

# dialog

Pismo Dialogu Społecznego



## 2 Dialog wokół przyszłości przemysłu

Andrzej Karpiński

## 9 Między rynkiem a socjalem

Małgorzata Radziukiewicz

## 27 W poszukiwaniu partnerskiej wizji państwa

Tomasz G. Grosse

## 49 Partnerzy społeczni w Europie wobec kryzysu

Jan Czarzasty

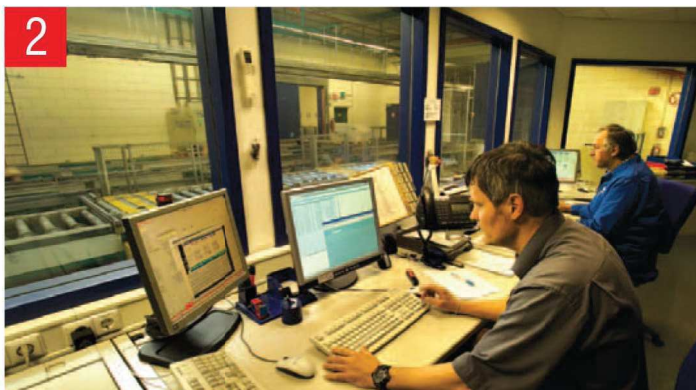
# Spis treści

## Oblicza dialogu

- 2** Dialog wokół przyszłości przemysłu,  
Andrzej Karpiński
- 9** Między rynkiem a socjałem,  
Małgorzata Radziukiewicz
- 17** Polityka celów, środków i miar,  
Krzysztof Hagemeyer
- 27** W poszukiwaniu nowej wizji państwa,  
Tomasz G. Grosse
- 34** Dialog oparty na wiedzy,  
Andrzej Zybala
- 42** Dialog na rozdrożu – ewolucja niemieckiego  
i duńskiego dialogu społecznego,  
Tomasz G. Grosse
- 49** Razem czy osobno? Europejscy partnerzy  
społeczni wobec kryzysu,  
Jan Czarzasty

## Książki – Dokumenty – Relacje

- 53** Siła rozdźwięku – sektorowy dialog społeczny,  
Zespół badawczy
- 58** Związki zawodowe w kryzysie,  
Irena Dryll
- 64** Społeczeństwo w drodze,  
Irena Dryll
- 68** Europejski dialog społeczny  
w Traktacie Lizbońskim,  
Ewa Rybicka
- 71** Drogi rozwoju dialogu,  
Joanna Lizut



## Dialog wokół przyszłości przemysłu

*Andrzej Karpiński*

Naszym narodowym zadaniem dziś i w perspektywie do 2050 roku jest wprowadzić Polskę w erę cywilizacji informacyjnej. Partnerzy społeczni powinni odegrać znaczną rolę w tym procesie. Na razie jednak w polskiej debacie publicznej zwraca uwagę nieobecność problematyki rozwoju przemysłu. Wprawdzie żyjemy dziś w epoce postprzemysłowej, ale oznacza to tylko tyle, że przemysł nie jest już dziś głównym czynnikiem napędowym tego rozwoju.

## Dialog na rozdrożu – ewolucja niemieckiego i duńskiego dialogu społecznego

*Tomasz G. Grosse*

W Niemczech i Danii następują stopniowe zmiany w mechanizmach dialogu. Jednak te zachodzące w Danii wzmacniają dotychczasowy system i poprawiają efektywność gospodarczą. Tymczasem w Niemczech zachodzi coraz silniejsza erozja dialogu, która objawia się zwłaszcza w malejącym znaczeniu związków zawodowych oraz układów zbiorowych zawieranych na szczeblu branżowym.

## Siła rozdźwięku – sektorowy dialog społeczny

*Zespół badawczy*

Dialog autonomiczny w wielu branżach należy do rzadkości. Partnerzy – zamiast dwustronnych relacji – wolą koncentrować się na kontaktach z administracją publiczną. Wyniki badań, których celem była diagnoza sektorowego dialogu społecznego pokazują, że branżowe organizacje pracodawców i związków zawodowych nie traktują rozwoju dialogu dwustronnego jako priorytetu.



## Związki zawodowe w kryzysie

*Irena Dryll*

Spadający poziom uzwiązkowienia w Polsce i w wielu innych krajach naszego regionu jest wynikiem nie tylko utraty wiary w siłę związków, ale również występowania wielu barier prawnych i strukturalnych, które ograniczają dostęp do członkostwa. W przeciwieństwie do Europy Zachodniej, w naszym kraju, problemem jest niedorozwój również organizacji pozazwiązkowych.

