpania	72
Belgia	72
Luksemburg	78
Francja	78
Holandia	85
Austria	100

Uwaga: dane w zaokrągleniu, brak danych dla Bułgarii, Irlandii i Rumunii.

Źródło: *Industrial Relations in Europe in 2008*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Policy and Equal Opportunities, Brussels, 2009.

skie są typowi „gospodarek liberalnych”. Typ ten występuje w Wielkiej Brytanii i Irlandii, a w części kontynentalnej wiele jego elementów obecnych jest w nowych krajach członkowskich, w tym także i w Polsce.

W raporcie zwraca się uwagę na klarownie zarysowaną prawidłowość, zgodnie z którą w krajach o silnie zinstytucjonalizowanych stosunkach przemysłowych, z silnymi aktorami zbiorowymi, wysokim uzwiązkowaniem oraz znaczącą pozycją układów zbiorowych obejmujących swym zasięgiem dużą część pracowników mniejsza jest rozpiętość płac, mniejsza nierówność poziomów wynagrodzeń otrzymywanych przez mężczyzn i kobiety, jak również mniejsza skala występowania pracujących biednych, aniżeli w krajach o słabo zinstytucjonalizowanych stosunkach przemysłowych.

**Zmiany w prawodawstwie.** Do najważniejszych wydarzeń minionego roku należy przeprowadzenie nowelizacji dyrektywy o Europejskich Radach Zakładowych (ERZ). Poszerza ona prerogatywy tej instytucji i przez

Tabela 3. Zasięg układów zbiorowych pracy w Europie

Kraj	2000	2006
Litwa	18	11
Łotwa	19	16
Estonia	22	16
Wielka Brytania	36,3	33,5
Węgry	36,2	35
Bułgaria	38	38
<b>Polska*</b>	<b>43</b>	<b>40</b>
<b>UE-12</b>	<b>41,3</b>	<b>43,6</b>
Słowacja	48	48
Czechy	43,9	49,6
Cypr	61,0	57,0
Luksemburg	60	60
Rumunia	60	60
Włochy	60	60
Malta	63	62
<b>UE-27</b>	<b>62</b>	<b>62,9</b>
Niemcy	63	63
<b>UE-15</b>	<b>68,8</b>	<b>68,8</b>
Portugalia	70	70
Grecja	70	70
Dania	80	80
Holandia	86	81,4
Hiszpania	81,4	83
Finlandia	86,0	90
Szwecja	91	92
Słowenia	95	95
Francja	95	95
Belgia	96	96
Austria	99	99

\* powyższe dane o zasięgu układów zbiorowych w Polsce odbiegają od danych, które posiada polskie Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

Uwagi: 1) brak danych dla Irlandii, 2) dane za 2006: Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Rumunia i Słowenia z 2005.

Źródło: *Industrial Relations in Europe in 2008*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Policy and Equal Opportunities, Brussels, 2009.

to tworzy przesłanki dla wzrostu jej znaczenia, a także, za jej pośrednictwem, przyczynia się do rozwoju ponadgranicznego (paneuropejskiego) dialogu społecznego<sup>2</sup>. W latach 2006–2008, miały miejsce także inne znaczące wydarzenia w prawodawstwie europejskim. Nastąpiło pierwsze czytanie nowelizacji dyrektywy 2003/88/WE o czasie pracy oraz dyrektywy o pracy tymczasowej. W czerwcu 2008 roku Rada do spraw Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Spraw Konsumentów (EP-SCO) osiągnęła kompromis w sprawie przyszłych zmian. Wypracowane stanowisko w sprawie czasu pracy dotyczy, między innymi szczegółowego uregulowania czasu pracy pracowników zatrudnianych w trybie „na wezwanie” (w którym pracownik musi pozostawać w gotowości do pracy, jeśli otrzyma takie polecenie),

dopuszczenia większej elastyczności w zakresie kompensacji zaległego wypoczynku, wprowadzenia ściślejszej ochrony prawnej pracowników korzystających z klauzuli *opt-out* pozwalającej na pracę ponad 48-godzinny limit tygodniowy, zezwolenia państwom członkowskim na wydłużenie do jednego roku okresu rozliczeniowego tygodniowego czasu pracy, popierania rozwiązań ułatwiających godzenie życia zawodowego z rodzinnym, w tym zwłaszcza informowania pracowników przez pracodawców z odpowiednim wyprzedzeniem o planowanych zmianach czasu pracy.

Z kolei stanowisko w sprawie pracy tymczasowej dotyczy zapewnienia przestrzegania zasady równego traktowania pracowników tymczasowych i pracowników przedsiębiorstwa-użytkownika w zakresie podstawowych warunków pracy i zatrudnienia (w szczególności płacy, urlopu macierzyńskiego i urlopu). Pozostałe postanowienia przygotowywanej dyrektywy obejmują: prawo pracowników tymczasowych do informacji o możliwości zatrudnienia w przedsiębiorstwie-użytkownika, dostęp do zaplecza socjalnego przedsiębiorstwa-użytkownika, dostęp do szkoleń organizowanych przez przedsiębiorstwo-użytkownika, państwa członkowskie będą zobowiązane uzasadniać wszelkie ograniczenia lub zakazy nakładane na wykorzystanie pracy tymczasowej. Oba akty znajdują się obecnie w drugim czytaniu.

Miał miejsce także przegląd dyrektywy 2001/23/WE o przenoszeniu działalności. Jego intencją było przeprowadzenie nowelizacji. W 2007 roku zainicjowano konsultacje partnerów społecznych, której wyniki rozpatrywała następnie Komisja Europejska (KE), która konkludowała, iż dyrektywa wymaga zmian, ponieważ w swoim dotychczasowym kształcie nie zajmuje się bezpośrednio problemem przenoszenia działalności przez przedsiębiorstwa między państwami członkowskimi. KE wskazała zarazem potrzebę poszukiwania równowagi między ochroną pracowników a swobodą działalności gospodarczej. W opinii partnerów społecznych dyrektywa w obecnym kształcie dostarcza odpowiednich instrumentów prawnych do rozwiązywania problemów transferu działalności, dlatego brak przesłanek do jej zmiany. KE uwzględniła tę opinię i postanowiła na razie pozostawić dyrektywę niezmienną.

Dokonano także przeglądu dyrektywy 96/71/WE o delegowaniu pracowników w kontekście swobody świadczenia usług, w celu eliminacji trudności w implementacji, stosowaniu i egzekwowaniu przepisów dyrektywy.

W przypadku dyrektywy 2002/14/WE o informacji i konsultacji, ETS wypowiedział się w sprawie C-385/05 wskazał, że prawo krajowe nie może w żadnym wypad-

ku, nawet tymczasowo, wykluczyć jakiegokolwiek kategorii pracowników w procedurze obliczania wielkości zatrudnienia na cele określone dyrektywą.

KE zajmowała się w latach 2007–2008 kwestią ewentualnych zmian do dyrektywy o delegowaniu pracowników w kontekście świadczenia usług. Przyjęła rekomendację, w której wezwała do zacieśnienia współpracy administrację w zakresie delegowania pracowników. W obszarze bhp w 2007 roku KE wydała komunikat o przyjęciu wspólnotowej strategii na rzecz zdrowia i bezpieczeństwa w latach 2007–2012. W tym samym roku partnerzy społeczni przyjęli autonomiczne porozumienie ramowe dotyczące molestowania i przemocy w miejscu pracy. W 2008 roku nastąpiła nowelizacja dyrektywy 2004/40/WE o minimalnych środkach bezpieczeństwa w zakresie ekspozycji pracowników na działanie pola elektromagnetycznego. KE dokonała zmiany decyzji powołującej Komitet Naukowy do spraw Ograniczeń Ekspozycji Pracowników na Działanie Czynniki Chemicznych. W latach 2007–2008 prowadzono dalsze konsultacje z partnerami społecznymi nad rozwiązaniami prawnymi dotyczącymi prewencji i ograniczania skutków schorzeń mięśniowo-szkieletowych, ograniczenia wpływu czynników nowotworczych, i mutagennych w środowisku pracy.

Ponadto w omawianym okresie Parlament Europejski (PE) i Rada przyjęły dyrektywę upraszczającą obowiązki państw członkowskich z zakresu sprawozdawczości o wdrażaniu dyrektyw z obszaru bhp. Ponadto KE – w obszarze równości praw w zatrudnieniu – poinformowała, że wszystkie państwa członkowskie wdrożyły na poziomie prawa krajowego przepisy dyrektyw o równości rasowej oraz równości w zatrudnieniu. Prowadzono konsultacje z partnerami społecznymi nad problemem godzenia życia zawodowego, prywatnego i rodzinnego. KE podjęła temat nierówności wynagrodzeń kobiet i mężczyzn (luka płacowa między płciami jest szacowana na 15 procent). Wydane zostały także dwa rozporządzenia Rady i PE dotyczące koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie swobodnego przepływu pracowników oraz zabezpieczenia społecznego.

**Europejski dialog społeczny.** Europejski dialog społeczny jest rozumiany jako dialog reprezentacji pracodawców i pracowników na poziomie wspólnotowym. W latach 2007–2008 międzybranżowi europejscy partnerzy społeczni (ETUC, BUSINESSEUROPE, CEEEP i UEAPME) analizowali główne wyzwania dla europejskiego rynku pracy. Doszli do wniosków, że koncepcja *flexicurity* jest pojęciem kluczowym dla rynku pracy, zwłaszcza

w obliczu tego, że nie ma uniwersalnego modelu rynku pracy, który mógłby znaleźć zastosowanie dla każdego z 27 państw członkowskich.

Partnerzy społeczni za trafne uważają podejście proponowane przez Komisję Europejską (KE). Wyróżnia ono cztery komponenty *flexicurity*: prawo pracy i rozwiązanie umowne, efektywna aktywna polityka rynku pracy, efektywne kształcenie ustawiczne (uczenie się przez całe życie) oraz skuteczne i stabilne systemy zabezpieczenia społecznego. W analizie wskazano na jeszcze jeden komponent, który powinien stać się częścią *flexicurity*, a mianowicie dialog społeczny. Obecnie partnerzy pracują nad kolejną analizą, której przedmiotem jest kwestia „inkluzywnych rynków pracy” (a więc takich, na których istnieją uwarunkowania podnoszące szanse obecnych na rynku pracowników na utrzymanie się na nim). W kwestii *flexicurity* KE przeprowadziła także konsultacje z partnerami społecznymi z poziomu branżowego, koncentrując się na aspekcie pracy tymczasowej. Partnerzy z tego sektora wykazywali w 2007 roku kryjące się w pracy tymczasowej zalety jako środka na uelastycznianie rynku pracy.

W 2007 roku partnerzy międzybranżowi (ETUC, BUSINESSEUROPE, CEEEP i UEAPME) podpisali porozumienie ramowe w sprawie napastowania i przemocy w miejscu pracy. Jest to już trzecie takie porozumienie, którego sygnatariusze potępiają wszelkie formy molestowania (tak psychicznego, jak i seksualnego) oraz przemocy w miejscu pracy i potwierdzają obowiązek pracodawców przeciwstawiania się tego rodzaju zjawiskom poprzez z jednej strony mediację, a z drugiej szybkie i adekwatne do sytuacji reakcje, obejmujące zastosowanie wobec sprawców środków dyscyplinarnych, ze zwolnieniem z pracy włącznie. Wpływ porozumienia może nastąpić przez przyjęcie zobowiązań wynikających zeń przez organizacje członkowskie na poziomie krajowym oraz państwa członkowskie. Okres na implementację postanowień porozumienia wynosi trzy lata.

W sprawach godzenia życia zawodowego, prywatnego i rodzinnego, partnerzy zobowiązali się w 2007 roku oszacować postępy wdrażania porozumienia o urloпах rodzicielskich z 1995 roku (włączonemu do przedmiotowej dyrektywy), ocenić istniejące rozwiązania pokrewne adresowane do rodziców oraz, w zależności od rezultatów, określić ewentualne wspólne działania. Rok później postanowili powziąć wspólne działania mające pozwolić na pełniejsze osiągnięcie celów dyrektywy, zgodzili się, że należy dokonać przeglądu ustawodawstwa krajowego w zakresie ochrony macierzyńskiej, pod kątem jego aktualności, oszacować możliwości wdrażania

sprzyjających harmonizacji sfery zawodowej domowej form zatrudnienia dla kobiet i mężczyzn, wezwać UE do uzupełnienia Strategii Lizbońskiej o dodatkowy cel, jakim jest rozwój usług opieki dla osób zależnych w gospodarstwach domowych.

Partnerzy podjęli działania w dziedzinie restrukturyzacji, odpowiadając na wezwanie ze strony KE. Działania zaplanowali na czterech płaszczyznach: 1) odkrywania i popularyzacji, tak zwanych najlepszych praktyk w zakresie restrukturyzacji (odnośne inicjatywy powzięli partnerzy w branżach takich, jak catering, cukrownictwo, usługi turystyczne, administracja rządowa i samorządowa, przemysł chemiczny i tekstylny, a także kolejnictwo); 2) badań i rekomendacji (szczególnie zaangażowani na niej są partnerzy międzybranżowi); 3) tworzenia gotowych rozwiązań na potrzeby restrukturyzacji (ich budowa odbywa się w lotnictwie cywilnym oraz przemyśle meblowym) oraz 4) przewidywania przyszłych potrzeb w zakresie wiedzy i kwalifikacji (na przykład wspólna deklaracja komitetu dialogu społecznego w sektorze pocztowym z 2006 roku, czy działania podejmowane w cukrownictwie i przemyśle meblowym).

**Dialog sektorowy.** W 2007 roku partnerzy rozwijali dialog sektorowy. Zawarli wspólne porozumienie w sprawie standardów pracy na morzu. W 2008 roku partnerzy społeczni sektora żegluga śródlądowej podjęli negocjacje nad porozumieniem w sprawie czasu pracy. W 2007 roku partnerzy w sektorze kolejnictwa prowadzili rozmowy o włączeniu kwestii „utrzymywania zdolności do pracy” (*employability*) do polityki personalnej przedsiębiorstw branży.

Partnerzy społeczni wykazywali aktywność na rzecz rozwoju instytucji „paszportu kwalifikacji”, czyli znormalizowanego dokumentu poświadczającego umiejętności i doświadczenie zawodowe pracownika, a tym samym zapewniającego pracodawcom jednolitą płaszczyznę dla porównywania kwalifikacji siły roboczej pochodzącej z różnych krajów. W dziedzinie swobodnego przepływu pracowników odnotowywano w ostatnich latach ożywienie (głównie za sprawą wzmoczonych procesów migracyjnych z państw UE-12 na rynki pracy „starej Unii”).

Rozmowy nad wprowadzeniem narzędzi tego typu odbywały się między partnerami społecznymi z takich sektorów, jak usługi dla ludności (certyfikat umiejętności dla fryzjerów), HORECA<sup>3</sup> (wielojęzyczny internetowy system informacji o kwalifikacjach pracowników), żegluga śródlądowa (profile kompetencyjne dla poszczególnych stanowisk pokładowych), kultura fizyczna i sport (kryteria porównywalności formalnych kompeten-

cji), rolnictwo (wielojęzyczna internetowa baza danych zawierająca zdefiniowane zakresy wymaganych kwalifikacji dla określonych rodzajów prac).

W innych branżach (na przykład szpitalnictwie) prowadzono rozmowy nad poprawą instytucjonalnych warunków przepływu pracowników, z zamiarem eliminacji nieetycznych praktyk w rekrutacji. W budownictwie uznano, że o ile nie ma przesłanek do poddania rewizji dyrektywy o delegowaniu pracowników, to jednak należy zbudować jednolity system informacji o delegowaniu i problemach z nim związanych. W branży kulturalno-rozrywkowej, partnerzy społeczni zwrócili uwagę organom wspólnotowym, że aby móc usprawnić przepływ pracowników w tej branży (*notabene* bardzo intensywnego, ze względu na jej specyfikę), należy wpierw uporządkować kwestie legalności zatrudnienia i pobytu na terenie UE obywateli państw trzecich.

W dziedzinie bhp partnerzy społeczni w latach 2007–2008 przejawiali dużą aktywność, koncentrując się na przygotowywaniu wytycznych i wskazówek postępowania adresowanych bezpośrednio do przedsiębiorstw i pracowników. Dokumenty tego rodzaju opracowane zostały w branży elektroenergetycznej, kulturalno-rozrywkowej, meblarskiej, rybackiej i usług sprzątających.

W dziedzinie równości płci na wymienienie zasługują inicjatywy partnerów branżowych z 2007 roku, w tym przyjęcie w administracji samorządowej jednolitych wytycznych do opracowywania planów działania na rzecz zwiększenia równości płci na poziomie krajowym. W branży elektroenergetycznej przygotowano przewodnik w sprawach równouprawnienia i różnorodności, adresowany do aktorów stosunków pracy na szczeblu zakładowym. Partnerzy w sektorze kolejnictwa ogłosili wspólne rekomendacje działań na rzecz poprawy wyrażania interesów kobiet i ich integracji. W telekomunikacji opublikowano zbiór „najlepszych praktyk” w sferze promocji różnorodności w miejscu pracy.

W dziedzinie społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR) godne uwagi było przyjęcie porozumienia ramowego o standardach ochrony środowiska i sprawozdawczości dla europejskiego przemysłu skórzanego i garbarskiego. Porozumienie określa reguły opracowywania przez przedsiębiorstwa branży sprawozdań o społecznym wpływie ich działalności oraz deklaracji o wpływie na środowisko naturalne. Na ten cel stworzono listę wskaźników mierzących wpływ społeczny i środowiskowy. Co więcej, dokument zawiera wytyczne dla instytucji certyfikacyjnych dokonujących weryfikacji składanych sprawozdań.

Znaczenie europejskiego dialogu sektorowego pod-

kreśla również rosnąca liczba sektorowych komitetów dialogu, która wraz z inauguracją trzech nowych komitetów (catering, przemysł gazowy oraz profesjonalna piłka nożna) sięgnęła w 2008 roku 36.

**Mechanizmy płacowe, płace minimalne.** Można wyróżnić dwa podstawowe mechanizmy stymulowania poziomu płac: układy zbiorowe (tam gdzie zasięg układów zbiorowych jest duży) oraz legislację (tam gdzie zasięg układów zbiorowych jest mały).

Układy zbiorowe pracy są formą, która tradycyjnie odgrywała poważną rolę w kształtowaniu wynagrodzeń, ale w krajach o silnej pozycji aktorów zbiorowych stosunków pracy. Rola rokowań jako instrumentu płacotwórczego, ulega jednak osłabieniu wraz z postępującym procesem deunionizacji, któremu towarzyszy także zjawisko ograniczania wpływów organizacji pracodawców. Symptomatyczne dla niej jest upowszechnianie się w całej Europie instytucji płacy minimalnej, której jak dotąd nie wprowadziły jedynie kraje o szczególnie mocnej pozycji aktorów zbiorowych, a co za tym idzie wciąż dużym w dziedzinie wynagrodzeń znaczeniu rokowań zbiorowych.

Płaca minimalna określana przez prawo (a więc *de facto* mocą decyzji rządu) istnieje w 21 państwach członkowskich (przy czym na Cyprze jej zasięg jest ograniczony, tylko do wybranych grup zawodowych o niskim uzwiązkowieniu). Zróżnicowanie poziomów płacy minimalnej w liczbach bezwzględnych jest ogromne: najniższe wynagrodzenie minimalne miało w 2008 roku równowartość 92 euro, kiedy najwyższe opiewało na 1570 euro. Jednakże w krajach o najniższych płacach minimalnych (Rumunia, Słowacja, Estonia) odnotowano wysoką dynamikę ich wzrostu. Płace minimalne różnią się także istotnie, jeśli za kryterium porównań przyjąć jaką proporcję średnich wynagrodzeń stanowią. W tym ujęciu, do krajów o relatywnie dobrych płacach minimalnych (około 50 procent płacy średniej) zaliczyć można Bułgarię, Francję, Irlandię, Luksemburg i Malte. Z kolei krajami o względnie niskich płacach, w stosunku do płac średnich (poniżej 40 procent), są państwa bałtyckie, Rumunia, Słowacja, Wielka Brytania oraz Polska.

Utrzymuje się wyraźna dyspersja poziomów wynagrodzeń między płciami. Kobiety zarabiają mniej od mężczyzn we wszystkich krajach UE. Luka dzieląca wynagrodzenia mężczyzn i kobiet w przekroju całej UE wynosi 15 procent. Najniższy rozziw odnotowano w 2006 roku na Malcie (4 procent), zaś najwyższy w Estonii (25 procent). Jeśli chodzi o zróżnicowanie płac ze względu na płeć, można wyróżnić trzy kategorie: kraje o niskim

(do 10 procent) zróżnicowaniu, średnim (do 20 procent) zróżnicowaniu oraz wysokim (powyżej 20 procent) zróżnicowaniu. Do pierwszej kategorii, obok Malty, należą Belgia, Grecja, Irlandia, Portugalia, Rumunia, Słowenia i Włochy. Do drugiej: Austria, Bułgaria, Czechy, Dania, Finlandia, Francja, Hiszpania, Holandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Polska, Szwecja oraz Węgry. Do trzeciej: Cypr, Estonia, Niemcy, Słowacja oraz Wielka Brytania.

<sup>1</sup> *Industrial Relations in Europe in 2008*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Policy and Equal Opportunities, Brussels, 2009.

<sup>2</sup> W chwili zamknięcia procesu wydawniczego raportu, nowa dyrektywa o ERZ nie była jeszcze uchwalona. Uzgodniono ją ostatecznie w grudniu 2008 roku, a formalnie przyjęto w styczniu 2009 roku.

<sup>3</sup> Hotele, restauracje, kawiarnie.

Naukowcy i profesjonaliści pracują nad nowymi pomysłami dla dialogu w ramach unijnego projektu „Poprawa funkcjonowania systemu dialogu społecznego oraz wzmocnienie instytucji i uczestników dialogu społecznego” – pisze Irena Dryll

## Dialog ze wspomaganiami

*Wokół polskiego dialogu wciąż pada wiele pytań: czy to trójstronny talk-show, czy sprawdzona w krajach zachodnich metoda rozwiązywania trudnych problemów społeczno-gospodarczych? Czy to zastępnym dla niepopularnych decyzji kolejnych rządów, czy skuteczne narzędzie do osiągnięcia i zachowania pokoju społecznego?*

**M**inisterstwo Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS) podjęło się koordynowania prac badawczych i analitycznych nad dialogiem w ramach unijnego projektu systemowego o nazwie „Poprawa funkcjonowania systemu dialogu społecznego oraz wzmocnienie instytucji i uczestników dialogu społecznego” (priorytet V PO Kapitał Ludzki – Dobre rządzenie działanie 5.5.). Od października 2008 do grudnia 2009 roku, zespół naukowców i praktyków pracuje nad: (1) analizą stanu dialogu społecznego i rekomendacjami strategicznymi dla jego ewentualnych zmian<sup>1</sup>; (2) modelowym systemem kształcenia w zakresie dialogu społecznego<sup>2</sup>; (3) koncepcją instytucjonalnego wsparcia dla uczestników dialogu społecznego w oparciu o dobre praktyki stosowane w krajach UE<sup>3</sup>.

Po zakończeniu prac w tych trzech obszarach powstaną raporty, które – zapewnia koordynatorka projektu z MPiPS – nie zostaną odstawione na półkę, a nadadzą impuls do przeprowadzenia dalszych projektów. Projektem zarządza Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego MPiPS, a nad rozwiązaniami służącymi jego realizacji czuwa Komitet Sterujący w trójstronnym składzie: strona rządowa (MPiPS) i społeczna, związkowcy oraz pracodawcy z Trójstronnej Komisji. Poza tym funkcjonuje Panel Ekspertów – gremium złożone z przedstawicieli partnerów społecznych i naukowców, które zajmuje się, między

innymi współtworzeniem rekomendacji strategicznych. Raporty i analizy ukażą się w formie publikacji. Następne projekty dotyczące dialogu społecznego będą wdrażane do końca okresu programowania, to jest w latach 2010–2013. W ramach tego działania przewidziano dwa tryby realizowania projektów (w całym okresie 2008–2013): systemowy oraz konkursowy na łączną kwotę 21,9 mln euro (w tym na lata 2008–2009 – 3,1 mln zł).

Prace nad projektem zainaugurowano „konferencją otwarcia”, która miała miejsce 20 października 2008 roku z udziałem przedstawicieli partnerów społecznych, przedstawicieli administracji rządowej i samorządowej, mediatorów, działaczy organizacji pozarządowych, a także licznego grona naukowców i ekspertów specjalizujących się w problematyce dialogu społecznego. Z kolei na konferencjach tematycznych omawiano już stan realizacji programu i wstępne wyniki badań (15 grudnia 2008 i 23 marca 2009 roku w Ożarowie oraz 15 czerwca 2009 roku w Otwocku).

Podczas „konferencji otwarcia” wystąpił wicepremier Waldemar Pawlak, przewodniczący Trójstronnej Komisji, który opisał kontekst sytuacyjny dialogu. Przypomniał, że początek 2008 roku przyniósł zagrożenie inflacją wywołaną gwałtownym wzrostem cen ropy naftowej, a jego druga połowa „zaowocowała” nieoczekiwanym kryzysem na rynkach finansowych. – *Rynek potrzebuje ludzkiego zaangażowania i rozumu, rozsądnego podejścia, bo sama motywacja ekonomiczna przeradzająca się w nieoponowaną chciwość prowadzi do niebezpiecznych konsekwencji.* Prof. Juliusz Gardawski (SGH) dowodził, że mimo głosów niektórych teoretyków przewidujących zanik przesłanek do rozwoju dialogu społecznego, elity europejskie ten dialog doceniają i wspierają. Jest on i będzie – jak to ujął – *podstawowym zwornikiem europejskiej Wspólnoty. – Dialog znowu jest na fali – przeżywa dobry okres.*

Z wypowiedzi uczestników konferencji wynika, że wszystkie trzy strony dialogu pokładają w projekcie duże nadzieje, liczą na wzrost jego rangi, a dzięki usprawnieniu mechanizmów dialogu, przede wszystkim na wzrost



Od lewej: Marek Wałęskiewicz, dyrektor Departamentu Dialogu i Partnerstwa Społecznego MPiPS, Tomasz Płachecki, Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego, prof. Jacek Sroka, Uniwersytet Wrocławski

jego efektywności. Zdaniem Henryki Bochniarz, szefowej PKPP „Lewiatan”, warto rozmawiać nawet bez doraźnych efektów i szukać porozumienia, nawet za dużą cenę. – *Jako „Lewiatan” deklarujemy aktywność w projekcie.* Wiceminister pracy Radosław Mleczko, w imieniu strony rządowej, także deklarował różnego typu oczekiwania związane, między innymi ze zmianą roli rządu w procesie dialogu. – *Coraz częściej zaczyna być potrzebny rząd jako mediator, doradca, ustawodawca, który wsłuchuje się w społeczne konsultacje i negocjacje – mówił.* – *Czasem może to być rola trudna do zdiagnozowania, łącząca wiele z tych ról, w których strona rządowa występowała w przeszłości. Mam nadzieję, że między innymi tym diagnozom i analizom będzie służył rozpoczynany dziś program.*

Liderzy trzech związkowych central reprezentowanych w Trójstronnej Komisji zgodnie podkreślali, że projekt „to jest to”, na co czeka świat pracy. Janusz Śniadek, lider NSZZ „Solidarność” przekonywał, że zainicjowany projekt jest potrzebny, jak nigdy dotąd w okresie 20-letniej wolnej Polski: – *Dialog społeczny na szczeblu krajowym staje się dziś bowiem niesłuchanym pozorem. Zaznaczył, że na poziomie zakładów pracy dialog, lepiej lub gorzej,*

*ale się toczy i będzie się toczył. Na poziomie centralnym – jego zdaniem – jest znacznie gorzej. W Sejmie – jak to ujął przewodniczący – ruszył walec rozjeżdżający na miazgę głosy partnerów społecznych konsultujących ważne dla pracujących Polaków akty prawne.* Wyraził obawę, iż mogą pojawić się ustawy niekorzystne dla pracowników, tak na przykład oceniali związkowcy projekt ustawy o pomostówkach, nad którą wówczas toczyła się debata. – *Jedno jest pewne – podkreślił związkowiec – aby był dialog, musi być silna wola wszystkich stron, wola spotkania, rozmowy, porozumienia.*

Wiesław Siewierski, w imieniu FZZ, wyraził wdzięczność za podjęcie tak kompleksowej inicjatywy stanu dialogu oraz zadeklarował gotowość udziału we wszystkich planowanych w ramach projektu działaniach. – *Wierzę, że grupa ekspertów, która powstała w związku z projektem, gwarantuje solidną, uczciwą i obiektywną pracę. Dlatego Forum Związków Zawodowych pokłada w tym projekcie wielkie nadzieje, jego efekty powinny przynieść widoczne korzyści wszystkim partnerom społecznym.*

Janusz Gołąb z OPZZ, sekretarz Trójstronnej Komisji, również podkreślił, że jego organizacja liczy na

projekt. Związkowcy oczekują między innymi: • podniesienia rangi dialogu społecznego w ramach administracji rządowej, • urealnienia istniejących uprawnień reprezentatywnych organizacji partnerów społecznych do występowania o zmianę bądź opracowanie aktu prawnego, • wprowadzenia procedury przedstawiania corocznego rządowego raportu o stanie dialogu społecznego wraz z rekomendacjami dla Sejmu, • opracowywania przez administrację rządową rocznego planu pracy w tym obszarze, • włączenia PIP w system dialogu społecznego i inne.

Leszek Janowski, reprezentujący ZRP, apelował o przywiązywanie większej wagi do konsultacji aktów prawnych, przestrzegał też przed nadmiernym upolitycznieniem polskiego dialogu. Michał Kuszyk z KPP, powiedział między innymi, że *potrzebne jest swego rodzaju odrytualizowanie dialogu, po to, by jego uczestnicy mieli poczucie i szansę wywierania realnego wpływu na to, co się w kraju dzieje*. Zbigniew Żurek, wiceprezes BCC i wiceprzewodniczący Trójstronnej Komisji, źródeł niepowodzeń dialogu upatrywał, przede wszystkim w braku woli jego prowadzenia w dobrej wierze oraz – jak to ujął – *wciąż deficytowej sprawności organizacyjnej dialogowych struktur instytucjonalnych*. Z. Żurek jako przewodniczący zespołu problemowego Trójstronnej Komisji do spraw dialogu, pracuje nad wizjami modernizacji samej procedury dialogu. Poinformował o tym uczestników trzeciej konferencji tematycznej prof. J. Gardawski. Jego zdaniem, wszelkie zmiany dotyczące instytucji naruszają układ wpływów i są niezwykle trudne, instytucje obrastają bowiem w interesy ludzi, którzy ich bronią i na ogół są przeciwni zmianom. – *Mamy nadzieję, że wyniki naszych badań umożliwią czy ułatwią zmiany instytucjonalne tam, gdzie nie będą one nadmiernie naruszały interesów. Znajdą się też, być może, takie płaszczyzny, które pozwolą na unowocześnienie procesu dialogu bez głębokich zmian instytucjonalnych*.

**Ogólnokrajowy, branżowy, regionalny i zakładowy.** Badania stanu dialogu obejmują poziom: ogólnokrajowy, branżowy, regionalny i zakładowy. – *Zgromadziliśmy bardzo obszerny materiał, jest już przygotowany do opracowania ostatecznych wyników* – poinformował prof. J. Gardawski. Projekt obejmuje także wypracowanie modelowego systemu kształcenia w zakresie dialogu. W ramach trzeciej części projektu – wypracowana zostanie koncepcja wsparcia instytucjonalnego uczestników dialogu.

W trakcie badań dialogu na poziomie centralnym pojawiła się bardzo ważna inicjatywa związana z dialogiem autonomicznym, który toczy się, przede wszystkim w nieformalnym dwustronnym prezydium autonomicznym Trójstronnej Komisji, a także w niektórych zespołach pro-

blemowych. Autonomiczne działania zaowocowały ważnym wkładem programowym do pakietu ustaw antykryzysowych. Są również inne przykłady, na przykład w zakresie badania na poziomie zakładowym włączono kwestie związane z obecnym kryzysem finansowym. Oceniony zostanie jego wpływ na sytuację w zakładach pracy oraz działania antykryzysowe podejmowane w przedsiębiorstwach.

Podczas kolejnych konferencji problemowych omawiano problematykę związaną z badaniami. Prof. J. Gardawski, szef zespołu realizującego pierwszy komponent, na pierwszej konferencji tematycznej wskazał na występowanie instytucjonalnych i kulturowych barier, które ograniczają rozwój dialogu. – *Z dotychczasowych rozmów z liderami dialogu wynika, że mają one dwojaki charakter: z jednej strony instytucje i regulacje prawne umożliwiają prowadzenie dialogu niekonkluzywnego, z drugiej istnieje odziedziczony po autorytarnym socjalizmie deficyt kultury dialogu i kompromisu. Interakcja obydwu czynników powoduje, że dialog w mniejszym stopniu służy porozumiewaniu się partnerów dla realizacji ustawowych funkcji, w większym partykularnym interesom tych partnerów*.

Naukowcy chcą w związku z tym, zbadać praktyczny poziom kapitału społecznego, w tym głównie poziom zaufania między partnerami dialogu. Czy sobie ufają, a jeśli nie, to dlaczego, czy brak zaufania cechuje liderów dialogu usytuowanych „na górze”, czy także na poziomie przedsiębiorstw. Jakże zatem postawy pracodawców i pracowników oraz ich przedstawicielstw decydują o jakości dialogu i kierunkach jego rozwoju na poziomie zakładu pracy?

Takie pytanie postawił na grudniowej konferencji dr Jacek Męcina, a odpowiedzią na nie będą wyniki badań, jakie prowadzi. W badaniach „Polacy 2007”, w których uczestniczył, uchwycono główne płaszczyzny występujących wówczas konfliktów. Pierwsze miejsca zajmowały: konflikt rząd-społeczeństwo (około 78 procent wskazań) i parlament-społeczeństwo (ponad 70 procent). Odległe miejsce zajął do niedawna pierwszoplanowy konflikt pomiędzy właścicielami prywatnych firm a pracownikami (wskazywało nań 36 procent badanych). – *Ten główny konflikt nie jest już główny* – komentował dr J. Męcina. Nie wiadomo jednak, czy w tegorocznych badaniach prowadzonych w ramach omawianego projektu, nie odzyska on, ze względu na kryzys, pierwszoplanowej pozycji. Sytuacja kryzysowa może oznaczać odradzanie dawnych i powstawanie nowych pól konfliktu. Dlatego też, po konsultacjach z pracodawcami i związkowcami poszerzono badania o blok pytań związanych właśnie z kryzysem. – *Czy i jak firma odczuwa skutki kryzysu, jak*

to wpływa na relacje pracodawca–pracownik? Czy firmy wykorzystują stosowny artykuł Kodeksu pracy, który mówi o możliwości zawieszenia, w związku z trudnościami, niektórych przepisów? Odpowiedzi na te i inne pytania pokażą, co to znaczy dialog „na czas” kryzysu.

– *Będziemy próbować zidentyfikować przeszkody w dialogu, sprawdzać, gdzie są największe hamulce* – zapowiedział prof. J. Gardawski. – *Pewne bariery już odchodzą w przeszłość, pojawiają się nowe i można się zastanawiać, czy mamy już do czynienia z kształtującym się nowym modelem dialogu.* Na ów model będzie wpływać zapewne – z jednej strony właśnie kryzys i związany z nim dialog autonomiczny, który doprowadził do opracowania wspomnianego wyżej Pakietu Antykryzysowego, z drugiej nowe regulacje dotyczące powoływania w przedsiębiorstwach rad pracowników, które zmieniają dotychczasową praktykę dialogu na poziomie wielu firm.

Kwestia dialogu autonomicznego pojawiła się już na marcowej konferencji. Przypomnijmy: dialog autonomiczny związki–pracodawcy, podjęty z inicjatywy partnerów społecznych w styczniu 2009 roku, doprowadził do opracowania wspólnego Pakietu i podpisania przez obie strony, tak zwanego porozumienia marcowego, jest ewenementem w polskiej praktyce dialogu społecznego. Trzecia, rządowa strona, „przełożyła” pakiet na spec-ustawy, których projekty trafiły w maju 2009 roku do Sejmu, gdzie następnie został przegłosowany. Prof. J. Gardawski obserwuje cały ten proces, dzięki czemu może – na potrzeby omawianego projektu – rekonstruować różne punkty widzenia i różne interesy. Pojawia się fascynujące – jego zdaniem – zjawisko: po raz pierwszy w kilkunastoletniej historii dialogu społecznego w Polsce okazuje się, że żadna z organizacji związkowych nie znajduje się w dość krępującej jej działania, lojalności do partii rządzącej. To powoduje, że wszystkie organizacje zachowują równy dystans do rządu. – *Efekt jest taki, że rozmowa w Trójstronnej Komisji nabiera prawdziwie merytorycznego znaczenia.*

**Poziom centralny i zakładowy.** Badania dialogu w ramach omawianego projektu prowadzone na poziomie centralnym obejmują prezydium Trójstronnej Komisji oraz trójstronne zespoły problemowe i branżowe. Polegają one, na tak zwanej obserwacji uczestniczącej (badacz obserwuje prace tych instytucji) oraz na rozmowach i wywiadach socjologicznych z ich członkami, podczas których prosi się ich o interpretację problemów będących przedmiotem dialogu centralnego. W trakcie badań przeprowadzono ponad 50 obserwacji i około 200 rozmów.

Druga część badań (realizowanych przez SGH), to badania na specjalnie dobranej próbie przedsiębiorstw

strategicznych z punktu widzenia dialogu centralnego i branżowego. Wskazują je zaproszeni konsultanci reprezentujący organizacje partnerów społecznych. Dzięki nim powstała mapa ważnych, kluczowych przedsiębiorstw. – *Założyliśmy, że dialog społeczny prowadzony na poziomie Trójstronnej Komisji i jej zespołów jest bardzo silnie uzależniony od tego, co się dzieje właśnie w takich, kluczowych zakładach. Tych, które delegują swoich przedstawicieli do wyższych gremiów: trójstronnych zespołów, Komisji Krajowej „Solidarności”, rad i prezydiów OPZZ i FZZ, a także reprezentatywnych organizacji biznesu.* Przeprowadzono w nich, a były to przedsiębiorstwa z pięciu branż, badania ankietowe wśród dużej grupy liderów związkowych i menedżerów.

Równocześnie przeprowadzono badania jakościowe (wywiady) wśród liderów organizacji i przedstawicieli strony rządowej. W obu badaniach pytano o ewentualne przekształcenie instytucji dialogu społecznego. Z wstępnego opracowania badań wynika, że: największa grupa respondentów postuluje istotne wzmocnienie obecnych instytucji dialogu. Mniejszość uważa, że zmiany są zbędne, a najmniejsze poparcie miała propozycja ograniczenia Trójstronnej Komisji do organu dwustronnego i tylko konsultacyjnego, zgodnie z którą rząd pełniłby tylko rolę obserwatora. – *Dialog musi mieć własne struktury, własny budżet, własną administrację* – taki wątek pojawił się w dyskusji na trzeciej konferencji tematycznej (15 czerwca br. w Otwocku).

**Poziom zakładowy.** Z kolei badania na poziomie zakładowym przeprowadzono w 150. zakładach różnych branż na terenie całego kraju. Brano pod uwagę wielkość firm oraz istnienie (bądź nie) związków zawodowych i rad pracowników. Przebadano 4 różne grupy respondentów: pracowników i pracodawców, związkowców i członków rad pracowników. Odrębnym, uzupełniającym wątkiem badań jest bowiem diagnoza funkcjonowania rad jako nowej formy reprezentacji załogi. – *Badania te pokazują – mówił na konferencji w Otwocku prof. J. Gardawski – jak wygląda dialog na poziomie przedsiębiorstw, jak kreują się pewne postawy i opinie. Aby prześledzić jego oddziaływanie na wyższe poziomy dialogu, trzeba aby badacz wiedział, jakie tam „na dole” panują prądy i nastroje.*

**Poziom regionalny, czyli WKDS jako... „sikawkowy”.**

Badaniom poddano także 16 wojewódzkich komisji dialogu społecznego (WKDS). Przeprowadził je prof. Jacek Sroka z Uniwersytetu Wrocławskiego oraz Pracownia Badań Społecznych (Wiesław Zajęc). Badania zostały oparte na grupach fokusowych, czyli zgromadzono

uczestników dialogu i przeprowadzono, zgodnie z nowoczesną metodologią, nagrywane i dobrze moderowane dyskusje w gronie partnerów społecznych, administracji wojewódzkiej i samorządu (strony reprezentowane w WKDS-ach). Wstępne wyniki analizowano na trzeciej konferencji tematycznej w Otwocku. Wynika z nich, że czterostronna formuła dialogu regionalnego (pracodawcy, związki, wojewoda, samorząd) niezupełnie się sprawdza. Samorząd wojewódzki nie jest specjalnie zainteresowany działaniem WKDS-u. Przewodniczy komisji wojewoda, ale w posiedzeniach rzadko uczestniczy marszałek czy wicemarszałkowie.

Na WKDS patrzy się nie przez pryzmat ustawowych uprawnień, ale skuteczności w rozwiązywaniu regionalnych konfliktów. Generalnie daje o sobie znać przewaga dotychczasowego „zachowawczo-pragmatycznego” wzorca realizacji celów i zadań komisji. Dominują doraźne sprawy, utrwała się, jak to ujął prof. J. Sroka, *rola regionalnego „sikawkowego”*, który przyjeżdża od pożaru do pożaru. Połowa badanych prezentowała postawę zachowawczą, najważniejsza w ich ocenie jest bieżąca aktywność, rozwiązywanie konfliktów i gaszenie przysłowiowych pożarów. Relacje pracodawców i związkowców są poprawne, często dobre i bliskie, dystans okazuje strona samorządowa. Co więcej, zdarza się nierzadko, że marszałek powołuje własne konsultacyjne gremia, ich członkowie – mówi prof. J. Sroka – *mają się uśmiechać i nie dyskutować*.

Istotna część respondentów wskazywała na potrzebę lepszego zabezpieczenia środków na funkcjonowanie WKDS-ów (na biuro, ekspertyzy, szkolenia, ale także na przykład na koszty delegacji). Profesor deklaruje, że jest gorącym zwolennikiem wyposażenia biura w stabilny budżet, co pozwoliłoby opanować wynoszącą 50 procent fluktuację sekretarzy WKDS. Sekretarze obsługują komisję niejako „przy okazji”. Naukowcy uważają także, że powinna być wydzielona kwota na ekspertyzy zewnętrzne, przygotowywane przez uczelnie czy naukowe fundacje. Z pola działania WKDS-ów znika bowiem rola perspektywiczna, na przykład wpływ na strategię regionu. Wśród barier wymieniano, przede wszystkim „brak możliwości sprawczych”, czego wymownym dowodem jest, między innymi to, że korespondencja kierowana do władz publicznych pozostaje bez echa, nie przychodzą żadne odpowiedzi. Józef Dziki, szef „S” regionu warmińsko-mazurskiego, zasiadający w WKDS podkreślał, że komisja upominała się o budżet regionalny, założenia i dane, ale nie otrzymała odpowiedzi. – *My nie chcemy rządzić, ale chcemy być przynajmniej wysłuchani* – mówił. I dodał: – *Członkowie komisji często nie mogą uzyskać oddelegowania ani zwrotu kosztów delegacji*.

Magdalena Stolarz, sekretarz biura WKDS mówiła o tym, że postawa „sikawkowego” czy „strażaka” nie bierze się znikąd. – *Rzeczywistość kreuje taką rolę*. Jej zdaniem, WKDS-y powinny zajmować się strategią, ale to wymaga właśnie ekspertyz, a one – środków finansowych. Prof. J. Sroka wyjaśnił: – *Ja nie twierdzę, że rola „sikawkowego” nie jest ważna. Partnerzy społeczni uczą się w zwarciu, przez konflikt. Ale jak powstawały WKDS-y, to była wisienka na torcie, a teraz jest to wypełnianie luki systemowej. Nie ma innych chętnych do tego typu działań, więc WKDS wchodzi w tę lukę, aktywizuje pewnego typu ludzi i w ten sposób tworzy się zaplecze w postaci elektoratu, upolitycznia dialog*.