# 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. 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)

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

Do użytku wewnętrznego partnerów dialogu społecznego  
Jesień – Zima 2009, nr 3-4 (23), ISSN 1734-9117





## Drogi rozwoju dialogu

Joanna Lizut

Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego MPiPS podsumował i zakończył realizację projektu, którego celem jest poprawa funkcjonowania systemu dialogu społecznego oraz wzmocnienie instytucji i uczestników dialogu społecznego. Było to pierwsze kompleksowe przedsięwzięcie w kierunku zdiagnozowania i wypracowania systemu wsparcia dla partnerów społecznych.

## Partnerzy społeczni w Europie wobec kryzysu

Jan Czarzasty

W krajach UE-15 jesteśmy świadkami realizacji scenariusza silnej współpracy partnerów społecznych na polu działań antykryzysowych. Dialog społeczny stał się tym obszarem życia publicznego w UE, który zdaje się nie tylko nie tracić, ale wręcz zyskiwać na znaczeniu w trakcie obecnej recesji.

## Europejski dialog społeczny w Traktacie Lizbońskim

Ewa Rybicka

Traktat Lizboński głosi: „Unia uznaje i wspiera rolę partnerów społecznych na swoim poziomie, uwzględniając różnorodność systemów krajowych. Ułatwia ona dialog między nimi, szanując ich autonomię. Trójstronny Szczyt Społeczny do spraw Wzrostu i Zatrudnienia przyczynia się do dialogu społecznego”.

## Między rynkiem a socjałem

Małgorzata Radziukiewicz

Pomoc społeczna jest integralnym elementem systemu rynkowego. Odgrywa w nim ważną rolę choćby z tego powodu, że zapewnia mu określoną część zasobów ludzkich do pracy. Aktywizuje rynkowo społeczeństwo, a szczególnie tych, którzy z powodu niefortunnych zdarzeń w życiu osobistym stają się zagrożeni wykluczeniem z rynku pracy.



# Drodzy Czytelnicy

W zachodnich krajach Unii Europejskiej dialog społeczny obejmuje niezmiernie szeroki krąg zagadnień. Partnerzy dialogu w swoich debatach wyszli daleko poza tradycyjny obszar stosunków pracy. Przedstawiciele związków zawodowych i pracodawców uzyskali wysoki status tych, którzy podejmują merytoryczną dyskusję właściwie na wszystkie kluczowe zagadnienia w obszarze strategii rozwojowych. Ale aby uczestniczyć w narodowych debatach i oferować swój wkład w budowę państwowych polityk, musieli oprzeć się na profesjonalnym zapleczu eksperckim, a przede wszystkim najpierw je zbudować. W różnych krajach przybrało ono różną formę. Niemniej jednak efekt jest jeden. Struktury eksperckie, dostarczając profesjonalnej wiedzy, zapewniają organizacjom związkowym i organizacjom pracodawców możliwość merytorycznego udziału w istotnych debatach, a także kształtowanie mechanizmów dialogu jako forum tworzenia równowagi między interesami grupowymi.

Więcej światła na powyższy temat rzucają wyniki projektu realizowanego przez Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (patrz teksty: Dialog oparty na wiedzy oraz Drogi rozwoju dialogu). Projekt przyniósł także istotne analizy dotyczące realiów, w jakich toczy się polski dialog społeczny (szerzej w następnym wydaniu Dialogu). Wypracowane zostały metody kształcenia partnerów. To wszystko rodzi nadzieję na usprawnienie wielu praktyk w obrębie dialogu.

W obecnym numerze naszego kwartalnika można znaleźć cały szereg tekstów, które napisane zostały w powyższym duchu. Pokazują one zestaw zagadnień, które powinny być przedmiotem dyskursu w polskich instytucjach dialogu, wokół których powinien być uruchomiony proces budowania wiedzy. A. Karpiński wskazuje na potrzebę przyjrzenia się sytuacji w przemyśle. Mamy niewiele sektorów wysokich technologii, które zostały rozwinięte w większej skali. Z kolei M. Radziukiewicz analizuje niezwykle ważny problem relacji między mechanizmami wolnego rynku a systemem pomocy społecznej. Wskazuje na ich głęboką współzależność. System wsparcia społecznego uznaje za czynnik wspomagający procesy rynkowe, gdyż dostarcza część zasobów ludzkich do pracy.

Partnerzy społeczni stoją wobec wyzwania, aby stworzyć właściwą przestrzeń dla własnego funkcjonowania w państwie. Obejmuje to budowanie takich ram dla dialogu, które umożliwiają pogłębianie wiedzy społecznej i ekonomicznej w obu środowiskach (pracodawców i związków zawodowych). Wydarzenia z ostatnich dwóch lat pokazują, że w każdej chwili może się ona okazać niezbędna dla państwa i procesu wydobywania się z kryzysu. J. Czarzasty opisuje, w jaki sposób w krajach UE-15 partnerzy społeczni współpracowali w dziedzinie działań antykryzysowych. Współtworzyli koncepcje działań, które – jak pokazuje praktyka w wielu krajach – pozwoliły na uchronienie milionów obywateli od zawirowań na rynkach pracy. Jednocześnie powstał kolejny argument na rzecz realizacji idei państwa partnerskiego.