Uzupełnieniem wrocławskich badań była prezentacja Marii Sobczyk z Departamentu Dialogu i Partnerstwa (DDP) MPiPS „Aktywność WKDS w świetle sprawozdawczości”. DDP od momentu powstania w 2002 roku prowadzi monitoring funkcjonowania WKDS-ów i sporządza okresowe sprawozdania. Jeden z kilku ciekawych wniosków zawartych w sprawozdaniu za 2008 rok dotyczy bardzo ważnej sprawy: (...) *zauważalne jest – czytamy – pewne wypalenie się istniejącej formuły funkcjonowania WKDS. Partnerzy społeczni w trakcie dyskusji zgłaszali wielokrotnie wątpliwości dotyczące sensu działalności komisji. Opinie WKDS dotyczące ich funkcjonowania podkreślają niezadowolenie i troskę z powodu zbyt małych uprawnień komisji oraz braku instrumentów egzekwowania uzgodnień*.

### **System kształcenia w zakresie dialogu społecznego.**

Punktem wyjścia do stworzenia modelowego systemu były przeprowadzone badania potrzeb szkoleniowych uczestników dialogu społecznego. Przyjęto założenie, że uda się poprawić efektywność dialogu społecznego dzięki podnoszeniu kompetencji uczestników tego procesu. Przebadano ponad 200 osób uczestników dialogu społecznego, aby uzyskać od nich informacje na temat ich potrzeb szkoleniowych dotyczących kompetencji, w jakie powinni być wyposażeni przystępując do dialogu społecznego. Badano osoby, które uczestniczą w dialogu na poziomie zakładowym (w 27. przedsiębiorstwach, w sumie 75 osób), na poziomie regionalnym i branżowym (członkowie WKDS-ów) oraz na poziomie centralnym (przedstawiciele wszystkich stron zaangażowanych w dialog w TK). Ponadto przeszkolono pilotażowo 270 osób na temat tak zwanych profili kompetencyjnych.

Badacze zaproponowali trzy kategorie profili kompetencyjnych: (1) kompetencje społeczne/personalne, do których należą, między innymi: zdolności komunikacyjne, mediacyjne i negocjacyjne, umiejętność współpracy, (2) kompetencje zawodowe, do których należą, między

innymi: znajomość regulacji prawnych odnoszących się do dialogu społecznego, struktur i mechanizmów dialogu, elementarna wiedza ekonomiczna, (3) kompetencje techniczne, do których należą, między innymi znajomość IT, języków obcych.

Badania potwierdziły tezę o silnej decentralizacji i braku koordynacji w sferze prowadzonych szkoleń. Zdecydowanie najczęściej w szkoleniach uczestniczą przedstawiciele organizacji pracodawców. Jest to widoczne, przede wszystkim na poziomie zakładowym, gdzie pracodawcy są bardziej zaangażowani w procedury szkoleniowe, zwłaszcza dotyczące kompetencji społecznych. Wiąże się to, między innymi z większymi możliwościami ich organizacji: (... *pracodawcy kładą duży nacisk na szkolenia osób, które ich reprezentują...*, przede wszystkim szkolenia interpersonalne – mówili respondenci). Zdaniem części związkowców, podczas gdy pracodawca ma do dyspozycji wyspecjalizowaną, dobrze wyszkoloną kadre, związkowcy korzystają z możliwości szkoleń raczej incydentalnie.

Obie strony są raczej zgodne w jednej kwestii: wiedzy nigdy nie za dużo. Wielu respondentów podkreślało, że sami biorą udział w licznych szkoleniach i że pogłębianie wiedzy jest niezbędne. Związek między zasobem kompetencji uczestników dialogu społecznego a jego efektywnością jest oczywisty dla wszystkich respondentów.

Respondenci z poziomu centralnego uznali, że sposobem na poprawę jakości dialogu jest przydzielanie poszczególnym osobom takich zadań, które są zgodne z ich kompetencjami. Podobnie uważali uczestnicy dialogu społecznego na poziomie regionalnym. (...) *jak patrzę na to wszystko, to wszystkie po kolei kompetencje są potrzebne. Aby dialog rzeczywiście funkcjonował jak należy, to są potrzebne zarówno kompetencje społeczne, jak umiejętności komunikowania się, przekazywanie swoich pomysłów, które trzeba umieć uzasadnić... Żeby cały dialog funkcjonował należycie, te wszystkie trzy strategie, trzy kategorie muszą ze sobą współpracować...*

Stephane Portet, ze Spółki „S. Partner” poinformował, że pracodawcy oczekują szkoleń w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, rozwiązywania konfliktów, umiejętności motywowania pracowników. Natomiast związkowcy chcieliby być szkoleni w ekonomii, prawie pracy i ogólnej wiedzy o świecie. Jego zdaniem, nie jest możliwa uniwersalizacja szkoleń, najważniejsze będzie więc opracowanie różnych ich wariantów dla różnych grup, w tym dla uczestników dialogu branżowego, który obecnie dotyczy prawie wyłącznie restrukturyzacji. Według Bogdana Grzybowskiego z OPZZ, największe potrzeby szkoleniowe są na szczeblu zakładowym:

– *Działacze związkowi nie potrafią czytać nawet uniwersalnych GUS-owskich druków F-01.*

**Koncepcja wsparcia uczestników dialogu.** Dialog społeczny w formie realizowanej w krajach zachodnich nie jest już luźną, niezobowiązującą rozmową, czy nawet debatą. Zdaniem dr. Andrzeja Zybaly, który koordynuje prace nad koncepcją wsparcia, dzisiejszy model dialogu stał się przedsięwzięciem niezwykle profesjonalnym, czy nawet technokratycznym. Wymaga bowiem olbrzymiej koncentracji wiedzy o kluczowych aspektach funkcjonowania gospodarki i instytucji społecznych. Dotyczy to zarówno krajów – takich jak Irlandia – w których podstawą dialogu są wielostronne pakti społeczne, jak i krajów, gdzie dominuje dialog dwustronny. Dialog stał się zinstytucjonalizowaną debatą, której owoce mają z zasady stać się wkładem w proces kształtowania polityk publicznych, zwłaszcza polityk społecznych i ekonomicznych.

Koncepcja wsparcia zakłada, że dialog zostanie sprofesjonalizowany dzięki stworzeniu lepszego zaplecza eksperckiego. Przy obecnym stanie rzeczy dialog nie zapewni zwrotu z poniesionych nakładów. Nie uda się przekroczyć pewnego progu, w ramach którego partnerzy pozostaną w kręgu pojęć, które nie zapewniają dotarcia do istoty problemów społecznych i ekonomicznych, i sposobów ich moderowania. Nad koncepcją wsparcia eksperckiego partnerów dialogu pracuje CPS Dialog. W ramach prac nad koncepcją ośrodek przeprowadził badanie pokazujące obecny stan zaplecza eksperckiego oraz ankietę, w której partnerzy społeczni odpowiadali na pytania, o to jaki model wsparcia eksperckiego preferują. Prace nad koncepcją nie były łatwe. Wynika to z wielu niewiadomych, które są wokół dialogu. Nie został on wciąż sprofilowany, czyli nie zyskał jasnej charakterystyki w zakresie zwłaszcza treści dialogu. Tym samym trudno o wypracowanie precyzyjnych mechanizmów wsparcia. Wciąż partnerzy nie mają jasności, czy chcą budować system wsparcia w ramach modelu dialogu korporatystycznego, czyli wokół stosunków pracy wyrażających się głównie w układach zbiorowych, czy też wokół modelu neokorporatystycznego, czyli wokół polityk publicznych, jak na przykład polityki rynku pracy, czy ubezpieczeń społecznych i systemu emerytalnego?

<sup>1</sup> Jest to komponent pierwszy, realizowany przez prof. Juliusza Gardawskiego wraz z zespołem – prof. Jacek Sroka, prof. Marek Pliszkiwicz i dr Jacek Męcina.

<sup>2</sup> Komponent drugi, realizowany przez dr. Rafała Towalskiego i zespół Instytutu Spraw Publicznych.

<sup>3</sup> Komponent trzeci, za który odpowiada CPS „Dialog” i dr Andrzej Zybala.

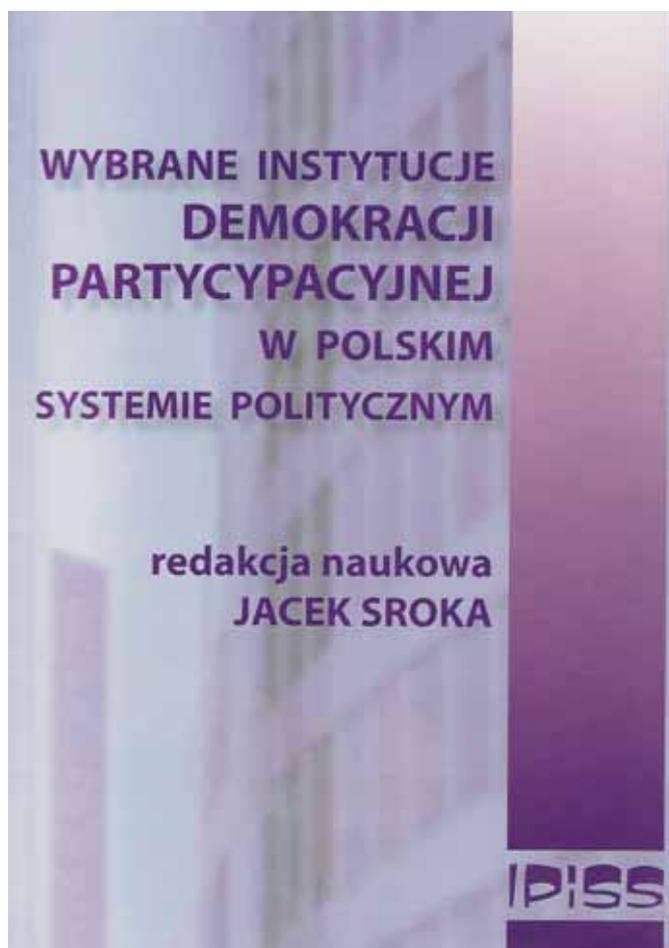
O książce *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, pod redakcją prof. Jacka Sroki – pisze Karolina Kichewko

## Między deliberacją a życiem codziennym

Książka „*Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*” pod redakcją Jacka Sroki, to zbiór tekstów, które są pokłosiem badań przeprowadzonych w ramach projektu badawczego<sup>1</sup>, który koncentrował się wokół „pytania” o stopień, w jakim realizowana jest idea demokracji partycypacyjnej w ramach istniejących w Polsce instytucji konsultacyjnych.

Autorzy analizują różne formy (przejawy) i zakresy (a nawet funkcje) demokratycznej deliberacji. Przy czym, deliberację, za J. Cohenem, postrzegają jako *publiczny proces komunikacji zorientowany na poszukiwanie wystarczająco dobrych argumentów przemawiających za określonymi ocenami oraz rozwiązaniami diskutowanych kwestii i odnoszących się do istotnych problemów wspólnoty*<sup>2</sup>. Mianem tym, nie można zatem określić każdego typu debaty czy dyskusji, a jedynie pewne formy komunikacji.

Autorzy podejmując się opracowania problematyki deliberacji zwracają uwagę na obecność tej tematyki w wielu międzynarodowych opracowaniach i publikacjach. W raporcie OECD z 2001 roku zwraca się szczególnie uwagę na te konkluzje, które dotyczyły problematyki ewolucji tradycyjnych systemów demokracji reprezentacyjnej i zwracały się w stronę rozwiązań o charakterze partycypacyjnym. Konkluzje te skorelowane były z zasadami „dobrego rządzenia wielopasmowego” (*good governance*) wymienionymi w białej księdze Unii Europejskiej. Rada Europy w 2004 roku podkreśla-



ła z kolei konieczność wzmocnienia różnorodnych form demokracji lokalnej. Jednocześnie autorzy dostrzegli ułomności polskich instytucji demokracji przedstawicielskiej (organów stanowiących, ale także trójstronnych ciał konsultacyjnych). Wskazali, że sytuacja w Polsce wymaga *skoordynowania działań instytucji i procedur służących partycypacji obywatelskiej w polskim systemie politycznym, i administracyjnym*<sup>3</sup>, a także rozszerzenia

tego, co J. Buchanan określa mianem dyskursywego sprawowania władzy w demokracjach.

Badania prezentowane w książce opierały się na metodzie jakościowej, w tym przypadku wywiadach pogłębionych i ich uprzednio przygotowanych scenariuszach. Zespół badawczy wzbogacił swój „warsztat” o analizę oficjalnej dokumentacji (pozostającej w dyspozycji badanych instytucji).

**Platformy deliberacji.** Jacek Sroka określił pojęciowe ramy deliberacji. Odwołał się do Dalhowskiej poliarchii oraz wskazał na obecność dyskursu, który łączy się z procesami komunikowania społecznego, których treść stanowi, to co publiczne. Jednocześnie wskazuje, że dyskurs (prowadzony swobodnie) wydaje się pluralistyczny, w tym dziki i antagonistyczny, co może obniżyć jego kreatywność. Nakazuje to tworzenie precyzyjniejszych konwencji, które wspomagałyby działania skierowane na kreację określonych elementów dobra wspólnego. W ramach tychże konwencji lokują się właśnie *zależki zinstytucjonalizowanych platform demokratycznej deliberacji*<sup>4</sup>.

Autorzy badań formułują kilka hipotez dotyczących stanu realizacji idei demokracji partycypacyjnej w ramach polskich instytucji partycypacyjnych. Dwie z nich mają charakter wiodący, natomiast trzecią określono mianem pomocniczej, uzupełniającej. *W myśl hipotezy pierwszej, członkowie badanych instytucji mają możliwość wypracowywania zorientowanego na wartości konsensusu „epistemologicznego”, który byłby wyrazem zgodny, co do określonego sposobu rozumienia oraz systematyzowania wiedzy dotyczącej poszczególnych elementów dobra wspólnego*<sup>5</sup>. Hipoteza druga mówi, że *partycypacyjne platformy można uznać za „organizacje uczące się”, których członkowie z jednej strony staraliby się wydobyć z zalewu „zdroworoządkowości” (...), z drugiej zaś, „niedowierząc” bezstronności państwa, dążyliby do wypracowania oryginalnych koncepcji poszczególnych elementów dobra wspólnego*<sup>6</sup>. Natomiast hipoteza uzupełniająca zakłada możliwość minimalizacji dyferencji pomiędzy rodzajami episteme („języka”) właściwymi zarówno dla porządku pluralistycznego, jak i deliberatywnego. Deliberacja przybierać mogłaby wymiar szerszy lub węższy, a każdy z tych wymiarów oddziałuje w określony sposób na praktykę rządzenia wielopasmowego/wielopoziomowego (*governance*).

W drugim rozdziale czytamy o kategorii *governance* (Nowy styl rządzenia a tradycyjne mechanizmy sterowania polityką, Ryszard Herbut). Ta – jak to określa autor – tajemnicza kategoria, jest różnie charakteryzowana przez

różnych badaczy. Na przykład część z nich konfrontuje ją, czy stawia w opozycji koncepcję *governance* (rządzenie/zarządzanie/kierowanie/rządność) wobec *government* (rząd). Przytłaczająca większość bada, czy wiąże przejście od *government* do *governance* z wykształceniem się nowego stylu rządzenia, z procesem ograniczania możliwości państwa i rządu centralnego w płaszczyźnie kierowania społeczeństwem oraz efektywnego rozwiązywania społecznych problemów. Ma to także związek z pojawieniem się podmiotów egzogenicznych względem państwa (na przykład organizacji trzeciego sektora), a pociąga za sobą ewolucję rządu w stronę *governance*.

Kategoria *governance*, a zwłaszcza podejście sieciowe do *governance* (*network governance*), pozwala nam analizować „zjawisko” Unii Europejskiej. Głównym punktem tego typu rozważań staje się fenomen różnorodnych organizacji i podmiotów europejskich, będących materializacją nowego stylu rządzenia. Zgodnie z dość często przytaczanym poglądem realizacja *governance* w UE przebiega w oparciu o system wielu różnorodnych komisji czy komitetów, ciał doradczych (sieci). Ten „sieciowy układ” jest *wywołany faktem płynnego i niedookreślonego charakteru formalnej struktury organizacyjnej UE (...)*<sup>7</sup>. Nowy styl rządzenia można zatem postrzegać w kategoriach idei wyznaczającej trajektorie przełamywania i niwelowania różnego rodzaju barier i ograniczeń w procesie integracji europejskiej.

**Entuzjazm sprawców.** Wiele wskazuje na to, że w Polsce znaczna część obywateli nie jest zadowolona z funkcjonowania podstawowych instytucji władzy publicznej i nie mają do nich zaufania. Wprawdzie rośnie w społeczeństwie poczucie sprawstwa, to jednak owo poczucie jest nadal niewielkie. Natomiast widoczny jest entuzjazm związany z rozwiązaniami o charakterze partycypacyjnym, co nie jest niczym nowym, stanowi on z jednej strony konsekwencję demokracji, z drugiej zaś jawi się jako element trendu, w którym istotną rolę odgrywają procesy interakcji zachodzące pomiędzy różnorodnymi partnerami, stronami, grupami interesów etc. Jak podkreśla Paweł Poławski, autor rozdziału trzeciego (Elementy deliberacji w centralnej administracji publicznej) *tekstów i – co może ważniejsze – koncepcji dotyczących zależności między administracją publiczną a deliberacją jednak brakuje (...)* *nie jest również (przyp. aut.) jasne, czy deliberacja w sferze publicznej powinna być zinstytucjonalizowana i w jaki sposób to, co dzieje się w rozmaitych sferach dyskursu lub jest konsekwencją funkcjonowania „publicznego rozumu” przekładać się na administracyjne decyzje czy wzbogacać proces podejmowania decyzji*<sup>8</sup>.

Pomimo tych wątpliwości, w literaturze dokonuje się przeglądu pożytków, jakie niesie ze sobą „wniesienie” zasad deliberacji w ład instytucjonalny, i tak wśród tych dobrodziejstw znaleźć możemy, między innymi czynienie procesu osiągania konsensusu łatwiejszym, uczenie się uczestników (funkcja edukacyjna). Jednocześnie jednak rozwiązania deliberacyjne poddawane bywają krytyce.

Jan Dziegrzowski, zajął się w swoim rozdziale zagadnieniem edukacyjnej funkcji deliberacji (Edukacyjna funkcja demokratycznej partycypacji – dyskretny urok optymizmu). Sama idea edukacyjnej roli deliberacji nie jest niczym nowym, a ludzie zdolni są uczyć się poprzez uczestnictwo w partycypacji. Dzięki niej nabywają pewnych umiejętności, kompetencji (poprzez deliberację). Czego jednak uczy demokratyczna partycypacja? Zgodnie z idealnym założeniem dostarcza wiedzy o określonych mechanizmach społecznych, gospodarczych, normatywnych dyskutowanych kwestii (choć akurat aspekt ten nastęrcza nie lada kłopotów dla badacza wiedzy, kompetencji zdobywanych poprzez uczestnictwo). Zatem parafrazując, partycypacja uczy konkretnej wiedzy, konkretnych umiejętności, uczy również rozmaitych „kwalifikacji” politycznych, połączonych z argumentowaniem, słuchaniem argumentów, kategoryzowaniem kryteriów określonej decyzji, w partycypację wpisana jest również edukacja moralna, czy nauczanie skuteczności (efektywności) aktywności w obszarze instytucji demokratycznych (*know how*). Stwierdzenia te implikują potrzebę refleksji nad warunkami w jakich owo swoiste nauczanie powinno się odbywać. Zgodnie z hipotezą przyjętą w tekście J. Dziegrzowskiego, konflikt staje się zjawiskiem usprawniającym proces uczenia się poprzez partycypację. *Tam, gdzie dyskusje przebiegają spokojnie i bez emocji, uczestnicy nie muszą się nadmiernie wysilać*<sup>9</sup> oraz mogą liczyć na to, że przychylna administracja dostarczy informacji, toteż nie trzeba będzie włożyć nadmiernego wysiłku. A zjawisko to może budzić obawy, gdy weźmiemy pod uwagę fakt, iż jeśli coś przychodzi z trudem ludzie zwykli to bardziej szanować i doceniać (co jest zgodne z klasyczną maksymą T. Paine’a).

**Partycypacja w świadomości społecznej.** W rozdziale czwartym znajdujemy wyniki badań nad jedną z powiatowych rad zatrudnienia oraz jednym z Trójstronnych Zespołów Branżowych. Wnioski jakie płyną z ich analizy potwierdzają, iż konflikt jest zjawiskiem sprzyjającym edukacyjnej roli partycypacji (choć jak pokazuje

przypadek jednej z badanych instytucji, spostrzeżenie to jest użyteczne, tylko do pewnego stopnia, bowiem zbyt duża intensyfikacja konfliktu powoduje przerwanie deliberacji i zastąpienie jej naciskiem. Zbyt mocny konflikt będzie zatem dysfunkcyjny wobec deliberacji). Analiza pokazała również, iż motywem podjęcia edukacji może być interes własny (choć inną sprawą jest to, czy wiedza ta będzie miała charakter holistyczny). Ostatnia konkluzja rozdziału czwartego mówi o wartości zakorzenienia instytucji partycypacyjnych w świadomości społecznej oraz o potrzebie uczynienia ich bardziej autentycznymi, bowiem sprzyja to efektywności edukacji poprzez deliberację.

W rozdziale piątym (Czterostronny dialog regionalny – bliżej niedopasowania, czy deliberacji?) znajdujemy analizę dialogu regionalnego. J. Sroka wskazuje na nietypowość formuły WKDS-ów, wypływającą między innymi z innego niż „zwykle” grona dialogujących (w klasycznym Dunlopowskim podejściu wśród aktorów stosunków przemysłowych znajdziemy związki zawodowe, organizacje pracodawców, a także przedstawicieli rządu) oraz ułożeniu WKDS-ów (umieszczenie ciał o podobnym charakterze, na średnim szczeblu samorządu terytorialnego występuje rzadko). W Polsce na poziomie regionalnym mamy do czynienia z czterostronną formułą dialogu. Budzi ona jednak pewne wątpliwości, bowiem *jeśli w ogóle w dialogowej rzeczywistości regionalnej ma de facto miejsce, sprowadza się jedynie do wymiany informacji i prostych interakcji międzyludzkich, które – owszem – w jakiś sposób przyczyniają się do przelamywania uprzedzeń, skracania dystansu czy łagodzenia stereotypów, lecz nie są w stanie zbudować zaufania na tyle pewnego, aby stanowiło ono podstawę do pogłębionego dialogu społecznego, który moglibyśmy opatrywać mianem deliberacji*<sup>10</sup>.

J. Sroka kreśli pewne możliwości wyjścia z owego impasu. Zwraca uwagę na to, iż w pierwszej opcji, moglibyśmy zrezygnować z czterostronnej formuły, wyłączając z jego ram jeden z dwóch podmiotów administracyjnych (jako bardziej zasadna jawi się tu rezygnacja z reprezentacji marszałka). Druga możliwość to włączenie nowych podmiotów do dialogu regionalnego (zastąpienie czterostronności wielostronnością). W trzecim rozwiązaniu zwraca się uwagę na zintegrowanie regionalnych rozwiązań dialogowych. Budując pewne propozycje przemodelowania dialogu regionalnego autor zastrzega, iż należy je traktować z wielką ostrożnością. I choć, *póki co próżno (...) wypatrywać deliberacji w WKDS-ach*<sup>11</sup>, to jednak powrót do formuły tradycyjnej, osadzonej w klasycz-

nym kontekście stosunków przemysłowych daje pewną nadzieję w tym względzie.

**Doświadczenia debat publicznych.** Dariusz Zalewski w rozdziale szóstym (Procesy partycypacji i deliberacji a wojewódzkie i powiatowe rady zatrudnienia) konstatuje: *deliberatywiści (...) wierzą, że dzięki deliberacji uda się rozwiązać wiele, jeśli nie większość problemów*<sup>12</sup>. Idąc dalej tym tropem można powiedzieć, iż zwolennicy deliberacji wierzą, że w trakcie swobodnie toczonych debat możliwe jest wypracowanie konsensusu, obejmującego rację każdej ze stron, w równym stopniu uprawnionych do artykułowania swoich interesów, a dokonujących owej artykulacji przy pomocy perswazji. Tak (pozytywnie) rozumiana deliberacja jawi się w oczach jej orędowników jako remedium na niedostatki liberalnej demokracji, której kłopoty biorą się właśnie z deficytu deliberacji. I choć przyznać należy rację zwolennikom deliberacji, którzy głoszą, że debaty publiczne dają ich uczestnikom okazję poznania odmiennych punktów widzenia, to wciąż jednak istnieje wiele wątpliwości w tym zakresie, na przykład skoro debata publiczna wymaga określonych reguł, to pojawia się pytanie, kto owe reguły winien ustalić. *Krótko mówiąc, wiedza, jaką jesteśmy w stanie wynieść z doświadczenia debat publicznych w krajach o ugruntowanej demokracji, w których owe debaty są trwałym elementem porządku społecznego, nie jest jednoznacznie instruktywna (...)*<sup>13</sup>. Choć, by wykorzystać doświadczenia innych należy również poznać rodzime instytucje partycypacji i deliberacji.

Autor objął badaniami proces deliberacji toczący się na forum wybranych wojewódzkich i powiatowych rad zatrudnienia. Badania dwóch powiatów wskazują, iż ich jednoznaczna ocena nie jest tak prosta, a to z uwagi chociażby na fakt, iż w powiecie Y widoczne jest większe zaangażowanie partnerów społecznych w pracę rady, zaś w powiecie X najistotniejsza rola przypada administracji publicznej, która, powiedzieć można, doradza sobie sama. I choć w przypadku powiatu Y „autentyczność” demokracji jest znacznie większa, niż w przypadku rady z powiatu X, to jednak daleko tej pierwszej (z powiatu Y) do idealnej formy demokracji deliberacyjnej czy partycypacyjnej.

Autorka rozdziału siódmego (Instytucjonalne formy partycypacji na przykładzie współpracy administracji lokalnej z organizacjami pozarządowymi, Magdalena Twardowska) zajęła się kooperacją organizacji pozarządowych z administracją publiczną. Bazę dla „praktycznych” rozważań stanowi 15 pogłębionych wywiadów z przedstawicielami samorządów i organizacji pozarządowych.

Poglądy obu stron na przebieg ich dotychczasowej współpracy są wyważone i zgodne. Wskazują one na możliwość prowadzenia dyskusji oraz kooperatywnego uzgadniania, tworzenia rozwiązań w spornych kwestiach. W tym przypadku deliberacja ujawnia się w płaszczyźnie tworzenia programów współpracy, a także w tworzeniu komisji, zespołów opiniująco-doradczych przy wójcie, burmistrzu lub prezydencie.

Jednak poważnym utrudnieniem współpracy organizacji pozarządowych z administracją lokalną jest brak wiedzy, znajomości normatywnych aspektów tej kooperacji. Jest to o tyle poważny problem, iż rzutuje w sposób znaczący na samą współpracę pomiędzy organizacjami pozarządowymi. Widoczna jest także większa aktywność strony samorządowej (wyrażająca się, przede wszystkim w aktywności osób powołanych do konstruowania i koordynowania współpracy administracji lokalnej z trzecim sektorem). Jest ona głównym inicjatorem rozmaitych postaci współpracy.

Inercja i bierność organizacji pozarządowych widoczna jest w pracach powstających komisji, zespołów opiniujących. Pomimo tego, można mówić o procesie uczenia się zarówno po stronie organizacji pozarządowych, jak i po stronie samorządów. Organizacje trzeciego sektora zdobywają wiedzę, umiejętności odnoszące się do procesu decyzyjnego oraz odpowiedzialności, zaś strona samorządowa dostrzega unikatową jakość współpracy z tymże sektorem. To jednak (przyp. aut.), *czy wymuszone ustawą działania staną się rzeczywistą płaszczyzną deliberacji, zależy od wielu czynników, ale w dużej mierze od zaangażowania obu stron oraz od uświadomienia celów i korzyści, jakie płyną ze wzajemnej współpracy*<sup>14</sup>.

**Margines wolności każdego z nas.** W ósmym rozdziale (Fatamorgana deliberacji) Kazimierz W. Frieske prowadzi namysł nad koncepcją demokracji (w tym deliberacyjnej). Zaznacza, że zjawisko obywatelskiej partycypacji konceptualizowane bywa na rozmaite sposoby. Multiplikacja poglądów (płaszczyzn, racji, partycypacyjnych postulatów) na ową ideę bywa częstokroć powodem w znacznym stopniu utrudniającym odpowiedź na pytanie o to, czy deliberacja to osobliwa postać demokracji, czy też jakieś oblicze partycypacji. *Kierując się typologicznymi zabiegami D. Helda lub mając na uwadze to, na co kładł nacisk J. Habermas (...) dyskurs czy deliberacja, to na tyle osobliwa – J. Dryzek sugerował, że „autentyczna” – postać demokracji, że nie da się jej wbudować w koncepcję demokracji partycypacyjnej*<sup>15</sup>. Inny pogląd wyznaje zaś B. Guy Peters podkreślający, iż dyskurs oraz deliberacja stanowią płaszczyzny realizacji

postulatów partycypacyjnych. Niemniej jednak korelacja pomiędzy demokracją deliberacyjną a demokracją partycypacyjną, choć w pewien sposób dyskutowana na poziomie analitycznym, wciąż domaga się takich odpowiedzi, które uwzględnić będą empirycznie uchwytne realia.

Brak deliberowania, powszechny wśród członków instytucji partycypacyjnych, powodowany jest ujawnianym się poczuciem związania opiniami, które wypracowywane są w ramach „rodzimych im” organizacji. Egzemplifikacją owego stwierdzenia może być wypowiedź jednego z respondentów (pytanego w ramach badań): *staralem się robić wszystko zgodnie z wytycznymi Konfederacji (...)*<sup>16</sup>. Choć badacze usłyszeli również, od tych samych respondentów, opinie wprost odwrotne *mamy swoją autonomię, poruszamy się w określonej przestrzeni (...) jest margines wolności każdego z nas*<sup>17</sup>.

Wciąż daleko nam do ideału demokracji deliberacyjnej. Choć członkowie różnych organizacji uczestniczą w kształtowaniu opinii, a nawet mają wyraźny wpływ na ich treść, to nadal nie są to ich autorskie opinie, wciąż pozostają opiniami budowanymi w oparciu o organizacyjne wpływy czy pozycje. Ponadto to, czego uczą się członkowie instytucji partycypacyjnych, to jedynie sztuka negocjacji, zdobywania przewagi, „przepychania” swoich racji, opinii wbrew opiniom innych stron, a zatem uczestnictwo w owych instytucjach uczy tego wszystkiego, co powinno w świetle ustaleń adherentów deliberacji, być z jej ram usunięte. *Mówiąc najkrócej, partycypacja marnie służy demokracji deliberacyjnej, choć (przyp. aut.) (...) nie jest wykluczone, że szanse demokracji deliberacyjnej ulokowane są poza instytucjonalną strukturą demokratycznych systemów politycznych, na przykład w otwartych publicznych debatach (...) może w konferencjach (...)*<sup>18</sup>. Ale to już rodzi pytania o koszty i o to, czy chcielibyśmy zapłacić wysoką cenę transakcyjną.

W Zakończeniu J. Sroka podkreśla, że hipoteza pierwsza (o możliwości wypracowania zorientowanego na wartości konsensusu „epistemologicznego”) okazała się chybiona. W badanych instytucjach wyraźnie rysuje się aktywność właściwa „interesariuszom” – *stakeholders*, czy też *blockholders*. Hipoteza druga, zakładająca edukacyjną rolę instytucji partycypacyjnych oraz dążenie (w obliczu niedowierzania w bezstronność państwa) do stworzenia oryginalnych koncepcji poszczególnych składowych dobra wspólnego, nie do końca powinna być odrzucona. Jej weryfikacja w części mówiącej o edukacyjnej funkcji deliberacji ukazała, iż konflikt sprzyja uczeniu się, ale nie może być on zbyt intensywny,

istotne jest tu również silne zakorzenienie w świadomości społecznej. Zaś na ostateczną ocenę hipotezy trzeciej warto jeszcze poczekać (aż do pierwszych wyników badań nad projektami systemowymi realizowanymi w ramach PO KL w obszarze dialogu społecznego oraz dialogu obywatelskiego).

<sup>1</sup> Zrealizowany na przełomie 2007 i 2008 roku.

<sup>2</sup> s. 16.

<sup>3</sup> s. 12.

<sup>4</sup> s. 16.

<sup>5</sup> s. 20.

<sup>6</sup> s. 21.

<sup>7</sup> s. 43.

<sup>8</sup> s. 61.

<sup>9</sup> s. 98.

<sup>10</sup> s. 118.

<sup>11</sup> s. 137.

<sup>12</sup> s. 147.

<sup>13</sup> s. 154.

<sup>14</sup> s. 188.

<sup>15</sup> s. 195.

<sup>16</sup> s. 202.

<sup>17</sup> s. 202.

<sup>18</sup> s. 203.

Wyniki kształcenia polskiej młodzieży prezentowane w międzynarodowych badaniach PISA pokazują, że stoimy wobec wielkiego wyzwania takiego modelowania systemu edukacji, aby pozwalał Polsce na dobre przystosowanie się do wymogów, jakie stawia wszechstronny rozwój cywilizacyjny – pisze Michał Sobczyk

# Dialog wokół problemów edukacji

*Zewsząd słyszymy, że rozwój Polski uzależniony będzie od tego, w jakim stopniu uda się nam zbudować gospodarkę opartą na wiedzy, w ramach której powstawać będą innowacyjne technologie, produkty i usługi. Powodzenie tego zamierzenia zależy nie tylko od tych, którzy zasiadają w poselskich ławach, ale także od tych zajmujących obecnie ławki szkolne.*

**T**worzenie trwałych podstaw rozwoju społeczno-ekonomicznego, wymaga, aby kolejne roczniki wchodzące w dorosłość miały możliwość dostosowania się do współczesnych trendów cywilizacyjnych. Zdolność do dostosowania zależy w dzisiejszej dobie od takich czynników, jak rosnące znaczenie umiejętności szybkiego i sprawnego wyszukiwania oraz przetwarzania informacji, czy uczenia się nowych rzeczy, na przykład w związku z coraz częstszą koniecznością kilkukrotnej zmiany zawodu. Tego rodzaju kompetencje nabywane są przede wszystkim w pierwszych latach edukacji i trudno jest potem nadgonić ewentualne braki. Dlatego też nadal aktualna pozostaje sformułowana przed czterema stuleciami diagnoza Jana Zamoyskiego, który zwrócił uwagę, że takie będą Rzeczypospolite, jakie ich młodzieży chowanie, innymi słowy – system edukacji.

Kraje najwyżej rozwinięte robią wiele albo bardzo wiele, aby tworzyć dzieciom i młodzieży warunki do rozwoju w dzisiejszym duchu. Tworzą także narzędzia do porównywania potencjału intelektualnego młodych pokoleń. W kontekście międzynarodowym uznanie zdobył Program Międzynarodowej Oceny Uczniów (*Programme for International Student Assessment, PISA*). Należy przy tym podkreślić, że nie koncentru-

je się on na poziomie wiedzy uczniów (poszczególne państwa mają nieraz bardzo różne programy). Sprawdza przede wszystkim to, jak młodzież po uzyskaniu umiejętności i informacji w szkołach radzi sobie z rozwiązywaniem praktycznych problemów, z dokonywaniem uogólnień na podstawie dostępnych danych, czy samodzielnym zdobywaniem wiedzy i oceną jej przydatności. Dodatkowo, program bada postawy kształtowane w procesie edukacji. Wszystko to ma umożliwić ocenę gotowości młodych ludzi do pełnego uczestnictwa w życiu społecznym, zawodowym i obywatelskim.

W ramach PISA przeprowadzane są co trzy lata kolejne cykle badań. Dotąd zakończono trzy z nich, a czwarty właśnie się odbył, w 2009 roku. Wiodącym tematem badań z 2006 roku.<sup>1</sup> była *science literacy*, umiejętność rozumowania w zakresie nauk przyrodniczych (*science*), jak fizyka, chemia, biologia czy geografia. W poprzednich dwóch cyklach nacisk położony był na praktyczne stosowanie wiedzy matematycznej (PISA 2003) oraz czytanie i rozumowanie w naukach humanistycznych (*reading literacy*; PISA 2000).

Wyniki PISA 2006 wydają się być szczególnie ciekawe w kontekście rozważań o szansach rozwojowych Polski. *Science literacy* dotyczy bowiem sprawności w korzystaniu z nowoczesnych technologii, a także rozumienia wzajemnych związków między nauką i techniką a środowiskiem naturalnym, czy życiem społecznym. Tylko wysoki poziom takich kompetencji – podkreślają autorzy raportu – daje szansę na rozwijanie innowacyjnych gałęzi gospodarki, na których w coraz większym stopniu opiera się dobrobyt poszczególnych państw. Należy przy tym podkreślić, że wspomniane umiejętności mają znaczenie nie tylko w przypadku przyszłych inżynierów – są po prostu coraz bardziej niezbędne do pełnoprawnego funkcjonowania w nowoczesnym społeczeństwie.

Raport o powyższych kompetencjach powstał na podstawie badań około 400 tysięcy piętnastolatków z 30 krajów wysokorozwiniętych, będących członkami OECD

**Tabela 1. Grupy umiejętności rozumowania w naukach przyrodniczych w badaniu PISA 2006**

Rozpoznawanie zagadnień naukowych
• Rozpoznawanie zagadnień, które można badać w sposób naukowy
• Wskazywanie słów kluczowych umożliwiających wyszukiwanie informacji naukowych
• Rozpoznawanie kluczowych cech badania naukowego
Wyjaśnianie zjawisk przyrodniczych w sposób naukowy
• Stosowanie wiedzy z zakresu nauk przyrodniczych w danej sytuacji
• Opisywanie lub interpretacja zjawisk w sposób naukowy oraz przewidywanie dalszego ich przebiegu
• Wskazywanie odpowiednich opisów, wyjaśnień i przewidywań,
Interpretacja i wykorzystywanie wyników i dowodów naukowych
• Interpretowanie dowodów naukowych. Wyciąganie wniosków i przekazywanie ich innym osobom
• Określanie założeń, dowodów i rozumowania prowadzących do wyciągnięcia wniosku

(Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju) oraz 27 krajów partnerskich tej organizacji. Rozwiązywali oni test kompetencyjny, zawierający zarówno pytania otwarte, jak i polegające na wyborze prawidłowych odpowiedzi. W każdej wylosowanej szkole badano 35 osób (lub mniej, jeśli liczba uczniów kwalifikujących się do badania była w niej mniejsza)<sup>2</sup>. Przygotowano trzynaście różnych zestawów pytań, przy czym w każdej grupie badawczej identyczny zestaw otrzymywało nie więcej niż trzech uczniów. W ramach badań zbierano także inne informacje, na przykład pytano uczniów o ich stosunek do poszczególnych przedmiotów, a pracowników oświaty – o warunki pracy w ich szkołach. W przypadku 16 krajów, także Polski, testom towarzyszyły także ankiety dla rodziców.

**Młodzi a nauki przyrodnicze.** Należy podkreślić, że Polska jest jedynym krajem OECD, w którym poszczególne nauki przyrodnicze nauczane są w ramach osobnych, obowiązkowych przedmiotów. Dlatego wynik uzyskany przez polskich piętnastolatków w dziedzinie *science literacy* należy uznać za rozczarowujący. Otrzymali oni 498 punktów, przy poziomie bazowym ustalonym na 500 punktów<sup>3</sup> (przy czym warto zaznaczyć, że podobne wyniki uzyskała młodzież z wysokorozwiniętych krajów skandynawskich, Szwecji i Danii<sup>4</sup>). Wyraźnie lepiej od nas wypadli nasi sąsiedzi – Niemcy i Czesi, a także jedna z republik bałtyckich – Estonia. Pierwsze miejsca w tym rankingu przypadły dwóm krajom znanym z innowacyjnych gospodarek, Finlandii i Hongkongowi.

**Tabela 2. Średnie wyniki uczniów w punktach z umiejętności rozumowania w naukach przyrodniczych w ogólnej skali umiejętności**

Kraj	Średni wynik
Finlandia	563
Hongkong (Chiny)	542
Kanada	534
Tajwan	532
Estonia	531
Japonia	531
Nowa Zelandia	530
Australia	527
Holandia	525
Liechtenstein	522
Korea	522
<b>Polska</b>	<b>498</b>
Dania	496

**Tabela 3. Średnie wyniki uczniów z umiejętności rozumowania w naukach przyrodniczych na trzech podskalach umiejętności**

Rozpoznawanie zagadnień naukowych		Wyjaśnianie zjawisk przyrodniczych w sposób naukowy		Interpretacja i wykorzystywanie wyników i dowodów naukowych	
kraj	średni wynik	kraj	średni wynik	kraj	średni wynik
Finlandia	555	Finlandia	566	Finlandia	567
Nowa Zelandia	536	Hongkong (Chiny)	549	Japonia	544
Australia	535	Tajwan	545	Hongkong (Chiny)	542
Holandia	533	Estonia	541	Kanada	542
Kanada	532	Kanada	531	Korea	538
Hongkong (Chiny)	528	Czechy	527	Nowa Zelandia	537
Liechtenstein	522	Japonia	527	Liechtenstein	535
Japonia	522	Słowenia	523	Tajwan	532
Korea	519	Nowa Zelandia	522	Australia	531
<b>Polska</b>	<b>483</b>	<b>Polska</b>	<b>506</b>	<b>Polska</b>	<b>494</b>
Średnia OECD	499	Średnia OECD	500	Średnia OECD	499

**Tabela 4. Deklaracje uczniów dotyczące sposobu nauczania nauk przyrodniczych**

Jak często na lekcjach biologii, chemii lub fizyki mają miejsce opisane sytuacje?	Odsetek odpowiedzi nigdy lub prawie nigdy (w procentach)		
	Polska	Francja	średnia OECD
Uczniowie spędzają czas w laboratorium robiąc doświadczenia	62	27	32
Od uczniów wymaga się, żeby zaplanowali, w jaki sposób zagadnienie z biologii, chemii lub fizyki można zbadać w laboratorium	52	36	37
Uczniowie robią doświadczenia według poleceń nauczyciela	26	10	19

Pod adresem polskiego szkolnictwa często formułowany jest zarzut, że przekazuje znaczny zakres wiadomości z różnych dziedzin, ale słabiej idzie mu uczenie samej istoty wnioskowania naukowego (rozumienie zjawisk, wychwytywanie prawidłowości, itp). Znajduje to potwierdzenie w raporcie PISA 2006. Szczególnie słabo – znacznie poniżej średniej – Polacy wypadli w kluczowej dziedzinie, jaką jest umiejętność *rozumowania naukowego* – czyli *rozpoznawanie zagadnień naukowych oraz interpretowanie i wykorzystywanie wyników i dowodów naukowych*. W tej dziedzinie otrzymali, odpowiednio, zaledwie 483 i 494 punkty. Natomiast polska młodzież ma umiejętności nieco powyżej średniej w zakresie *wyjaśniania zjawisk w sposób naukowy*, z wykorzystaniem posiadanej wiedzy. Osiągnęła tu wynik 506 punktów i wyprzedziła w tej kategorii między innymi rówieśników irlandzkich czy norweskich. Tłumaczyć należy to tym, że w polskich szkołach wymaga się od uczniów pamięciowego przyswojenia relatyw-

**Tabela 5. Różnice między umiejętnościami na podskalach w Polsce i we Francji**

Kraj	Wynik ogólny	Różnica między wynikiem ogólnym a wynikiem na skalach szczegółowych (w pkt skali)		
		rozpoznawanie zagadnień naukowych	wyjaśnianie zjawisk przyrodniczych w sposób naukowy	interpretacja i wykorzystywanie wyników i dowodów naukowych
Polska	498	-15	8	-4
Francja	495	4	-14	16

nie dużej ilości informacji. Okazało się, że silne i słabe strony polskich uczniów są identyczne w różnych typach szkół (gimnazja, poszczególne kategorie szkół pogimnazjalnych), co sugeruje oddziaływanie jakichś wspólnych czynników. Można domniemywać, że znaczenie ma tutaj na przykład system kształcenia nauczycieli, bądź ugruntowane tradycje dydaktyczne, znajdujące odzwierciedlenie w podręcznikach szkolnych czy opracowywanych przez nauczycieli scenariuszach lekcji.