Andrzej Zybala

Naszym narodowym zadaniem dziś i w perspektywie do 2050 roku jest wprowadzić Polskę w erę cywilizacji informacyjnej. Partnerzy społeczni powinni odegrać znaczną rolę w tym procesie – pisze Andrzej Karpiński

# Dialog wokół przyszłości przemysłu

*W polskiej debacie publicznej zwraca uwagę nieobecność problematyki rozwoju przemysłu. Stronią od tego zarówno media, jak i politycy. Ale dotyczy to również środowiska partnerów społecznych. Tymczasem w innych krajach problematyka ta jest silnie obecna w dyskursie społecznym. Głos zabierają wybitni politycy od Nicolasa Sarkozy'ego, Jacquesa Chiraca, po Gerarda Schroedera, Oscara Lafontaine'a, i Gordona Browna. W wielu krajach mówi się wręcz o „nowej dynamice przemysłu”.*

Powyższy stan rzeczy na pewno nie wynika z faktu, że przemysł przestał odgrywać istotną rolę we współczesnym rozwoju gospodarczym. Wprawdzie rzeczywiście żyjemy dziś w epoce postprzemysłowej, ale oznacza to tylko tyle, że przemysł nie jest już dziś głównym czynnikiem napędowym tego rozwoju. Funkcję tę przejęła bowiem nauka i informacja. Jednakże nadal wyroby przemysłowe są główną płaszczyzną konkurencji w wymianie z zagranicą, a przemysł jest nadal jedynym i głównym producentem masowych dóbr materialnych, zaspokajających nasze potrzeby. Zachowa tę dominującą funkcję, również w przyszłości.

Brak debaty na temat przemysłu na pewno nie wynika też z faktu, że już rozwiązaliśmy problemy rozwoju przemysłowego. Wręcz przeciwnie, właśnie w tej dziedzinie napotykałyśmy na największe zagrożenia i problemy. W okresie transformacji ustrojowej w Polsce nastąpiła najgłębsza deindustrializacja w powojennej Europie (może z wyjątkiem byłej NRD). Zatrudnienie w przemyśle spa-

dło ze szczytowego poziomu 5,2 mln osób w 1980 roku, do 2,8 mln osób w 2003 roku. Oznaczało to utratę 2,4 mln miejsc pracy w przemyśle. Było to równoznaczne z utratą 3-krotnej wielkości zatrudnienia w przemyśle Polski przedwojennej z 1937 roku (859 tys. osób).

W żadnym z krajów Europy nie nastąpił tak głęboki spadek. Problem więc nabiera ogromnego znaczenia dla przyszłości. Jednocześnie w krajach najwyżej rozwiniętych przemysł nie zanika. Dotyczy to głównie przemysłu tradycyjnego zwanym „dymiącym” (*smoke-stack industry*)<sup>1</sup>. W jego miejsce kraje najwyżej rozwinięte rozwijają nowy przemysł, w dużej mierze oparty na wykorzystaniu wiedzy i informacji.

Brak wątków przemysłowych w debacie nie wynika również z tego, iż nie mamy problemów, które wymagałyby takiej debaty. Wręcz przeciwnie, jest ich wyjątkowo dużo. Trzeba bowiem odpowiadać na pewne podstawowe pytania, na przykład o poziom zależności naszego przemysłu od eksportu na rynki Unii Europejskiej, o pogodzenie suwerenności konsumentów dóbr przemysłowych i ich wolność wyboru z wymogami racjonalności ogólnospołecznej, o konkurowanie polskiego przemysłu cenami, czy innowacyjnością, o rolę państwa w promowaniu procesu modernizacji przemysłu i jego struktur (jak to miało miejsce w większości krajów rozwiniętych), o opracowanie i konsekwentną realizację w długim okresie polityki strukturalnej państwa, o zdolność do przewycięzania wciąż jeszcze półkolonialnego charakteru naszych powiązań z rynkiem światowym.

Sytuacja w przemyśle i jego struktura jest wynikiem dziedzictwa przeszłości sięgającej co najmniej 150 lat, a nie wynikiem ostatniego 20-lecia czy też związków z UE. Niemniej jednak, postęp w przewycięzaniu odziedziczonego opóźnienia w ciągu minionego 20-lecia był wyraźnie niedostateczny.