Problemem w polskich szkołach jest to, że nasi uczniowie mają znacznie mniej okazji, niż ich koledzy z krajów OECD, do zajęć doświadczalnych. Aż 62 procent polskich uczniów deklaruje, że nigdy lub prawie nigdy nie robi w trakcie lekcji doświadczeń w laboratorium – gorszy wynik uzyskały jedynie Węgry. Dlatego polscy piętnastolatki bywają bezradni, gdy zostają postawieni przed nietypowymi problemami, do rozwiązania których nie wystarczy „mechaniczne” zastosowanie któregoś ze schematów prezentowanych na lekcjach.

Autorzy raportu podkreślają, że ważnym czynnikiem wpływającym na rozwijanie umiejętności, a nawet na samo przyswajanie wiadomości, są postawy wobec określonych dziedzin wiedzy. W tym kontekście cieszy, że polscy uczniowie mają, ogólnie rzecz biorąc, pozytywny stosunek do przedmiotów przyrodniczych. Ze stwierdzeniem, że pomagają one zrozumieć otaczającą nas rzeczywistość, zgadza się aż 97 procent z nich (średnia dla uczniów z krajów OECD wynosi 93 procent). Młodzi Polacy doceniają także znaczenie nauki dla siebie samych – 72 procent z nich uznaje, że po skończeniu szkoły będzie mieć wiele okazji, by wykorzystać wiedzę z zakresu nauk przyrodniczych (w krajach OECD z tym stwierdzeniem zgadza się przeciętnie 59 procent uczniów).

Co więcej, spośród wszystkich krajów biorących udział w badaniu PISA 2006, polscy uczniowie najwyżej ocenili swoje możliwości (*self-efficacy*, w odróżnieniu od *self-concept* – wiary we własne umiejętności) w zakresie nauk przyrodniczych, rozumiane jako potencjalna zdolność do zgłębienia określonych treści i przezwyciężenia napotykaných trudności. Niestety, w tym samym czasie polscy piętnastolatki wyraźnie rzadziej, niż ich koledzy z innych krajów rozwiniętych, znajdują przyjemność w szkolnych zajęciach z tych przedmiotów (44 procent, przy średniej dla OECD wynoszącej 63 procent). Niepokoi także inny wskaźnik: o ile 63 procent piętnastolatków z krajów OECD deklaruje zainteresowanie uczeniem się o przyrodzie, czyni tak zaledwie 43 procent ich polskich

rówieśników. Jednocześnie prawie co drugi piętnastoletni Polak regularnie ogląda programy popularnonaukowe, a co trzeci – czyta teksty popularnonaukowe (w krajach OECD te aktywności podejmuje jedna piąta uczniów). Polacy, częściej niż ich koledzy z innych krajów, uzupełniają swoją wiedzę, także na inne sposoby, na przykład korzystając z Internetu.

Ponadprzeciętna świadomość wagi nauk przyrodniczych oraz dobrowolne zdobywanie wiadomości z tego zakresu, przy niewielkim zaangażowaniu w zgłębianie wiedzy przyrodniczej w ramach zajęć szkolnych stanowi ważny sygnał, że Polska w dużej mierze marnuje swój potencjał w dziedzinie kształcenia specjalistycznych kadr.

**Czytanie i liczenie.** Pouczająca jest także analiza wyników osiąganych przez młodych Polaków w dwóch pozostałych częściach badania. Otóż polscy uczniowie plasują się na 3. miejscu<sup>5</sup> w Unii Europejskiej, oraz na 9. miejscu wśród 57 krajów objętych badaniem w zakresie *reading literacy*, czyli umiejętności takich jak: wyszukiwanie i selekcja informacji; interpretacja tekstów z wykorzystaniem informacji z różnych źródeł i wnioskowanie na tej podstawie; odnoszenie treści wydobytych z tekstu do własnego doświadczenia i wiedzy o świecie. Ciekawe jest to również, że w latach 2000–2006 niemal dwukrotnie wzrósł odsetek naszych uczniów z umiejętnościami, które ich kwalifikują do najwyższego, piątego poziomu kompetencji. Tym samym Polska znajduje się obecnie powyżej przeciętnego dla OECD poziomu odsetka młodzieży o takich umiejętnościach (11,6 procent w stosunku do średniego poziomu wynoszącego 8,6 procent). Warto także powiedzieć, że mamy niższy, niż średnio w OECD, udział uczniów, którzy osiągają wyniki poniżej pierwszego poziomu umiejętności (5 procent w stosunku do 7,4 procent). Ekspertki zwracają przy tym uwagę na to, że w porównaniu z niektórymi innymi krajami w Polsce, jak dotąd, znacznie mniejsza jest skala imigracji i enklaw kulturowych trudnych do objęcia efektywną skolaryzacją.

Co więcej, od 2000 roku bardzo znacząco poprawiły się umiejętności naszej młodzieży w dziedzinie *reading literacy*: wzrost średnich wyników wyniósł 17 punktów w latach 2000–2003 oraz 11 punktów w latach 2003–2006. O ile jednak w tym pierwszym okresie wyraźny postęp zanotowało najslabsze 25 procent uczniów (w tej grupie wynik poprawił się, aż o 22 punkty, podczas gdy w grupie 25 procent najlepszych uczniów – o 15 punktów), w tym drugim naj-

**Tabela 6. Średnie wyniki z czytania dla krajów biorących udział w badaniu PISA 2006**

Średnie wyniki z czytania w 2006	
Korea	556
Finlandia	547
Hongkong (Chiny)	536
Kanada	527
Nowa Zelandia	521
Irlandia	517
Australia	513
Liechtenstein	510
<b>Polska</b>	<b>508</b>
Szwecja	507
Holandia	507

slabsi podciągnęli się zaledwie o 5 punktów (najlepsi – aż o 18 punktów). Należy przy tym podkreślić, że wyraźne zmiany na korzyść wystąpiły, przede wszystkim w przypadku zadań mniej skomplikowanych lub często ćwiczonych w szkole. Generalnie jednak można mówić o sukcesie, zwłaszcza, że zmniejszyła się liczba uczniów na poziomie pierwszym (najniższym), a więc zagrożonych w przyszłości trudnościami na rynku pracy i wykluczeniem społecznym.

Zmianę, która zaszła w latach 2000–2003, próbuje się tłumaczyć wprowadzeniem obowiązkowej nauki w gimnazjach, z czym wiąże się przedłużenie o jeden rok okresu jednolitego kształcenia ogólnego. Przed wprowadzeniem reformy (1999 rok) część uczniów rok wcześniej rozpoczynała kształcenie zawodowe. Tymczasem wcześnie dzielenie uczniów na różne kategorie, także zresztą w ramach klasy czy szkoły, nie sprzyja podnoszeniu umiejętności tych słabszych.

**Umiejętności matematyczne polskich uczniów.** W obliczu poprawy w zakresie umiejętności radzenia sobie z informacjami, szczególnie zastanawia fakt, że w latach 2003–2006 w niewielkim tylko stopniu zmieniły się średnie umiejętności matematyczne polskich uczniów – wzrosły o 5 punktów, jeśli w ogóle wzrosły, gdyż zmiana ta jest poniżej progu istotności statystycznej. Co gorsza, poprawa następuje jedynie w przypadku zadań wymagających stosowania znanych uczniom algorytmów. *Polscy gimnazjaliści nadal mają problem, większy niż przeciętnie w OECD, gdy muszą wyjść poza znane sobie sposoby działania, podjąć bardziej samodzielnie rozumowanie matematyczne czy zaplanować strategię postępowania* – czytamy w krajowym podsumowaniu

**Tabela 7. Wyniki z matematyki uzyskane w latach 2003 i 2006 przez poszczególne kraje**

Kraj	2003	Kraj	2006
Hongkong (Chiny)	550	Tajwan	549
Finlandia	544	Finlandia	548
Korea	542	Hongkong (Chiny)	547
Holandia	538	Korea	547
Liechtenstein	536	Holandia	531
Japonia	534	Szwajcaria	530
Kanada	532	Kanada	527
Belgia	529	Macao (Chiny)	525
Macao (Chiny)	527	Liechtenstein	525
Szwajcaria	527	Japonia	523
<b>Polska</b>	<b>490</b>	<b>Polska</b>	<b>495</b>
Węgry	490	Wielka Brytania	495

W roku 2006 w badaniu uczestniczyło 57 krajów, a w roku 2003 znacznie mniej.

badania, którego autorzy w innym miejscu piszą wprost: polscy gimnazjaliści coraz bardziej specjalizują się w zadaniach odtwórczych. Dlatego w dziedzinie rozumowania matematycznego nadal zajmujemy bardzo niską lokatę (inna sprawa, że podobny wynik osiągnęły takie kraje, jak Szwecja, Niemcy czy Irlandia).

Co gorsza, zmniejszył się odsetek gimnazjalistów znajdujących się na najwyższym, szóstym poziomie umiejętności matematycznych (w stosunku do 2003 roku). Obecnie jest on bardzo niski (2 procent), nawet w porównaniu z krajami, które sąsiadują z nami na skali osiągnięć matematycznych. Wśród tych, które osiągnęły wynik z przedziału 490 (Norwegia) – 504 (Słowenia), tylko w Irlandii jest on niższy (1,6 procent). Tymczasem w Finlandii uczniów takich jest, aż 6,3 procent. Pozytywnym zjawiskiem jest natomiast zmniejszenie odsetka gimnazjalistów na dwóch najniższych poziomach umiejętności – w roku 2006 był on już w Polsce niższy, niż średnio w OECD.

Z wyżej wymienionych powodów z dużą uwagą należy oczekiwać na wyniki polskich uczniów w kolejnych badaniach PISA, po wprowadzeniu obowiązkowej matematyki na egzaminie maturalnym. W międzyczasie powinno się szukać innych metod na poprawienie słabych umiejętności matematycznych naszej młodzieży, przede wszystkim z myślą o jakości przyszłych kadr technicznych. *Drogą autentycznej poprawy jest rozwijanie umiejętności modelowania i rozumowania matematycznego. Wymaga to zasadniczych zmian w metodach pracy z uczniami na lekcjach matematyki* – przekonuje polski zespół PISA.

**Za mało najlepszych, za dużo najslabszych.** Wśród bardzo poważnych problemów, które uwiadcniają badania PISA 2006, znajduje się niewielki odsetek uczniów osiągających najwyższe poziomy umiejętności naukowych w przyjętej, sześciostopniowej skali. Także tutaj, zdaniem autorów raportu, jedną z ważnych przyczyn jest specyfika polskiej szkoły, która nadal oczekuje, przede wszystkim przyswajania gotowych wyjaśnień i faktów, zamiast uczyć samodzielnego zadawania pytań i dochodzenia do odpowiedzi oraz łączenia wiadomości z różnych dziedzin wiedzy.

Zdaniem autorów raportu, z perspektywy europejskiej można stwierdzić, że polska szkoła podstawowa i gimnazjum utrudniają start najlepszym uczniom, co przekłada się na ich gorszą pozycję wyjściową do funkcjonowania na rynku edukacyjnym i rynku pracy w Europie. Nie mają bowiem dodatkowych możliwości rozwoju. Może to wpływać na ich decyzje edukacyjne i postrzeganie atrakcyjności pracy naukowej jako przyszłego zawodu. Tymczasem, jak podkreślają autorzy opracowania, w niedalekiej przyszłości największego przyrostu nowych miejsc pracy należy się spodziewać w zawodach związanych z gospodarką opartą na wiedzy (nauka i edukacja, nowoczesny przemysł, usługi związane z przetwarzaniem i przesyłaniem informacji). Już teraz istnieją olbrzymie dysproporcje. W Unii Europejskiej około 23 procent ogółu absolwentów szkół wyższych, to absolwenci kierunków ścisłych, technicznych i informatycznych, podczas gdy w Polsce – zaledwie 12,2 procent (dane z 2004 roku). Może to mieć dalekosiężne skutki nie tylko dla poszczególnych jednostek, ale także w skali całej naszej gospodarki. Rośnie bowiem znaczenie gospodarcze prac badawczo-rozwojowych i sektorów, które są na nich oparte. Ten aspekt raportu PISA 2006 powinien być zatem przedmiotem szczególnie głębokiego namysłu decydentów odpowiedzialnych za politykę edukacyjną.

Jednocześnie badanie to pokazuje, że w Polsce istnieje niemały odsetek uczniów najslabiej wyedukowanych, znajdujących się poniżej drugiego poziomu umiejętności. Takim osobom grozić będzie w przyszłości marginalizacja na rynku pracy oraz inne formy wykluczenia, związane na przykład z trudnościami w ocenie rzetelności informacji handlowych, czy podejmowaniu racjonalnych decyzji dotyczących własnego zdrowia. Wzorem do naśladowania powinna być dla nas Finlandia, a z krajów postsocjalistycznych – Estonia, gdzie szkoły „produkują” niewielki odsetek takich uczniów.

Warto przy tym zaznaczyć, że wzrost umiejętności najlepszych i najslabszych uczniów często idzie ze so-

Tabela 8. Odsetek uczniów na każdym poziomie osiągnięć dla Polski i OECD

	Poziomy osiągnięć						
	poniżej poziomu 1	poziom 1	poziom 2	poziom 3	poziom 4	poziom 5	poziom 6
<b>Ogólna skala umiejętności rozumowania w skalach naukowych</b>							
Polska	3,2	13.8	27.5	29,4	19.3	6,1	0.7
OECD	5.2	14.1	24	27,4	20.3	7.7	1,3
<b>Rozpoznawanie zagadnień naukowych</b>							
Polska	4	15.7	30.4	30.8	15.7	3,1	0,2
OECD	5.2	13.5	24.6	28.3	20	7,1	1.3
<b>Wyjaśnianie zjawisk przyrodniczych w sposób naukowy</b>							
Polska	3,2	13	25.6	28,9	19.9	7.9	1.6
OECD	5.4	14,2	24	27	19,7	8	1,8
<b>Interpretacja i wykorzystywanie dowodów naukowych</b>							
Polska	5.6	14.9	25.5	27,7	18.8	6.6	1
OECD	7.9	14.1	21.7	24.7	19.8	9.4	2,4

bą w parze – tak było w przypadku omawianych zmian w *reading literacy*.

**Szkoły lepsze i gorsze.** Ważne wnioski płyną z tej części badań, która poświęcona była szkolnictwu pogimnazjalnemu. W teście kompetencji naukowych uczniowie liceów ogólnokształcących osiągnęli bardzo dobre wyniki (575), uczniowie techników – średnie (499), liceów profilowanych słabe (488), a zasadniczych szkół zawodowych – wręcz katastrofalne (408). Podobnie było w przypadku pozostałych dziedzin. Nie są satysfakcjonującym wyjaśnieniem tej prawidłowości zasady rekrutacji do poszczególnych typów szkół (do szkół zawodowych zwykle trafiają uczniowie słabsi). Jeśli przyjrzeć się średnim wynikom dla pierwszych i drugich klas, okazuje się, że jedynie licea ogólnokształcące rozwijają umiejętności, które młodzież nabywa w gimnazjach<sup>6</sup>. Alarmująco brzmi statystyka mówiąca o tym, że w szkołach zawodowych poziom tej umiejętności pomiędzy pierwszą a drugą klasą obniża się, zamiast rosnać<sup>7</sup>. Co więcej, w szkołach pogimnazjalnych, innych niż licea ogólnokształcące, praktycznie nie występują uczniowie na najwyższym poziomie umiejętności matematycznych, oczekiwanym od gimnazjalistów. Jeśli chodzi o rozumowanie w naukach przyrodniczych, w zasadniczych szkołach zawodowych ponad połowa uczniów nie osiąga poziomu drugiego.

Tymczasem, przypomnijmy, różnego rodzaju umiejętności badane w ramach PISA są w znacznej mierze niezależne od realizowanego w poszczególnych szko-

łach programu. Mają one charakter uniwersalny i są niezbędne do sprostanania wymaganiom rynku pracy, na którym rośnie nacisk na stałe rozwijanie posiadanych kwalifikacji, niezależnie od ich rodzaju. W czasach, kiedy nauka i technika odgrywają coraz większą rolę, zakres zastosowań umiejętności z dziedziny *science literacy* nie ogranicza się jednak do pracy zawodowej. W raporcie czytamy: *Ważne jest, zarówno w interesie osobistym, jak i społecznym, by młodzi ludzie umieli odróżnić w przekazach informacyjnych argumenty naukowe od nienaukowych i by potrafili, często na podstawie sprzecznych opinii, wyrobić sobie własne zdanie w sprawach związanych z naukami przyrodniczymi, takich jak wprowadzanie do żywności organizmów modyfikowanych genetycznie, wyczerpywanie się zasobów energii czy zmiany klimatyczne. System edukacyjny, zwłaszcza na wczesnym etapie powszechnej edukacji, jest niepowtarzalną okazją, by rozwijać tego rodzaju umiejętności.*

O ile jednak gimnazjum wywiązuje się z tego zadania – przykładowo, średni wynik testów z zakresu *reading literacy* w przypadku uczniów pierwszych klas zasadniczych szkół zawodowych wzrósł w latach 2000–2006, aż o 27 punktów – o tyle szkoły pogimnazjalne, inne niż licea ogólnokształcące, zawodzą.

**Którędy do rozwoju?** W ramach PISA badane są nie tylko różnice w kompetencjach intelektualnych poszczególnych społeczeństw, ale także ich strukturalne przyczyny. Raport potwierdza prawidłowość, że wyniki osiągane przez uczniów zależą nie tylko od jakości narodowych

Tabela 9. Różnica w wyniku uczniów I i II klas szkół pogimnazjalnych

	Rozumowanie w naukach przyrodniczych			Czytanie i rozumowanie w naukach humanistycznych			Matematyka		
	średni wynik dla klas I	średni wynik dla klas II	różnica	średni wynik dla klas I	średni wynik dla klas II	różnica	średni wynik dla klas I	średni wynik dla klas II	różnica
Licea ogólnokształcące	572	578	6	580	592	+12	566	575	+9
Technika	499	500	+1	506	508	-2	499	498	-1
Licea profilowane	487	488	+1	495	495	0	483	484	-1
Zasadnicze szkoły zawodowe	410	406	-4	389	384	-5	410	407	-3

Pogrubionym drukiem zaznaczono różnice istotne statystycznie.

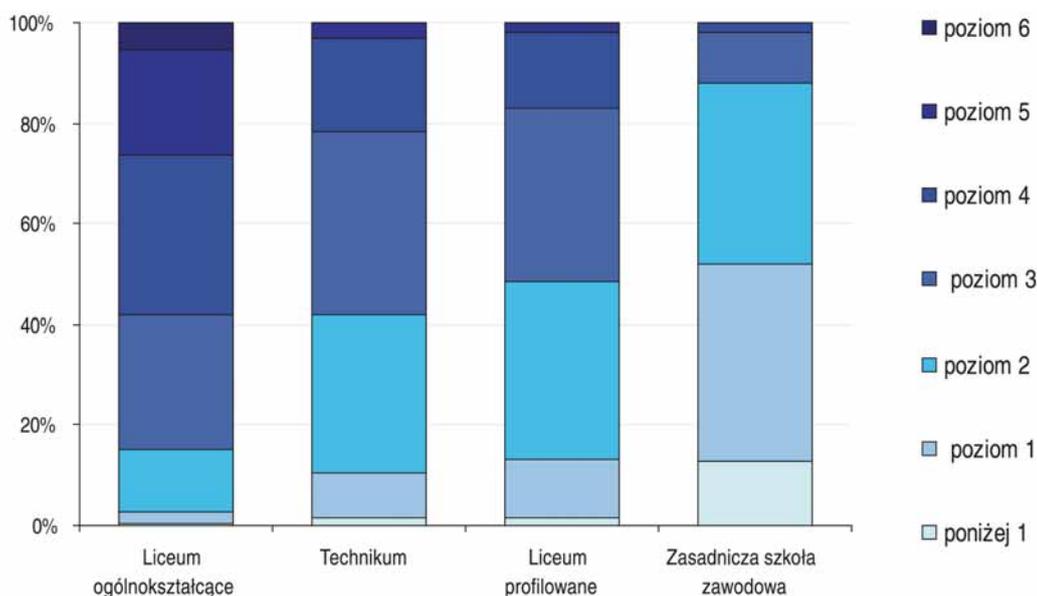
systemów edukacyjnych, ale są także silnie powiązane z sytuacją materialną rodzin oraz statusem społecznym rodziców.

Na uchwycenie powyższej zależności pozwala wskaźnik, który określa status ekonomiczny, społeczny i kulturalny rodzin badanych dzieci. Przy jego konstruowaniu brano pod uwagę takie czynniki, jak warunki do nauki (czy dziecko ma własny pokój oraz własne biurko), dostęp do wiedzy i kultury (przykładowo, czy w domu rodzinnym ucznia są książki i słowniki oraz połączenie z Internetem) oraz zamożność rodziny, której wyznacznikiem uczyniono, między innymi posiadanie samochodu.