Nie ma zatem prostej odpowiedzi na postawione na wstępie pytanie o przyczyny braku przemysłu w debatach nad przyszłością. Na pewno można jednak wskazać na

niezrozumienie roli przemysłu we współczesnym procesie rozwojowym. Ma to miejsce częściowo z powodu ortodoksji neoliberalnej, a w rezultacie niedoceniań wpływu przemysłu na ogólną konkurencyjność kraju i jego pozycję światową. Jest to poważnym błędem, który może wyrzucić bardzo ujemny wpływ na przyszłość naszego kraju. Konieczne wydaje się dokonanie reorientacji pod tym względem. Najpierw jednak powinniśmy odpowiedzieć sobie na kluczowe dla naszych perspektyw pytanie o pozycję Polski w rozwoju przemysłowym w stosunku do innych krajów Unii oraz charakter naszych powiązań z UE i rynkiem światowym w wymianie z dobrami przemysłowymi w obrotach z zagranicą.

Jest wiele metod oceny potencjału przemysłowego kraju i charakteru jego powiązań międzynarodowych. W dalszej części artykułu posłużę się metodą, która polega na porównaniu potencjałów przemysłowych Polski i grupy 15 krajów UE, które są najwyżej rozwinięte, i na które orientujemy nasz rozwój.

### Najsilniej i najslabiej rozwinięte przemysły w Polsce.

Potencjał przemysłowy Polski stanowi w przybliżeniu około 3,1 procent całego potencjału przemysłowego 15 krajów Unii (najbardziej pełnymi danymi dysponujemy dla roku 2002). To wynik szacunkowego przeliczenia naszego poziomu produkcji w przemyśle według jednolitego kursu walutowego na euro. W poniższej analizie za silniejsze polskie branże przemysłowe uznajemy te, w których osiągamy wyższy poziom udziału w unijnej produkcji niż wymienione – 3,1 procent. Z kolei za słabiej rozwinięte przemysły uznajemy te, w których relacja ta jest niższa niż 3,1 procent.

W rezultacie – metodą rankingu – możemy uszeregować poszczególne przemysły określając ich miejsce w stosunku do średniego poziomu UE. Jest to obliczenie tylko orientacyjne co do rzędu wielkości. Jednakże porównanie takie ma tak istotne znaczenie poznawcze, że zasługuje na podjęcie, pomimo istnienia ryzyka błędów. Ryzyko to jest największe, zwłaszcza w pozycjach szczegółowych, gdzie relacje cen mogą najbardziej odbiegać od kursu waluty euro do złotego.

Zestawienie 25 najsilniejszych branż przemysłowych w Polsce (Tabela 1), rodzi kilka wniosków, które niektórym wydadzą się pewnie dość zaskakujące. Otóż okazuje się, że w tej kategorii dominują u nas branże przemysłowe, uznawane w literaturze za „nierozwojowe”<sup>2</sup>. Ocenia się bowiem, że nie mają one szerszych i bardziej długookresowych szans i perspektyw na rozwój. Rozróżnia się 3 kategorie tych przemysłów<sup>3</sup>:

1. Zanikające lub schyłkowe (określane angielskimi terminami *declining lub failing*<sup>4</sup>), w których z reguły następuje spadek ich produkcji.

2. Stagnacyjne (*stagnating*), w których produkcja utrzymuje się na tym samym poziomie.

3. O trwałym niskim tempie wzrostu produkcji (*low growth sectors*).

Na 25 branż przemysłowych wymienionych w tabeli aż 17 z nich to przemysły uznawane za „schyłkowe” lub „stagnacyjne”. Są to przemysły wymienione w rankingu w następujących pozycjach: 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 12, 13, 14, 16, 17, 20, 24.

Polska posiada zatem największy potencjał przemysłowy w dziedzinach, które pozbawione są szerszych i bardziej długookresowych tendencji do rozwoju. Innymi słowy polski przemysł pośrednio jest najbardziej konkurencyjny w stosunku do UE w przemysłach nierozwojowych.

**Tabela 1. Najsilniej rozwinięte branże przemysłowe w Polsce w stosunku do branż unijnych**

Miejsce w rankingu	Symbol klasyfikacji PKD	Rodzaj przemysłu <sup>c)</sup>	Produkcja w Polsce w 2006 roku jako procent produkcji UE 2002 = 100 <sup>b)</sup>
1	13,2	górnictwa metali nieżelaznych	373,1
2	23,1	koksowniczy	274,1
3	10,1	górnictwa węgla kamiennego	58,6
4	40,3	elektrociepłownie	27,7
5	10,2	górnictwa węgla brunatnego	15,7
6	14,4	sol	11,4
7	14,3	surowców chemicznych	10,1
8	20,2	plyty wiórowe i spłśnione	9,8
9	27,4	hutnictwa metali nieżelaznych i szlachetnych <sup>a)</sup>	9,7
10	31,3	kablowy	9,6
11	32,3	elektroniki konsumpcyjnej	9,5
12	18,1	odzieży skórzanej	9,0
13	20,5	wyrobów z drewna i wikliny	8,3
14	26,8	wyrobów mineralnych	8,2
15	31,6	sprzętu oświetleniowego	8,2
16	35,1	okrętowy	8,1
17	20,4	opakowań drewnianych	8,0
18	15,2	rybny	7,7
19	15,1	mięsny	7,4
20	27,1	hutnictwa żelaza	7,2
21	34,3	części samochodowych	6,9
22	36,1	meblarski	6,9
23	25,1	gumowy	6,8
24	18,3	wyrobów futrzarskich	6,7
25	15,9	napojów alkoholowych i bezalkoholowych	6,5