Z raportu wynika, że gdyby status społeczno-ekonomiczny polskich rodzin osiągnął średnią dla OECD,

w teście z zakresu *science literacy* nasi piętnastolatkowie uzyskaliby dodatkowe 12 punktów, a więc wynik o 10 punktów lepszy, niż wynosi poziom bazowy. Również zwiększenie nakładów na statystycznego ucznia w wieku 6–15 lat, do średniego poziomu w krajach wysokorozwiniętych, znacznie poprawiłoby umiejętności młodych Polaków. Osiągnęliby wtedy nie 498, a 515 punktów. Powyższe zależności potwierdzają znaczenie przemyślanej, długofalowej polityki społecznej (transfery socjalne, polityka edukacyjna, mieszkaniowa, kulturalna...), nastawionej na wyrównywanie szans i likwidowanie różnych form wykluczenia społecznego, dla optymalnego wykorzystywania szans rozwojowych. Podobny wniosek płynie z lektury ekspertyzy przygotowanej na zlecenie Ministerstwa Edukacji<sup>8</sup>.

Wykres 1. Odsetki uczniów na poszczególnych poziomach umiejętności rozumowania w naukach przyrodniczych w poszczególnych typach szkół



**Tabela 10. Średni wynik polskich uczniów na poziomie szkoły, w zależności od wyposażenia szkoły w pracownie przedmiotowe**

Czy w szkole są pracownie?	Liczba szkół	Rozpoznawanie zagadnień naukowych	Wyjaśnianie zjawisk przyrodniczych w sposób naukowy	Interpretacja i wykorzystanie wyników i dowodów naukowych
<b>biologiczna</b>				
nie	42	467	495	478
tak	136	493	515	505
różnica		+26	+19	+27
<b>chemiczna</b>				
nie	52	471	498	484
tak	126	493	515	505
różnica		+22	+17	+21
<b>fizyczna</b>				
nie	52	472	496	481
tak	126	493	516	506
różnica		+21	+20	+25

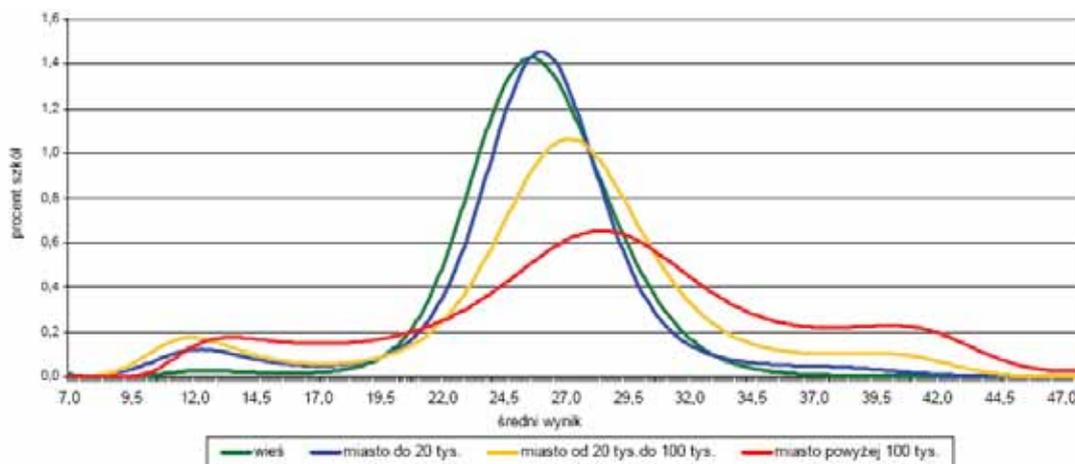
Innym wnioskiem płynącym z raportu PISA jest to, że dobrą drogą podnoszenia umiejętności polskich uczniów może być nacisk na prowadzenie lekcji w mniejszych grupach. Okazuje się bowiem, że w szkołach, w których zajęcia z zakresu nauk przyrodniczych odbywały się w podziale na grupy, uczniowie osiągnęli około 10 punktów więcej niż w szkołach, gdzie lekcje są prowadzone w całej klasie. Także inwestycje w wyposażenie szkół będą bardzo opłacalne z punktu widzenia kapitału intelektualnego kolejnych pokoleń<sup>9</sup>.

Co ciekawe, badania<sup>10</sup> nie potwierdziły zależności między wysokością nakładów na oświatę a wynikami kształcenia (na przykład zależności wyników od wyso-

kości wydatków poszczególnych gmin ponoszonych na jednego ucznia). Okazuje się, że na wyniki kształcenia decydujący wpływ ma środowisko rodzinne i lokalne uczniów. Natomiast potwierdziła się pozytywna korelacja poziomu wynagrodzeń nauczycieli z wynikami zarówno sprawdzianu szóstoklasistów, jak i egzaminu gimnazjalnego. Wyższe płace pozwalają bowiem przyciągnąć lepszych pedagogów, mają też działanie motywacyjne. Jest to ważny argument w dyskusji o priorytetach polskiej polityki edukacyjnej.

Interesująca jest także obserwacja, że średnie oceny osiągnięte podczas egzaminów obniża konieczność dojazdów na lekcje poza miejsce zamieszkania. Wiąże się z nimi bowiem stres, poczucie alienacji i trudności

**Wykres 2. Średnie wyniki ogólne na wsi oraz w miastach do 20 tys., od 20 tys. do 100 tys. i powyżej 100 tys. mieszkańców**

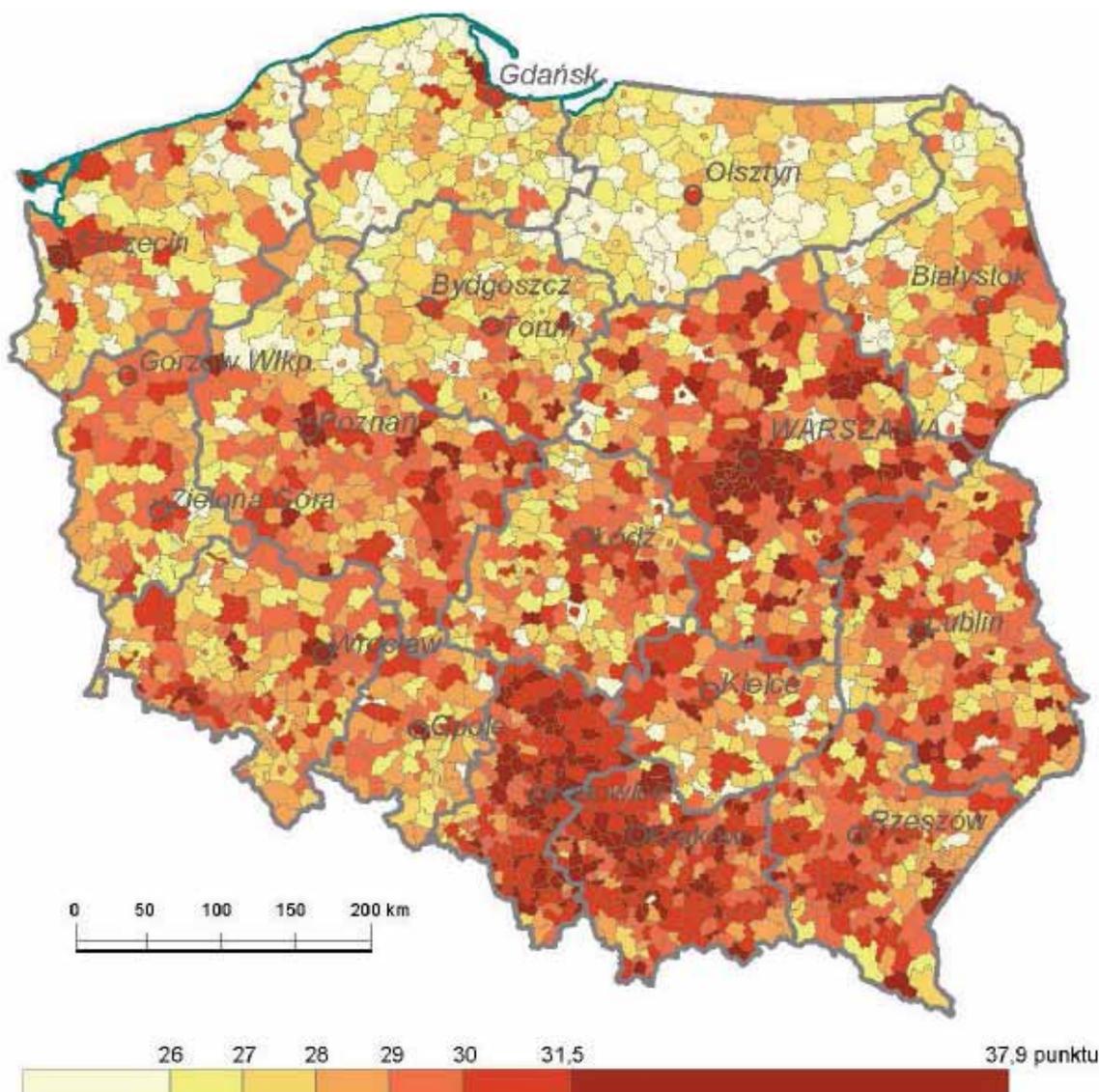


w przystosowaniu się uczniów do nowego otoczenia. Wyniki egzaminów gimnazjalnych podnosi również dbałość o warunki socjalne: synchronizacja planów nauczania z dojazdami uczniów do szkoły, jej wystrój, przygotowane szatnie, stołówka i tym podobne, a korzystanie z bezpłatnych zajęć może podnosić wyniki uczniów z rodzin o niższym statusie społeczno-ekonomicznym<sup>11</sup>.

Na sam koniec warto wspomnieć, że istnieje także korelacja wyników kształcenia z wysokością dochodu narodowego na głowę mieszkańca. Na tej podstawie można prognozować, że gdyby polski PKB *per capita* osiągnął średnią dla OECD, wynik naszych uczniów w zakresie rozumowania w obrębie nauk przyrodni-

czych wzrósłby, aż do 523 punktów. Nie należy jednak wyciągać z tego wniosku, że drogą do wzrostu kompetencji młodych Polaków będzie utrzymujący się wzrost gospodarczy. W rzeczywistości bowiem bez bardzo silnego skupienia się na edukacji, ze wszystkim co się z tym wiąże (na przykład wzrost nakładów publicznych), nie mamy nawet co marzyć o tym, że nasza gospodarka będzie się nieustannie rozwijać. W tym kontekście warto kolejny raz wskazać na Finlandię jako na wzór do naśladowania. W tym kraju jednym ze sposobów na podniesienie ogólnego poziomu edukacji było wspieranie najsłabszych ogniw systemu, na przykład inwestycje w zwiększanie jakości nauczania w szkołach na obszarach peryferyjnych. Tym-

Wykres 3. Średnie znormalizowane wyniki egzaminu gimnazjalnego w części humanistycznej w latach 2002–2004 w gminach

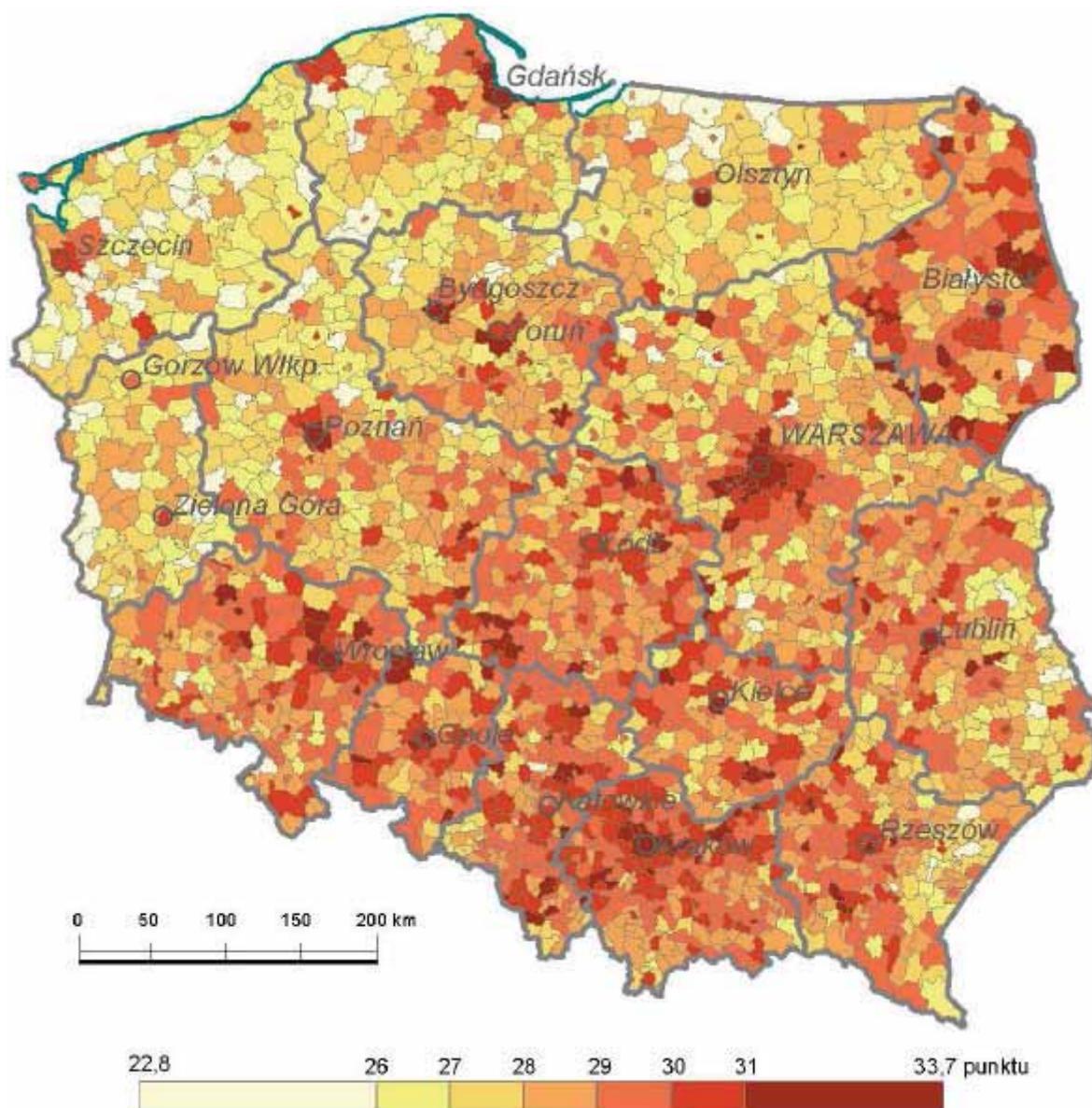


czasem obecnie w Polsce występuje wiele czynników, które zniechęcają dobrych nauczycieli do pozostawania na wsi. Jest to jedną z istotnych przyczyn zróżnicowania wyników egzaminów. Są tam gorsze zarobki, warunki bytowe oraz brak dostępu do kultury.

**Edukacyjna mapa Polski.** Osiągnięcia edukacyjne uczniów uwarunkowane są wieloma czynnikami, które jednocześnie wpływają na ich zróżnicowanie w zależności od regionu, czy powiatu. To zróżnicowanie można analizować w oparciu o wyniki egzaminów zewnętrznych (egzamin zewnętrzny to ten, który jest spoza danej szkoły, jak egzamin gimnazjalny).

Uczniowie z dużych miast osiągają najlepsze średnie wyniki w egzaminach gimnazjalnych, a najgorsze – uczniowie szkół wiejskich. Wynika to z odmiennych warunków kształcenia w różnych szkołach (na przykład lepsza baza lokalowa i kadra nauczycielska w miastach, i aglomeracjach) oraz z wpływu rodzinnego i społecznego środowiska uczniów. Przykładowo, mieszkańcy dużych ośrodków są przeciętnie znacznie lepiej wykształceni, a relacja wydatków na edukację pomiędzy gospodarstwami domowymi pracowników i rolników wynosi około 2:1. Należy przy tym podkreślić, że różnice między gimnazjami w ośrodkach o różnej wielkości stale się zmniejszają.

Wykres 4. Średnie znormalizowane wyniki sprawdzianu szóstoklasistów w latach 2002–2004 w gminach



Poza tym można zaobserwować zróżnicowanie regionalne. Najlepsze wyniki notowane są na obszarach silnie zurbanizowanych oraz terenach historycznej Galicji (zabór austriacki), a w pewnym stopniu także i „Kongresówki” (zabór rosyjski). Tłumaczyć to można, między innymi zasiedziałością ludności oraz, co się z tym łączy, silnie rozwiniętymi więziami społecznymi. Gorsze wyniki osiągają uczniowie na tak zwanych Ziemiach Zachodnich i Północnych, będących miejscem powojennego osadnictwa. Na obszarach wiejskich przed 1989 rokiem dominowało tam rolnictwo uspołecznione (PGR-y), którego likwidacja jest obecnie przyczyną wielu problemów społecznych, które silnie odbijają się na szansach edukacyjnych dzieci.

Wysokie podobieństwo wyników sprawdzianu szóstoklasistów i egzaminu gimnazjalnego w poszczególnych gminach oznacza, że wbrew nadziejom gimnazja w niewielkim stopniu niwelują zaległości uczniów wyniesione ze szkoły podstawowej, a związane na przykład z niekorzystnym wpływem środowiska lokalnego i rodzinnego<sup>12</sup>. Co więcej, wyniki badań<sup>13</sup> sugerują, że uczniowie z rodzin zamożniejszych i lepiej wykształconych osiągają lepsze wyniki na egzaminie gimnazjalnym, niż ich koledzy o podobnym wyniku ze sprawdzianu na koniec szkoły podstawowej. Analizy pokazują zresztą, że dochody oddziałują na poziom oraz przyrost wiedzy uczniów nawet po wyłączeniu wpływu wykształcenia.

**Jest o czym rozmawiać.** Wszystkie przywołane powyżej dane pokazują, jak wiele mamy jako społeczeństwo do zrobienia, jeśli chodzi o skuteczne wyposażanie młodych pokoleń w umiejętności niezbędne do poruszania się po współczesnym świecie. Dystans dzielący nas pod tym względem od krajów najwyżej rozwiniętych jest wyraźny, jednak dostępne analizy pozwalają dość precyzyjnie wskazać, co jest jego przyczyną, a więc także – jak można go zniwelować. Aby tak się jednak stało, wyniki badań takich jak PISA muszą stać się przedmiotem autentycznej debaty, zbyt często zastępowanej u nas przez ogólniki o „potrzebie rozwoju gospodarki opartej na wiedzy”, za którymi nie idzie wypracowywanie konkretnych polityk publicznych oraz wygospodarowywanie na nie środków adekwatnych do potrzeb.

### Powiedzieli o edukacji

*Jeśli mamy w głowie obraz kominów fabrycznych i gospodarki taśmy montażowej, to własne dzieci przygotowujemy do takiego właśnie modelu życia – i tak robiliśmy przez ostatnie sto lat albo dłużej. Kształtujemy je jak surowce do produkcji. Poddajemy rutynowej, masowej obróbce, bez uwzględnienia potrzeb indywidual-*

*nych. Dajemy im do wykonania zadania powtarzalne, by przysposobić je do powtarzalnej pracy – w fabryce czy biurze, gdzie mają spędzić późniejsze życie. W taki mniej więcej sposób przybijaliśmy pieczęć na przyszłości naszych dzieci przez ostatnie sto czy sto pięćdziesiąt lat, ale dzisiaj już je oszukujemy. Bo taka edukacja zupełnie nie pasuje do tego, co dzieci zastaną, gdy opuszczą progi szkoły – Alvin Toffler, futurolog.*

*Niech zatem szkoła stanie się miejscem uczenia się, ale również doświadczania i rozwijania swoich intelektualnych pasji. Strategia Lizbońska określiła już kompetencje społeczeństwa wiedzy. Teraz tylko należy wykorzystać istniejące modele, które uwzględniają dzisiejsze wyzwania cywilizacyjne i przybliżają szkołę do świata rozwiniętych technologii informacyjno-komunikacyjnych i globalnej gospodarki, gdzie poszukiwanie informacji, przetwarzanie i upowszechnianie jej w postaci nowej wiedzy, staje się prawdziwym życiem. Pozostaje znaleźć dyrektorów i nauczycieli odważających te modele w swoich szkołach, dzięki czemu staną się one dla uczniów miejscem przygotowującym ich do współtworzenia szczęśliwego społeczeństwa przyszłości – Witold Kołodziejczyk, redaktor naczelny czasopisma „Edukacja i Dialog”.*

*Budowa silnej pozycji w Europie, o której marzyły pokolenia Polaków od schyłku XVII wieku jest możliwa dzięki wyposażeniu młodego pokolenia w kompetencje cywilizacyjne na miarę XXI wieku – dr Jan Fazlagić, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu.*

*Edukacja jest tym, co pozostaje wówczas, gdy to, co wyuczone, zostało zapomniane – Burrhus F. Skinner, amerykański psycholog*

<sup>1</sup> Polską część raportu z tego cyklu badawczego znaleźć można na stronie [www.ifspan.waw.pl/pisa](http://www.ifspan.waw.pl/pisa), analizę całości zebranych wyników – pod adresem <http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/30/17/39703267.pdf>

<sup>2</sup> W badaniu PISA stosuje się dwustopniową próbę losową. W pierwszym etapie losowana jest reprezentatywna próba szkół, w drugim – na podstawie list uczniów dostarczonych przez wylosowane szkoły, odbywa się losowanie uczniów w poszczególnych placówkach.

<sup>3</sup> Wyniki z dziedziny wiodącej w danej edycji badania PISA przeliczane są w taki sposób, by średnia dla krajów OECD wynosiła 500, a wynik 2/3 uczniów z tych krajów znajdował się w przedziale 400–600 punktów (w edycji badania, w którym dana skala pojawia się pierwszy raz). Począwszy od roku, kiedy dana dziedzina jest wiodącą, wyniki z niej są na przestrzeni lat bezpośrednio porównywalne; przykładowo, w przypadku rozumowania w naukach przyrodniczych podstawę dla przyszłych porównań stanowią będą wyniki PISA 2006.