a) w tym srebra – 232,4; miedzi – 19,7; b) 15 krajów UE; c) nazwy uproszczone



Tabela pokazuje również, że w grupie najsilniejszych branż znajdują się branże przemysłów o charakterze surowcowym lub wytwarzających półfabrykaty o niskim stopniu przetwarzania surowców wyjściowych (pozycje w rankingu 1, 3, 5, 6, 7, 8, 10, 13, 14, 17, 22). Natomiast brakuje nam branż wytwarzających wyroby finalne o wyższym stopniu przetworzenia surowców.

Tylko przemysł elektroniki konsumpcyjnej i sprzętu oświetleniowego (pozycje w rankingu 11 i 15) wytwarzają produkty o wyższym stopniu przetworzenia. Przedsiębiorstwa z tych branż, są to jednak głównie montownie. W Polsce mamy większy – niż w krajach wysoko rozwiniętych – udział montowni. Dotyczy to także branży maszynowej i chemicznej (konfekcjonowanie wyrobów z surowców importowanych). W tej grupie wyrobów zwraca również uwagę dominacja branż, w których popyt jest stagnacyjny lub mało dynamiczny.

Niemal wszystkie pozycje wymienione w tabeli, to przemysły o słabym tempie wzrostu popytu na rynkach światowych. Wyjątkiem są tylko przemysły zajmujące pozycje: 11, 15, 21 i 22. Praktycznie nie ma natomiast wśród niej w ogóle przemysłów o szybkim wzroście popytu (*High Growth Sectors*).

Branże u nas najsilniej rozwinięte to w wielu przypadkach te, w których w krajach UE obserwuje się tendencje do wycofywania się z ich rozwoju. Ma to miejsce z różnych względów, bądź z powodu ich niekorzystnego wpływu na środowisko, bądź niskiej efektywności ekonomicznej (pozycje rankingu 2, 4, 5, 12, 16, 17, 22, 24, 25). Ponadto w tabeli widzimy przemysły o wyjątkowo wysokiej pracochłonności, jak przemysł węglowy i stoczniowy (pozycje 3 i 16 w rankingu).

W powyższym zestawieniu nie ma ani jednej branży wysokiej techniki. W krajach wyżej od nas rozwiniętych rozwijają się one najszybciej. Potwierdza to jednak tylko tezę o głębokim niedorozwoju tych przemysłów w Polsce. Ranking wskazuje również, że relatywnie wyższy poziom rozwoju osiągnęły u nas głównie przemysły wytwarzające wyroby technologicznie prymitywne, a stąd zdolne konkurować tylko ceną a nie innowacyjnością. Jest to zjawisko niekorzystne. Konkutowanie bowiem ceną wymaga ścisłej kontroli i hamowania wzrostu wszystkich elementów kosztów, w tym również płac. To zaś ogranicza możliwości szybszego rozwoju płac i poprawy sytuacji materialnej społeczeństwa.

**Branże największych dystansów.** W kolejnej tabeli zestawiamy branże przemysłowe, w których dystans nasz do UE jest największy. Sytuacje w nich można uznać za przejaw naszego opóźnienia rozwojowego. Jest ono również wi-

doczne wobec faktu, że nasze przedsiębiorstwa z tych branż osiągają udział w unijnej produkcji od 0,1 do 1,7 procent przy udziale ludności Polski ponad 10 procent w stosunku do ludności grupy omawianych tu 15 krajów Unii.

Poniższe zestawienie wskazuje również na kilka zaskakujących faktów. Otóż wśród branż najsłabiej u nas rozwiniętych w stosunku do Unii dominują wyraźnie przemysły wysokiej techniki. Na 25 branż aż 11 z nich, to właśnie te przemysły (dotyczy to pozycji zajmujących następujące miejsca w rankingu 1, 4, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 20, 24, 25). Dwie trzecie branż w tych przemysłach znajduje się u nas w stanie głębokiego niedorozwoju. Wyraża to nasze opóźnienie technologiczne (*technology gap*).