<sup>4</sup> Polska uzyskała 23. wynik w tym rankingu, a Dania 24., jednak ze względu na statystyczny błąd pomiaru i błąd związany z próbą nie można stwierdzić na pewno, że polscy uczniowie mają większe umiejętności od swoich duńskich kolegów. W pełni jednoznaczny jest jedynie podział na kraje, które osiągnęły dobre, przeciętne i słabe wyniki – w zamieszczonych tabelach zostały one zaznaczone kolorami. Kraje umieszczone na jaśniejszym tle

osiągnęły wynik statystycznie istotnie lepszy niż średnia dla krajów OECD, kraje umieszczone na tle ciemniejszym – statystycznie istotnie gorszy, a wynik krajów umieszczonych na białym tle nie różni się w sposób statystycznie istotny od średniej dla krajów OECD. Co ważne, przez średnią dla OECD w raporcie rozumie się średnią arytmetyczną wyników dla poszczególnych krajów. Tak obliczona średnia nie uwzględnia więc różnej liczby piętnastolatków w poszczególnych krajach.

- <sup>5</sup> Z wynikiem 508 punktów, za Finlandią (547 punktów) i Irlandią (517 punktów).
- <sup>6</sup> Jednocześnie, zróżnicowanie szkół pogimnazjalnych, jeśli chodzi o średnie wyniki osiągane przez uczniów jest nieco mniejsze, niż miało miejsce w przypadku dawnych szkół ponadpodstawowych. *Te niewielkie różnice nie zmieniają natury i skali dokonującej się w systemie segregacji* – podkreślają jednak autorzy raportu.
- <sup>7</sup> Należy podkreślić, że nie badano jednego rocznika w kolejnych etapach kształcenia, a jedynie uczniów z pierwszej i drugiej klasy, w tym samym punkcie czasu. Mimo tego, zdaniem badaczy uzyskane wyniki dają dość precyzyjne wyobrażenie zarówno w kwestii rozwarstwienia, jak i dalszego rozwijania umiejętności.
- <sup>8</sup> P. Śleszyński, *Ekonomiczne uwarunkowania wyników sprawdzianu szóstoklasistów i egzaminu gimnazjalnego przeprowadzonych w latach 2002–2004*, <http://www1.men.gov.pl/oswiata/archiwum/ekspertyza.pdf>
- <sup>9</sup> Tym niemniej, przywołana już ekspertyza dla resortu edukacji nie potwierdziła żadnych związków pomiędzy wydatkami na zakup materiałów i wyposażenia szkół a wynikami edukacyjnymi w poszczególnych gminach.
- <sup>10</sup> P. Śleszyński, *op. cit.*
- <sup>11</sup> Patrz: „Egzamin” nr 11 (2007), [http://www.cke.edu.pl/images/stories/badania/biul\\_11.pdf](http://www.cke.edu.pl/images/stories/badania/biul_11.pdf). W numerach 11–13 pisma, będącego biuletynem badawczym Centralnej Komisji Egzaminacyjnej, znaleźć można analizę ekonomicznych, geopolitycznych, społecznych, psychologicznych i biologicznych uwarunkowań zróżnicowania wyników egzaminów gimnazjalnych.
- <sup>12</sup> P. Śleszyński, *op. cit.*
- <sup>13</sup> M. Jakubowski, *Wpływ czynników ekonomicznych na wyniki egzaminów zewnętrznych*, „Egzamin” nr 11, [http://www.cke.edu.pl/images/stories/badania/biul\\_11.pdf](http://www.cke.edu.pl/images/stories/badania/biul_11.pdf)

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny sformułował propozycje społeczeństwa obywatelskiego Unii Europejskiej w zakresie bieżących wyzwań związanych z kryzysem gospodarczym – pisze Ewa Rybicka

# W sprawie rozwoju Europy społecznej

*Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) przyjął 24 marca 2009 roku „Program dla Europy: propozycje społeczeństwa obywatelskiego”<sup>1</sup>. Po raz pierwszy w swojej historii EKES formułuje szczegółowe i bardzo aktualne zalecenia wobec wyzwań wynikających z potrzeby zapewnienia zrównoważonego rozwoju w warunkach kryzysu gospodarczego. Adresatem zaleceń są instytucje europejskie, państwa członkowskie, siły polityczne i społeczne oraz obywatele UE. Odnotowany został fakt, że stanowisko EKES prezentowane jest w przeddzień odnowienia składu wielu europejskich instytucji.*

**D**okument składa się z czterech części, których tytuły oddają jego problematykę: „Naprawa gospodarki”, „Prawa podstawowe i europejski model społeczny”, „Rozwój zrównoważony”, „Sprawowanie rządów”. Temat każdej z części rozwinięty został w formie konkretnych zaleceń dotyczących głównych obszarów prac prowadzonych przez przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego UE.

Poniżej przedstawiam postulaty EKES w sprawach społecznych. Zagadnienia te stanowią przedmiot, przede wszystkim drugiej części dokumentu pt. „Prawa podstawowe i europejski model społeczny”, w której zawarto propozycje dotyczące następujących obszarów: (1) kierunek nowego programu działania UE w dziedzinie społecznej; (2) nadanie nowej dynamiki europejskiej agendzie społecznej; (3) walka z wykluczeniem społecznym;

(4) wspieranie integracji obywateli państw trzecich; (5) przestrzeganie praw podstawowych.

**W kierunku nowego programu działania UE w dziedzinie społecznej.** Aby kryzys gospodarczy nie zamienił się w kryzys społeczny, EKES wzywa instytucje europejskie do przygotowania nowego programu w dziedzinie społecznej, wykraczającego poza 2010 rok i obejmującego działania legislacyjne, otwartą metodę koordynacji, dialog społeczny oraz dialog obywatelski i inicjatywy obywatelskie.

EKES zaleca, by na nowy program działania UE w dziedzinie społecznej składały się następujące elementy: (1) nowe cele społeczne Traktatu Lizbońskiego, to jest pełne zatrudnienie i postęp społeczny; (2) zwołanie drugiego posiedzenia Rady Europejskiej poświęconego europejskiemu modelowi społecznemu i zorganizowanie we współpracy z EKES „szczytów obywatelskich” na temat sytuacji społecznej; (3) zagwarantowanie podstawowych praw socjalnych zapisanych w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej; (4) wkład partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego w opracowywanie programu; (5) przyjęcie karty zrównoważonego rozwoju społecznego, określającej cele w zakresie skuteczności zabezpieczeń społecznych; (6) ratyfikacja i wdrożenie konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy; (7) zdefiniowanie i realizacja nowoczesnej polityki rynku pracy, pozwalającej antycypować zmiany dzięki partnerstwu społecznemu i podnoszeniu poziomu wiedzy; (8) przyjęcie przyjaznych dla zatrudnienia przepisów społecznych, sprzyjających tworzeniu wysokiej jakości sprawiedliwie opłacanych i mobilnych miejsc pracy; (9) ustanowienie ukierunkowanych na przyszłość ram prawnych, pozwalających na wznowienie prac nad niektórymi dyrektywami lub poprawę dyrektyw, usunięcie derogacji oraz przygotowanie się na nowe formy

zatrudnienia i nowe zagrożenia w miejscu pracy; (10) zaangażowanie partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w transpozycję, implementację i ocenę prawodawstwa Wspólnoty w dziedzinie polityki socjalnej; (11) uwzględnienie współregulacji, samoregulacji, umów, dobrowolnych kodeksów postępowania oraz norm uzupełniających ramowe prawodawstwo Unii Europejskiej w sferze społecznej, zgodnie z zasadą społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw; (12) ustanowienie stabilnych ram prawnych w celu wspierania zbiorowych porozumień ponadnarodowych; (13) wzmocnienie demokracji uczestniczącej oraz dialogu społecznego i obywatelskiego dzięki nowym możliwościom oferowanym przez Traktat Lizboński; (14) prawo obywateli do podejmowania inicjatyw, jako dodatkowy środek wspierania Europy socjalnej bliższej obywatelom; (15) przeanalizowanie możliwości, które stwarza ściślejsza współpraca przewidziana w Traktacie Lizbońskim, umożliwiającą państwom członkowskim dalszy i szybszy postęp w dziedzinie polityki społecznej; (16) usprawnienie otwartej metody koordynacji za pomocą celów ilościowych, jakościowych oraz wskaźników społecznych, a także poprzez zaangażowanie podmiotów społecznych działających na szczeblu lokalnym.

**Nadanie nowej dynamiki europejskiej agendzie społecznej.** Jakkolwiek Odnowiona Agenda Społeczna przyjęta została w pierwszej połowie 2008 roku, to w obliczu powagi obecnego kryzysu gospodarczego EKES domaga się jej rewizji, zgodnie z następującymi zaleceniami:

1. Podjęcie skutecznych działań z myślą o zwalczaniu ubóstwa, dyskryminacji i wykluczenia społecznego. Wytyczenie celów dotyczących wydajności opieki społecznej, stosowania praw pacjenta w transgranicznej opiece zdrowotnej i promowania solidarności międzypokoleniowej.

2. Podkreślenie celu mobilności, jako możliwości otwartej dla wszystkich oraz zasady pierwszeństwa socjalnych praw podstawowych przed swobodami gospodarczymi i regułami konkurencji. W miarę potrzeby wprowadzenie odpowiednich środków politycznych i prawnych, aby uniemożliwić naruszanie niezbywalnych praw socjalnych i rozwiązać wątpliwości, które mogły pojawić się w wyniku orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości dotyczących swobody świadczenia usług i swobodnego przepływu pracowników.

3. Uwzględnianie równość płci, jako koniecznego warunku realizacji celów Unii Europejskiej w zakresie wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i spójności spo-

łecznej. Podjęcie konkretnych działań zmierzających do zniwelowania utrzymującej się różnicy w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn.

4. Wzmocnienie metody otwartej koordynacji, zwłaszcza dzięki szerszemu wykorzystywaniu wskaźników ilościowych i jakościowych.

5. Wzmocnienie systemu relacji między partnerami społecznymi na szczeblu unijnym i krajowym. Zapewnienie odpowiednich konsultacji z europejskimi partnerami społecznymi zgodnie z art. 138 TWE, aby zagwarantować sprawne wdrożenie ich wspólnych wieloletnich programów prac oraz wspieranie międzynarodowych porozumień zbiorowych poprzez ustanowienie stabilnych ram prawnych.

6. Wspieranie państw członkowskich w dostosowywaniu, ujednocnianiu i monitorowaniu wspólnych zasad *flexicurity* w ścisłej współpracy z partnerami społecznymi. Przyjęcie stabilnych ram prawnych dla negocjacji zbiorowych, aby zwiększyć rolę dialogu społecznego w debacie dotyczącej *flexicurity*.

7. Podkreślenie znaczenia odpowiedniego dostosowania kształcenia i szkolenia, by zwiększyć szanse pracowników na zatrudnienie, zmniejszyć niedobór wykwalifikowanej kadry, zapewnić równowagę między podażą i popytem w dziedzinie szkoleń oraz zagwarantować lepszy dostęp wszystkich grup społecznych i wiekowych do systemów uczenia się przez całe życie.

8. Przyłożenie większej wagi do innowacji w miejscu pracy i nowych rodzajów umiejętności zawodowych oraz wspierania większej jasności, i prostoty systemów uznawania kwalifikacji zawodowych.

**Walka z wykluczeniem społecznym.** Nasilający się kryzys gospodarczy pogłębia zjawisko wykluczenia społecznego, będące przyczyną lub też skutkiem ubóstwa. Stanowi to poważny problem dla organów decyzyjnych zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim. Zdaniem EKES, w celu skuteczniejszej walki z wykluczeniem społecznym, niezbędne są następujące działania na szczeblu Unii Europejskiej:

1. Przeznaczenie większych funduszy na Europejski Rok Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym 2010, tak by inicjatywa ta mogła bardziej skoncentrować się na przeciwdziałaniu skutkom kryzysu.

2. Aktywna rola partnerów społecznych i innych zainteresowanych stron w pracach nad krajowymi planami działania na rzecz włączenia społecznego.

3. Stosowanie metody „eksperymentów społecznych”, jako narzędzia aktywnego włączenia społecznego w stosunku do osób, które nie są objęte tradycyjnymi

instrumentami wsparcia. Utworzenie przez Komisję Europejską ogólnoeuropejskiej sieci służącej obserwacji wdrażania tej metody.

4. Zwiększenie wsparcia ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego dla podmiotów społecznych, które realizują projekty w zakresie zatrudnienia i szkolenia osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji społecznej.

5. Wprowadzenie ustawowych mechanizmów zabezpieczających, zapewniających wszystkim potrzebującym minimalny standard społeczny, w tym minimalny dochód i godną emeryturę, a także dostęp do usług finansowych oraz do wysokiej jakości opieki zdrowotnej i społecznej.

6. Wspólnotowe wytyczne dotyczące zatrudnienia powinny przewidywać zdecydowane środki na rzecz zwalczania przeszkód utrudniających kobietom dostęp do rynku pracy i utrzymującej się wciąż różnicy w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn, które to czynniki ograniczają zabezpieczenie społeczne i emerytalne kobiet.

7. Wszystkie działania podejmowane w celu walki z wykluczeniem społecznym powinny, przede wszystkim, koncentrować się na ubóstwie wśród dzieci, przedwczesnym kończeniu edukacji oraz na pojawiających się niekiedy trudnościach w wejściu na rynek pracy po ukończeniu szkoły.

8. Utworzenie specjalnego funduszu wspierającego świadczenie usług dla osób starszych, aby ułatwić tym osobom dostęp do zajęć, które pozwolą im się realizować (na przykład praca, wolontariat, uczenie się przez całe życie).

9. Przygotowanie oceny, w jakim stopniu przestrzegane są podstawowe prawa społeczne osób niepełnosprawnych, opierającej się na uzgodnionych wskaźnikach włączenia społecznego, wiarygodnych danych statystycznych oraz mierzalnych celach zatrudnienia. Wykorzystywanie klauzuli o niedyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, zawartej w rozporządzeniu w sprawie funduszy strukturalnych. Włączanie w większym stopniu krajowych stowarzyszeń w działania służące poprawie dostępu osób niepełnosprawnych do kształcenia i szkoleń oraz przystosowaniu miejsc pracy do ich potrzeb.

10. Przyjęcie przez instytucje UE skutecznej podstawy prawnej dla kompleksowej strategii dotyczącej Romów oraz stworzenie platformy instytucjonalnej, która by była pomocna w kształtowaniu ogólnounijnej polityki w zakresie włączenia społecznego tej grupy ludności.

11. Bezzwłoczne przyjęcie dyrektywy w sprawie przeciwdziałania wszelkiej dyskryminacji oraz dyskryminacji z wielu przyczyn jednocześnie, tak aby w pełni wdrożyć artykuł 13 TWE.

**Wspieranie integracji obywateli państw trzecich.** W celu poprawy kulturowej, społecznej i gospodarczej integracji obywateli państw trzecich EKES zaleca przedsięwzięcie następujących środków:

1. Wspieranie integracji obywatelskiej opartej na zasadzie zrównania praw i obowiązków imigrantów, i reszty społeczeństwa oraz na podstawowej koncepcji obywatelstwa.

2. Zapewnienie aktywnej działalności Europejskiego Forum Integracji oraz faktyczne angażowanie go w opracowywanie i ocenę strategii integracyjnych.

3. Zasięganie opinii organizacji broniących interesów imigrantów podczas opracowywania strategii integracyjnych oraz włączanie tychże organizacji w programy realizowane w tej dziedzinie.

4. Przeznaczenie wystarczających funduszy na integrację i wsparcie działań władz lokalnych i regionalnych, tak aby mogły one podjąć działania w tym zakresie.

5. Wspieranie nowych zobowiązań partnerów społecznych i organizacji pozarządowych, mających na celu popularyzację praktyk sprzyjających integracji społecznej oraz zwalczanie rasizmu, ksenofobii, i wszelkich form dyskryminacji.

6. Zapewnienie pełnego zastosowania otwartej metody koordynacji w strategiach integracyjnych.

7. Wspieranie partnerów społecznych w realizacji projektów na rzecz zatrudnienia i szkolenia zawodowego, opartych na integracji i partycypacji imigrantów.

8. Zaangażowanie związków zawodowych i organizacji pracodawców w działania podejmowane przez władze publiczne w celu zwalczania pracy na czarno.

9. Rozpoczęcie debaty na szczeblu europejskim na temat możliwości opracowania środków w zakresie uregulowania sytuacji nielegalnych imigrantów, a jednocześnie uniknięcia postrzegania imigracji nieuregulowanej jako furtki legalnej migracji.

10. Stworzenie szans dla legalnej imigracji w sektorach, których dotyczy problem pracy na czarno, z wykorzystaniem kampanii informacyjnych i edukacyjnych, uwypuklających konsekwencje pracy niezarejestrowanej.

**Przestrzeganie praw podstawowych.** Podstawę europejskiego modelu społecznego stanowią prawa zapisane

w Karcie Praw Podstawowych UE, włączonej do Traktatu Lizbońskiego, dlatego też wszystkie strategie i podejmowane na szczeblu europejskim decyzje powinny być z nią zgodne. EKES podkreśla szczególną rolę polityki imigracyjnej, która powinna w pełni uwzględniać prawa podstawowe wszystkich ludzi, a także zasadę niedyskryminacji i równego traktowania. Kolejnym priorytetowym dla EKES zagadnieniem, jest zapisane w Karcie Praw Podstawowych prawo do usług świadczonych w interesie ogólnym. EKES zaleca podjęcie następujących środków w celu zapewnienia lepszego poszanowania praw podstawowych w tych dwóch obszarach:

1. Zapewnienie szerszej reprezentacji zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w zarządzie i na forum nowej Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

2. Poszerzenie definicji zakresu stosowania obywatelstwa europejskiego i objęcia nią obywateli państw trzecich, którzy na stałe bądź od dłuższego czasu przebywają na terytorium jednego z państw członkowskich Unii Europejskiej.

3. Dodanie dwóch nowych wartości do listy dziesięciu wspólnych zasad przyświecających wspólnej polityce imigracyjnej: poszanowania podstawowych praw i wolności oraz państwa prawa.

4. Jak najszybsze przyjęcie horyzontalnej dyrektywy ustanawiającej wspólny zestaw praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim.

5. Ratyfikowanie, po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego, konwencji ONZ o ochronie praw pracowników migrujących.

6. Przyjęcie, po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego, aktywnego podejścia w celu antycypowania inicjatyw w dziedzinie imigracji, które będą od tej pory podlegały zwyczajnej procedurze legislacyjnej, jak również doprowadzenie do tego, aby w pełni respektowały one prawa człowieka i podstawowe wolności, zgodnie z Kartą Praw Podstawowych UE.

7. Przygotowanie inicjatywy wspólnotowej w celu rozpoczęcia rzeczywistej debaty na temat wytycznych dotyczących usług świadczonych w interesie ogólnym z uwagi na ich znaczenie dla spójności społecznej i terytorialnej Unii Europejskiej w obliczu globalizacji i z uwagi na cel, którym jest wspieranie powszechnego dostępu i praw użytkowników, przewidzianego w Traktacie Lizbońskim.

Zalecenia dotyczące spraw społecznych są zawarte, także w innych częściach dokumentu EKES „Program dla Europy: propozycje społeczeństwa obywatelskiego”. Na uwagę zasługuje w szczególności część IV, w której

wymienione zostały wnioski dotyczące takich obszarów, jak: promowanie modelu europejskiego na scenie międzynarodowej czy demokracja uczestnicząca i inicjatywy obywatelskie UE.

<sup>1</sup> Pełny tekst dokumentu EKES dostępny jest na stronie internetowej [www.ceec.europa.eu](http://www.ceec.europa.eu).

**W wielu krajach UE partnerstwa lokalne stały się jednym z ważniejszych sposobów na radzenie sobie z problemami wykluczenia społecznego i potrzebą reintegracji społecznej tych, którzy sami nie potrafią zapewnić sobie warunków do utrzymania i rozwoju – pisze Joanna Lizut**

## Wokół lokalnego partnerstwa

*Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” zrealizowało projekt unijny pod nazwą „Dialog społeczny jako platforma terytorialnych paktów aktywizujących rynki pracy” (15.01.2007–14.03.2008, finansowany z EFS). Była to znacząca inicjatywa w zakresie działań na rzecz rozwoju mechanizmów dialogu społecznego na szczeblu lokalnym oraz procesu włączania partnerów do działań na lokalnych rynkach pracy. Projekt wygenerował znaczący zakres wiedzy, która może stanowić dobry punkt wyjścia dla wielu przedsięwzięć w polskich gminach i powiatach.*

**W** ramach projektu miały miejsce konferencje, szkolenia, warsztaty i akcje promocyjne skierowane do różnych środowisk powiązanych z lokalnymi i regionalnymi rynkami pracy. Działania przyczyniały się do wzrostu aktywizacji zawodowej, jak również do zwiększenia oddziaływania organizacji pozarządowych na sferę zatrudnienia w Polsce.

CPS „Dialog” udało się zrealizować wszystkie zaplanowane działania. Zarówno tak zwane rezultaty „miękkie”, jak i „twarde” zostały osiągnięte, niekiedy z efektami przewyższającymi oczekiwania. Szkolenia i warsztaty wspierały umiejętności uczestników w budowaniu lokalnych partnerstw na rzecz lokalnych strategii rozwoju i zatrudnienia. Zdobywali oni wiedzę o efektywnych metodach budowania lokalnych strategii rozwoju i strategii poprawiania sytuacji na rynku pracy, sposobach dostosowywania lokalnych zasobów pracy do wymogów lokalnego rynku, rozwoju przedsiębiorczości i rozwoju biznesu w sektorach nowoczesności, dostosowywaniu lokalnej edukacji do wymogów rozwojowych, roli kapitału społecznego

w lokalnym rozwoju, sposobów jego generowania itp. Uczestnikami spotkań szkoleniowych byli głównie przedstawiciele samorządów terytorialnych, pracodawców, związków zawodowych oraz osoby związane z rynkiem pracy i przedstawiciele trzeciego sektora. Spotykali się z nimi doświadczeni szkoleniowcy i uczeni z kraju (Antoni Sobolewski, Ewa Gliwicka, Tomasz Kozłowski, Urszula Sztanderska), i z zagranicy (Philip O’Connor z Irlandii, Anette Scopetta z Austrii, Pierre Wolkowinski z Francji oraz Barbara Walshe z Irlandii). Zajęcia prowadzone przez międzynarodowych trenerów służyły przekazaniu doświadczeń i pokazaniu dobrych przykładów z krajów, gdzie partnerstwo lokalne już funkcjonuje. Ich zasadniczym celem było ukazanie olbrzymiego potencjału, jaki drzemie w lokalnym partnerstwie oraz wskazanie narzędzi do lepszego wykorzystania lokalnego potencjału gospodarczego oraz rozwinięcia lokalnych zasobów rynku pracy.