Podkreślić jeszcze dodatkowo trzeba, że w niektórych z tych przemysłów relacje potencjałów Polski i Unii były korzystniejsze dla Polski w 1989 roku niż dziś. Musi to niepokoić. Dotyczy to w szczególności: przemysłu in-

**Tabela 2. Branże przemysłowe w Polsce o najmniejszym udziale w produkcji UE**

Miejsce w rankingu	Symbol PKD	Rodzaj przemysłu	Produkcja w Polsce 2006 UE 2002 = 100
1	23,3	przetwórstwa paliwa jądrowego	0,1
2	28,4	usług obróbki metali i metalurgii proszkowej	0,2
3	33,5	zegarów i zegarków	0,43
4	30,0	maszyn biurowych i komputerów	0,4
5	28,5	usług obróbki metali i nakładania powłok na metale	0,5
6	35,3	lotniczy i kosmiczny	0,5
7	22,2	poligraficzny	0,6
8	33,4	sprzętu optycznego i fotograficznego	1,0
9	32,2	sprzętu telekomunikacyjnego	1,0
10	24,9	biotechnologiczny	1,1
11	27,5	odlewniczy	1,1
12	24,2	środkówi ochrony roślin	1,1
13	33,2	aparatury pomiarowej	1,1
14	17,1	przędzalni włókienniczych	1,2
15	29,4	obrabiarkowy i narzędziowy	1,2
16	24,6	wyrobów chemicznych osobno niewymienionych	1,2
17	31,2	aparatury elektrycznej rozdzielczej i sterowniczej	1,3
18	28,39	wytwórnicy pary	1,3
19	19,1	garbarni	1,3
20	32,1	elektroniki profesjonalnej	1,3
21	17,2	tkalnie w przemyśle włókienniczym	1,4
22	22,2	wydawniczy	1,6
23	36,2	jubilerski	1,6
24	24,4	farmaceutyczny	1,6
25	33,1	aparatury medycznej	1,7

formatycznego, sprzętu telekomunikacyjnego, elektroniki profesjonalnej, urządzeń dla elektrowni, aparatury naukowo-badawczej, przemysłu farmaceutycznego i lotniczego.

Wśród wymienionych branż silne oznaki opóźnienia rozwojowego występują także w przemysłach o istotnym znaczeniu jako baza dla przemysłu maszynowego, w tym zwłaszcza dotyczyło to przemysłu obrabiarkowego (pozycje 2, 5, 10, 15 w rankingu). Rozwój przemysłu elektromaszynowego w Europie był zaś jednym z głównych nurtów współczesnych przemian strukturalnych w przemyśle i w gospodarce. Może to wpływać hamująco na rozwój tego przemysłu.

Zwraca uwagę bardzo niski poziom produkcji w pozycji 16 w rankingu o nazwie: „wyroby chemiczne osobno niewymienione”. Obejmuje ona bowiem produkcję najbardziej opłacalnych, a zarazem charakteryzujących się najwyższym tempem wzrostu popytu, a stąd najbardziej cennych wyrobów, tak zwanej chemii specjalizowanej (*special chemicals*), których niedorozwój może być przyczyną wyjątkowo wysokiej u nas zależności od importu w przemyśle chemicznym.

Bardzo niski jest poziom tych relacji również w przemyśle włókienniczym i skórzanym, co może świadczyć, że likwidacja zakładów w tym przemyśle poszła za daleko. W sumie zmiany w strukturze przemysłu, z punktu widzenia potrzeb jej modernizacji i poprawy pozycji na rynkach, były wyraźnie niedostateczne i nie spełniły oczekiwań. Taka struktura produkcji nie sprzyja osiągnięciu wysokiego tempa wzrostu produkcji.

### Trzy podstawowe wnioski o znaczeniu strategicznym.

Powyższe zestawienie pozwala na stwierdzenie, że struktura polskiego przemysłu oraz naszej wymiany handlowej z zagranicą jest wciąż charakterystyczna dla krajów, które uznaje się za półperyferyjne czy quasiperyferyjne w stosunku do krajów, które są uznawane za centra rozwoju.

Wspomniałem już, że obecny stan rzeczy jest wynikiem – długiego co najmniej 150-letniego – okresu opóźnienia rozwojowego. Ale jednocześnie w minionym 20-leciu nie nastąpił odczuwalny postęp pod tym względem. Stało się tak z uwagi na 4 cechy, które w literaturze przedmiotu przypisywane są właśnie krajom quasiperyferyjnym:

1. Większe wykorzystanie skali rynku wewnętrznego przez zagranicznych eksporterów na ten rynek niż przez producentów rodzimych. Świadczy o tym jeden z najwyższych we współczesnej Europie wskaźnik penetracji naszego rynku przez import. Udział importu w sprzedaży krajowej sięgał w roku 2006 prawie 54 procent, podczas gdy udział produkcji wytworzonej w kraju (łącznie z firmami zagranicznymi) tylko 46 procent. Tak więc

z wielkości naszego rynku wewnętrznego korzystali głównie zagraniczni producenci. Wpływało to ujemnie na poziom bezrobocia w kraju, a czasem miało wręcz charakter importu bezrobocia.

2. W produkcji, jak i wymianie z zagranicą, miał miejsce wyjątkowo wysoki udział surowców i półfabrykatów o niskim stopniu obróbki. Nadaje to przemysłowi w Polsce charakter zaplecza surowcowo-kooperacyjnego dla krajów najwyższej rozwiniętych. Wzmacnia to równocześnie i utrwała pozycję Polski jako „podwykonawcy”. Wiąże się z tym niechęć i niezdolność do konkutowania w produktach finalnych, co jest najkorzystniejsze dla każdego kraju.

3. Całkowita niemal zależność od importu w zaspokajaniu zapotrzebowania kraju na wyroby i usługi najwyższej techniki, i nowoczesne technologie. Rezultatem tego jest niemal pełne opanowanie tego rynku przez import.

4. Wyjątkowo duże nasilenie emigracji zarobkowej do pracy zagranicą (w roku 2007 prawie 20 procent zatrudnionych w kraju), co powoduje, że Polska stała się największym eksporterem siły roboczej w Europie. Są to zaś pracownicy dobrze przygotowani zawodowo. W dużej części mają oni bowiem już za sobą pracę w przemyśle, a tym samym stanowią źródło wykwalifikowanej i relatywnie taniej pracy dla wyżej od nas rozwiniętych krajów wspólnoty, co oznacza eksport pracy a nie jej wyrobów i zwiększa zagrożenie bezrobociem.

Powyższe spostrzeżenia mogą się wydawać w pewnych elementach przesadne. Ale niedostrzeżenie, a tym bardziej negowanie tych faktów, byłoby niebezpieczne dla przyszłości. Bez zmiany tej sytuacji nie moglibyśmy bowiem w pełni wykorzystać rzeczywiście historycznych korzyści i szans, jakie stwarza nam członkostwo w UE. Właśnie unijne członkostwo stwarza najlepsze warunki dla przezwyciężenia naszej obecnej niekorzystnej pozycji na rynkach przemysłowych. Udział w UE stanowić może parasol ochronny na okres uzyskiwania przez nas zdolności do ekspansji na rynkach zagranicznych w produkcji dóbr i usług najwyższej techniki, odznaczających się najwyższym tempem wzrostu popytu na rynkach światowych. Od tego zaś zależeć będą dalsze losy przemysłu w Polsce.

Kolejnym wnioskiem, jaki można wyciągnąć z doświadczeń 20-lecia, to niespełnienie się oczekiwań na modernizację polskich branż przemysłowych przez inwestycje kapitału zagranicznego. Państwo nie sterowało bowiem napływem kapitału zagranicznego. Nieliczne przykłady można uznać za pozytywne (przemysł samochodowy, celulozowo-papierniczy), co nie daje jednak podstawy do innej ogólnej oceny. Ekspansja tego kapi-

tału prowadziła natomiast w szeregu przypadków nawet do destrukcji niektórych ogniw tej struktury o istotnym znaczeniu z punktu widzenia modernizacji przemysłu. Procesy spontaniczne zawiodły więc pod tym względem i nie spełniły wiązanych z nimi oczekiwań.

Rzecz w tym, że kapitał zagraniczny napływający do przemysłu nie wykazywał z reguły zainteresowania rozwojem w Polsce przemysłów wysokiej techniki. Literatura przedmiotu rozróżnia dwa typy strategii ekspansji kapitału zagranicznego w obcych krajach. W Polsce całkowicie dominowała orientacja na opanowanie rynku wewnętrznego (*market seeking strategy*) a nie bardziej dla nas korzystna strategia poprawy efektywności (*efficiency seeking*). W rezultacie kapitał zagraniczny w przemyśle w Polsce nastawiony był głównie na uzyskanie silnej pozycji i opanowanie rynku, zwłaszcza wyrobów codziennego użytku gwarantujących trwałą i masowy popyt. W konsekwencji traktował on miejscowe zakłady w przemysłach wysokiej techniki raczej jako konkurentów niż obszar własnej ekspansji w tych przemysłach.

Jednocześnie musimy zdawać sobie sprawę, że udział kapitału zagranicznego i włączenie go do rozwiązywania problemów rozwoju naszych przemysłów najwyższej techniki jest konieczny. Nie jesteśmy bowiem w stanie sami zapewnić sobie ekspansji tych przemysłów z powodu ograniczonych możliwości kapitałowych i technologicznych. Wymagają one bowiem największych nakładów myśli, innowacyjności i kapitału. A bez rozwoju tych przemysłów nie można osiągnąć rzeczywistej modernizacji przemysłu i gospodarki. W tej sytuacji za poważny błąd należy uznać



**W krajach zachodnich przemysł nie zanika. W miejsce tradycyjnego przemysłu zwanego „dymiącym” (*smoke-stack industry*) rozwijają nowy przemysł, w dużej mierze oparty na wykorzystaniu wiedzy i informacji**

rezygnację z jakichkolwiek prób sterowania napływem tego kapitału (*chanelling*).