Poza warsztatami odbyły się dwie duże konferencje, dzięki którym udało się nadać wydarzeniom większy rozgłos i rozmach, co miało spore znaczenie dla promocji idei lokalnego partnerstwa (uczestniczyło w nich ponad 220 osób).

Ponadto, w ramach projektu miały również miejsce działania wydawnicze upowszechniające problematykę partnerstwa lokalnego. Powstało 5 publikacji książkowych, dodatki do prasy lokalnej oraz strona internetowa ([www.dialogspoleczny.pl](http://www.dialogspoleczny.pl)) z dużym zasobem wiedzy o mechanizmach partnerstwa społecznego. Wydane publikacje to: (1) „Dialog społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje”, (2) „Siła partnerstwa”, (3) „Lokalny dialog obywatelski”, (4) „Rzeczpospolita partnerska” oraz (5) „Partnerstwo społeczne – model rozwoju Polski”. Książki stały się ważnym wkładem w rozwój partnerstwa i dialogu społecznego. Stanowią one analizę istotnych aspektów partnerstwa. Zawierają przykłady dobrych praktyk, a także pokazują kontekst prawny. Zawierają również przykłady zagranicznych rozwiązań w tym zakresie. W Polsce jest wciąż niewiele tego typu publikacji, stąd też spora część z nich została rozesłana do instytucji rynku pracy, partnerstw, ośrodków naukowych itp.

## Bariery w tworzeniu i funkcjonowaniu partnerstw lokalnych w Polsce

### A) Przeszkody formalno-prawne

• **Deficyt infrastruktury organizacyjnej** określającej reguły tworzenia trwałych partnerstw między lokalnymi instytucjami publicznymi a podmiotami społecznymi i prywatnymi. W ustawodawstwie nie doszło do zdefiniowania partnerstwa według modelu zachodniego. W ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy jest definicja partnerstwa jako kontraktu między urzędem pracy a organizacją prywatną czy społeczną. W tym znaczeniu partnerstwem nie jest jakkolwiek kontrakt samorządów z organizacjami pozarządowymi.

• **Brak formuły prawnej** dla działania trwałych lokalnych partnerstw społecznych. Niedostosowana jest tu formuła prawna stowarzyszenia i fundacji do specyfiki tego, czym jest, i jak działa trwałe partnerstwo lokalne.

• **Brak sprecyzowania formuły partnerstwa** w ustawach związanych z funkcjonowaniem instytucji pomocy społecznej (ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy społecznej) oraz instytucji rynku pracy (urzędy pracy).

### B) Bariery kulturowe i społeczne

• **Deficyt wzajemnego zaufania wśród Polaków.** Obecnie zaledwie 14 procent Polaków uważa, że można zaufać innym ludziom. 82 procent twierdzi, że wobec ludzi trzeba być ostrożnym. Odsetek osób tak uważających wzrastał systematycznie w ostatnich latach. Jeszcze w 2002 roku, takiego zdania było 73 procent z nas. Dla porównania 72 procent Duńczyków jest przekonanych, że innym można zaufać. Tak niski poziom kapitału społecznego polskiego społeczeństwa sprawia, że realizacja wielu istotnych przedsięwzięć społecznych jest albo trudna, albo wręcz niemożliwa do zrealizowania. Zaufanie pełni zazwyczaj rolę swoistej oliwy w dzisiejszych mechanizmach życia społecznego. Napędza ich tryby działania i funkcje dostosowawcze.

• **Niska jakość kultury organizacyjnej** w organizacjach publicznych i społecznych. Badania pokazują, że w wielu instytucjach i organizacjach występuje problem, który określa się mianem niskiej elastyczności poznawczej (dysonans poznawczy) niektórych ich uczestników. Przejawia się to w niskim poziomie otwartości na nowe poglądy, informacje, czy postawy. Czasami może to przybierać nawet postać unikania dyskusji. Tymczasem, charakter pracy w partnerstwach wymaga ducha krytycznej analizy wobec przedstawianych propozycji. Ponadto głębokim sensem partnerstw jest innowacyjność w działaniu i rozwiązywaniu skomplikowanych kwestii lokalnych.

• **Ograniczone zdolności do budowania grupowego systemu podejmowania decyzji (współdecydowanie),** a także wdrażanie jego efektów. Badania pokazują, że w organizacjach istnieją tendencje do ograniczania zaangażowania ich członków do współdecydowania. Decyzje bywają zarezerwowane dla „wtajemniczonych”, czy osób skupionych ściśle wokół liderów.

• **Niechęć do kompromisu.** Niektórzy badacze podkreślają, że w Polsce jest trudno budować rozwiązania oparte na konsensusie, ponieważ nasze społeczeństwo ma cechy społeczeństwa opartego na konflikcie, co wynika z charakteru naszych zbiorowych dziejów. Jak mówią socjologowie „rozwijaliśmy się częściej w rozmaitych formach starcia, aniżeli w formach negocjacji. I to jest pewna historyczna spuścizna, która ma wpływ na to, co dzieje się współcześnie z dialogiem społecznym”.

• Tak zwane **brudne wspólnoty i brudny kapitał społeczny.** Istnieją tendencje do nadużywania instytucji i ciał publicznych do działań niezgodnych z ich podstawową funkcją i przeznaczeniem przez wąskie grupy interesów skoncentrowane na realizacji partykularnych celów.

## Rekomendacje do działań na rzecz stworzenia podstaw do budowy lokalnych partnerstw społecznych

Istnieje potrzeba:

1. Zdefiniowania instytucji trwałego partnerstwa lokalnego w ustawach dotyczących polityki społecznej, rynku pracy i samorządu terytorialnego.

2. Stworzenia prawnej formuły dla zawiązywania lokalnych partnerstw.

3. Stworzenia systemu finansowania dla trwałych partnerstw. Podstawą może być system grantów na projekty reintegracji społecznej w oparciu o mechanizmy rynku pracy (w warunkach konkursu musiałyby nastąpić zdefiniowanie, jakiego typu partnerstwa mogą uczestniczyć w konkursie na granty: zawiązane lokalne partnerstwo z otwartą formułą dostępu).

4. Zaprojektowania i przeprowadzenia serii pilotażowych grantów na ważne przedsięwzięcia z zakresu reintegracji dla trwałych partnerstw (przy precyzyjnym zdefiniowaniu, czym jest lokalne partnerstwo).

5. Zainicjowania długofalowych prac w celu wypracowania polskiego modelu partnerstwa lokalnego wraz z projektami pilotażowymi w wybranych powiatach czy gminach. Przeprowadzenie analiz partnerstw funkcjonujących w wybranych krajach UE. Stworzenie systemu wymiany

dobrych praktyk między partnerstwami, stworzenie struktury koordynującej, uczestnictwo w strukturach europejskich ruchu partnerstw lokalnych (Forum Partnerstwa i Lokalnego Zarządzania działające w ramach *Local Economic and Employment Development*, OECD).

6. Wprowadzenia mechanizmów partnerstwa do reguł tworzenia lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych.

7. Wyposażenia lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych w metodologię badania i diagnozowania lokalnych problemów społecznych.

8. Zdefiniowania w lokalnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych grup społecznych narażonych na marginalizację oraz tworzenia dla nich odrębnych programów reintegracji.

9. Wprowadzenia pojęcia trwałego lokalnego partnerstwa społecznego w dokumentach PO Kapitał Ludzki według rozumienia stosowanego na Zachodzie, aby fundusze unijne mogły stać się źródłem wsparcia dla tego typu partnerstw.

10. Zorganizowania programu pilotażowego, w ramach którego Centra Integracji Społecznej i Kluby Integracji Społecznej byłyby tworzone jako trwałe partnerstwa lokalne.

**Partnerstwo – po co i dla kogo?** Działania podjęte w ramach projektu pokazały, że w wielu krajach UE partnerstwa lokalne stały się jednym z ważniejszych sposobów na radzenie sobie z problemami związanymi ze zjawiskiem rosnącego wykluczenia społecznego i potrzebą reintegracji społecznej tych, którzy sami nie potrafią zapewnić sobie warunków do rozwoju i utrzymania. W znacznej części partnerstwa umożliwiają reintegrację osób zagrożonych wykluczeniem poprzez zastosowanie mechanizmów włączania ich w rynek pracy. Partnerstwa uzupełniają i wspomagają działania samorządów lokalnych i ich instytucji. Dzięki swojemu szerokiemu składowi dysponują zwykle większą zdolnością do wykonywania usług społecznych. Niektóre z tych usług mogą być trudne do wykonania dla typowej administracji, ponieważ usługi społeczne wymagają, między innymi specyficznego zaangażowania o charakterze nieformalnym, czy nawet osobistym (dlatego łatwiej to robić w ramach NGO). Jednak samorządy albo ich jednostki – w wielu krajach UE – są niezwykle ważnym składnikiem partnerstw.

Partnerstwa lokalne są elementem nowoczesnego systemu zarządzania publicznego na poziomie lokalnym (wszystkie dzisiejsze modele zarządzania lokalnego kładą nacisk na partnerstwo lokalne). Są one częścią wielopoziomowego modelu działania, który łączy różne podmioty publiczne, społeczne, a nawet prywatne. Ten model łączy potencjał rządzących i potencjał różnych oddolnych grup społeczności lokalnej. Dla samorządów partnerstwa bywają także swego rodzaju „narzędziem rządzenia”, a także swoistym „centrum badań i ekspertyz” spraw lokalnych. Dają lokalnym władzom szansę na osiągnięcie wyższej efektywności w realizowaniu projektów integracji społecznej. Sojusz administracji i organizacji społecznych pozwala, przede wszystkim na zgromadzenie kompleksowej wiedzy o lokalnym środowisku, której nikt z osobna nie jest w stanie posiadać. Administracja lokalna obecnie nie jest w stanie samodzielnie gromadzić zasobów wiedzy, aby wykonywać coraz bardziej skomplikowane usługi związane z integracją społeczną. Administracja nie jest również w stanie sama planować i wdrażać programów rozwoju społecznego, ponieważ mają one niezmiernie złożony charakter, a także wymagają czerpania wiedzy z różnych źródeł. Wszelkie lokalne programy i strategie rozwoju wymagają łączenia wiedzy i doświadczeń, które znajdują się w różnych grupach społecznych i instytucjach. Krótko mówiąc, partnerstwa mają szansę sumować ogromny kapitał wiedzy, do której decydenci w pojedynkę nie zawsze mają dostęp w inny sposób. Jak celnie zauważa Przemysław Fiedkiewicz, wieloletni trener, partnerstwa

sumują ogromny kapitał wiedzy, do której decydenci nie zawsze mają dostęp. Wykonanie rzetelnych analiz sytuacji w lokalnej społeczności, zarówno pod kątem problemów ekonomicznych, jak i społecznych wymaga dobrej współpracy poszczególnych instytucji, i organizacji. – *Ważne, aby wyspecjalizowane instytucje razem diagnozowały sytuację i dzieliły się informacjami. Jeśli każda z nich wniesie swoją wiedzę, to ta wiedza się zsumuje, a to ma dużą siłę* – stwierdził.

**Pomoc samorządom.** Jak twierdzi Tomasz Kozłowski, ekspert partnerstw lokalnych i trener z międzynarodowym doświadczeniem, partnerstwo wspiera działalność samorządu terytorialnego, a nie jak to bywa błędnie postrzegane – wyręcza go w jakiś sposób w realizacji zadań ustawowych. Siłą partnerstw jest zdolność do perfekcyjnego wycucia sytuacji i znajomość problemów społeczności lokalnej. Dla władzy samorządowej partnerstwa są szansą na wzmocnienie więzi z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz, na przykład osób i środowisk wykluczonych społecznie. Mogą one zatem utworzyć model działania łączący wolę rządzących i potrzeby najbardziej potrzebujących mieszkańców społeczności lokalnej. Partnerstwa mogą być też dla samorządów swego rodzaju narzędziem rządzenia. Mogą odgrywać rolę centrów badań i ekspertyz spraw lokalnych, z których korzystać powinny wszystkie zainteresowane strony. Z kolei Antoni Sobolewski, trener partnerstw z wieloletnim stażem, trafnie diagnozuje, że administracja lokalna nie jest w stanie obecnie sama planować i wdrażać programów rozwoju, ponieważ mają one złożony charakter, a także wymagają wielostronnej współpracy z różnymi podmiotami. Wymagają łączenia wiedzy i doświadczeń, które znajdują się w różnych grupach społecznych, i instytucjach.

**Razem czy osobno?** Projekt uzmysławiał, że działania czysto administracyjne nie są wystarczającą i dobrą podstawą do efektywnej realizacji wielu typów przedsięwzięć lokalnych. Często znacznie lepsze jest podejście partnerskie. Dotyczy to zwłaszcza działań na rzecz osób zagrożonych marginalizacją, wykluczeniem z rynku pracy, przeżywających kryzysy życiowe itp. Nie jest to kwestia słabego działania administracji samorządowej, czy instytucji takich jak gminne ośrodki pomocy społecznej albo powiatowe urzędy pracy. Rzecz w tym, że dzisiejsze problemy społeczne charakteryzują się taką złożonością, że instytucje publiczne nie mogą sobie z nimi poradzić w pojedynkę. Jak przekonuje prof. Wielisława Warzywoda-Kruszyńska, dyrektor Instytutu Socjologii Uniwersytetu Łódzkiego, już od dawna nie są skuteczne programy

tworzone odgórnie. Natomiast każde środowisko lokalne powinno mieć strategię wsparcia grup najsłabszych społecznie, wokół której należy budować partnerstwa obejmujące władze miejskie, organizacje pozarządowe, lokalny biznes i osoby prywatne. Lokalne partnerstwa mogłyby zmierzyć się z tak poważnym problemem, jak na przykład przeciwdziałanie, tak zwanej gettyzacji biedy. Ma ona miejsce, gdy na pewnych terytoriach następuje koncentracja biednej ludności. Następuje tam odtwarzanie jej w kolejnych generacjach. W tle są różnorodne problemy: zdrowotne, brak pracy, przemoc, złe wzorce wychowawcze, fatalne warunki mieszkaniowe.

Doświadczenia wielu krajów Europy z ostatnich lat pokazują, ile korzyści przynosi włączenie oddolnych organizacji, instytucji, czy osób do zarządzania lokalnymi społecznościami. Mogą one tworzyć partnerstwa społeczne oczywiście nie po to, aby wyręczać władze samorządowe w codziennych obowiązkach, ale po to, by stać się ważnym uzupełnieniem ich działań. Przybywa bowiem coraz więcej takich zadań, które samorządy mogą wykonać z większym powodzeniem, będąc w partnerstwie z organizacjami pozarządowymi, związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców. Taki sojusz administracji i organizacji społecznych pozwala na zgromadzenie wiedzy o lokalnym środowisku, której nikt z osobna nie jest w stanie posiadać. Ale nawet jeśli w danym lokalnym środowisku nie ma organizacji pozarządowych, to są jednak różne publiczne instytucje związane, na przykład z rynkiem pracy, pomocą społeczną, lokalnym rozwojem, edukacją. One również mogą tworzyć partnerstwa, aby lepiej wykonywać swoje zadania i lepiej służyć lokalnej społeczności.

**Sposoby organizowania partnerstw w UE.** W wielu krajach unijnych lokalne partnerstwa społeczne powstawały już w latach 80. Był to czas, kiedy narastały problemy związane z wykluczeniem społecznym (na przykład na skutek pojawienia się długoterminowego bezrobocia, tak zwanych biednych pracujących, czy osób z trwałymi problemami na rynku pracy z powodu niskich kwalifikacji, czy innego typu osób, które mają problemy z integracją społeczną). Partnerstwa okazały się niezmiernie przydatne w zmaganiach lokalnych środowisk z trudnościami ekonomicznymi i społecznymi. Komisja Europejska w 1997 roku sfinansowała duży program zakładania partnerstw w krajach ówczesnej Wspólnoty. Okazał się on sporym sukcesem. W wielu krajach powstały narodowe modele lokalnego partnerstwa. Często mają one charakter bardzo sformalizowany. Wyposażone są

w struktury organizacyjne i prawne, i finansowane z centralnych grantów przeznaczonych specjalnie dla partnerstw.

W Irlandii oraz Finlandii partnerstwa lokalne są dość silnie sformalizowane. Ich struktury mają rady, organy wykonawcze, etatowy personel. Wykonują wiele projektów wspierających, zwłaszcza osoby zagrożone długoterminowym bezrobociem i wykluczeniem społecznym. Z kolei w Wielkiej Brytanii model partnerstw jest mniej sformalizowany. Nie rozbudowują odrębnych struktur wykonawczych, gdyż opierają się na strukturach swoich członków. Partnerstwa – przy głębokim uczestnictwie instytucji publicznych – tworzą organizacjom pozarządowym możliwości uczestniczenia w kształtowaniu strategicznych kierunków rozwoju danej społeczności lokalnej. Dlatego brytyjskie partnerstwa określane są mianem strategicznych partnerstw lokalnych. Również Austria uformowała własny typ partnerstw. Mają one to do siebie, że obejmują zwłaszcza instytucje publiczne typu: urzędy pracy, ośrodki pomocy społecznej, samorządy, agencje do spraw rozwoju lokalnego itp.

Partnerstwa są próbą wyjścia poza tradycyjne podziały kompetencji istniejące między instytucjami publicznymi. Zauważono bowiem, że w obecnej dobie większość najtrudniejszych problemów społecznych ma charakter przekrojowy (czyli, że różne instytucje muszą współpracować, aby rozwiązywać problemy ze swojego zakresu). Wypływa stąd potrzeba współpracy i wzajemnej koordynacji między instytucjami.

**Polska.** W Polsce ruch partnerstw lokalnych wciąż jest w początkowym stadium rozwoju. Nie ukształtował się ich jednorodny model. Brakuje partnerstw o takim stopniu sformalizowania, jak w innych krajach UE. Funkcjonują czasami partnerstwa instytucji gminnych, czy powiatowych z organizacjami pozarządowymi, ale zwykle są one zawierane do realizacji pojedynczych projektów i zwykle z pojedynczymi NGO (partnerstwa irlandzkie przyjmują jako zasadę, że potencjalnie wszystkie lokalne organizacje pozarządowe o realnym potencjale działania są częścią partnerstwa). Pewnym wyjątkiem jest Siemianowicki Pakt na rzecz Zatrudnienia.

W Polsce mamy także dużo partnerstw zawieranych dla wykonania projektów unijnych. Ale one najczęściej nie mają większości cech lokalnego partnerstwa, które spotykamy na Zachodzie. Są zawierane na czas trwania projektu pomiędzy pojedynczymi podmiotami publicznymi i społecznymi.

# Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

ul. Limanowskiego 23,  
02-943 Warszawa



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



Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” tworzy warunki umożliwiające rozwój dialogu społecznego w Polsce. Z uwagi na swoją misję oferuje zaplecze hotelowo-konferencyjne na spotkania i posiedzenia organizowane przez partnerów społecznych, związki zawodowe, organizacje pracodawców, a także przez inne organizacje społeczne. Centrum wspiera przedsięwzięcia partnerów poprzez stosowanie korzystnych cen na usługi szkoleniowo-konferencyjne.



## SALE KONFERENCYJNE

Proponujemy Państwu 8 klimatyzowanych sal konferencyjnych. Zapewniamy profesjonalne wyposażenie konferencyjne: kabiny do obsługi tłumaczenia symultanicznego, sprzęt nagłaśniający, łącze internetowe, projektory multimedialne, rzutniki pisma, laptopy oraz obsługę techniczną. Gwarantujemy przeprowadzenie imprez na najwyższym poziomie.



## POKOJE GOŚCINNE

Do dyspozycji naszych gości oddajemy 76 miejsc noclegowych. Pokoje wyposażone są w telewizję kablową i pełen węzeł sanitarny.

Gościom Centrum zapewniamy możliwość korzystania z:

- bezprzewodowego internetu,
- usług cateringowych,
- parkingu.



## Noty o autorach

**Czarzasty Jan** – asystent w katedrze socjologii ekonomicznej w Szkole Głównej Handlowej, specjalista w dziedzinie stosunków pracy.

**Dryll Irena** – publicystka i dziennikarka „Nowego Życia Gospodarczego”, od wielu lat zajmuje się problematyką dialogu społecznego.

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

**Hagemejer Krzysztof** – koordynator do spraw polityki zabezpieczenia społecznego w Departamencie Zabezpieczenia Społecznego Międzynarodowego Biura Pracy w Genewie, były pracownik Uniwersytetu Warszawskiego.

**Karolina Kichewko** – politolog, doktorantka w Instytucie Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego, zajmuje się problematyką stosunków przemysłowych (dialogu społecznego, dialogu obywatelskiego, partnerstw społecznych).

**Kozek Wiesława** – socjolog, profesor Uniwersytetu Warszawskiego, autorka książki „Socjologia pracy i jej wyzwania współcześnie”, zain-

teresowania naukowe: rynek pracy, zbiorowe stosunki pracy, kultura organizacyjna, zmiana organizacyjna, nowe typy pracy i nowe zawody, ewaluacja projektów rynku pracy, zarządzanie zasobami ludzkimi.

**Kubisa Julia** – socjolog, doktorantka w Instytucie Socjologii UW, gdzie zajmuje się kobietami w związkach zawodowych; wiceprezeska Fundacji MaMa działającej na rzecz matek w sferze publicznej i na rynku pracy.

**Kwiatkiewicz Anna** – adiunkt w Katedrze Gospodarowania Zasobami Pracy SGH w Warszawie, autorka książki „Ustawiczne kształcenie zawodowe w krajach Unii Europejskiej”.

**Lizut Joanna** – socjolog, starszy specjalista w Dziale Programowo-Wydawniczym CPS „Dialog”.

**Rybicka Ewa** – pracownik Departamentu Dialogu i Partnerstwa Społecznego.

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

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



Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

00-507 Warszawa, ul. Nowogrodzka 1/3/5