Mamy także podstawy do wniosku, że Polska nie uczestniczyła w tym 20-leciu w procesach głębokiej modernizacji struktur przemysłowych, które dokonały się w tym okresie w krajach najwyżej rozwiniętych w Europie i na świecie. Ich istotą było tworzenie od podstaw sektora informacyjnego w przemyśle, opartego na najbardziej nowoczesnych technologiach informacyjnych (ICT) z jednej strony. A z drugiej, tworzenie nowego przemysłu ekologicznego, zaspokajającego gwałtownie rosnący popyt na wyroby i technologie, w związku z koniecznością zahamowania procesu degradacji środowiska naturalnego i ochrony klimatu, zagrażającego już rozwojowi gospodarki w ogóle i przetrwaniu ludzkości. Stworzyło to w ogromnej, dotychczas nieznannej skali, popyt na czyste i neutralne dla środowiska technologie przemysłowe.

W Polsce udział przemysłów wysokiej techniki wyniósł w 1989 roku 4,6 procent, a po niemal 20 latach prawie tyle samo, bo 4,3 procent. Polska znalazła się więc poza zasięgiem tych procesów modernizacji struktur przemysłowych na rzecz przemysłów wysokiej techniki.

Odwrotnie – w żywiołowych procesach konkurencji i grach rynkowych – przemysł w Polsce nie zawsze wychodził zwycięsko z konfrontacji z bardziej doświadczonymi partnerami rynkowymi. Mechanizmy rynkowe sprzyjały bowiem bardziej likwidacji struktur przestarzałych niż tworzeniu nowych.

W Polsce dość ograniczony zasięg (mniejszy niż w innych krajach) miało równoczesne powstawanie nowych zakładów przemysłowych i inwestycji przemysłowych na nowych placach budów typu *green-field investments* (inwestycje od podstaw). Pod wpływem tych procesów powstało zjawisko, które w literaturze polskiej zyskało nazwę „uwstecznienia struktury”. Ten termin wprowadził do naszej literatury K. Marczewski<sup>5</sup>. W rezultacie w pełni aktualna jest nadal ocena sformułowana przez M. Perczyńskiego już w 1997 roku: „Analiza przemian w obrotach zagranicznych Polski na tle przeobrażeń zachodzących w produkcji wskazuje na to, że eksport do UE nie odegrał jeszcze znaczącej roli w przebudowie struktury przemysłowej kraju i nie stworzył silnych impulsów do głębszej modernizacji potencjału eksportowego przemysłu. Jak stwierdziliśmy, najwyższy poziom elastyczności eksportowej dotyczył dziedzin raczej tradycyjnych, a eksport był oparty na przewagach komparatywnych dnia dzisiejszego. Utrzymywał on przy życiu wiele dziedzin przemysłu i zmniejszał skalę recesji, nie odegrał natomiast pozytywnej roli w kreacji nowoczesnych dziedzin wytwórczości”<sup>6</sup>.





Struktura polskiego przemysłu oraz naszej wymiany handlowej z zagranicą jest wciąż charakterystyczna dla krajów, które uznaje się za półperyferyjne czy quasiperyferyjne w stosunku do krajów, które są uznawane za centra rozwoju

Ocena ta jest w pełni aktualna również dla całego 20-lecia. Nic nie trzeba zmieniać w tej ocenie. Dlatego należy jednoznacznie stwierdzić, że przemysł i konkurencyjność w przemyśle odgrywać będą bardzo ważną rolę również w rozwoju gospodarczym przyszłości i to jeszcze przez wiele lat, a na pewno do roku 2050, chociaż jego struktura będzie ulegać zasadniczej zmianie. Stwierdzenia te dotyczą w całej pełni również Polski i sukces nasz będzie zależał także od spełniania nowych wyzwań stojących przed przemysłem.

**Cele w przemyśle.** Naszym narodowym zadaniem dziś i w perspektywie do 2050 roku jest wprowadzić Polskę w erę cywilizacji informacyjnej. Postęp w tym kierunku zadecyduje o dalszych losach naszej gospodarki i szansach zbudowania w Polsce społeczeństwa informacyjnego, a więc o tym, czy uda nam się wejść w nową, wyższą fazę rozwoju cywilizacyjnego, która powstaje na naszych oczach. Jest to dziś naszym historycznym zadaniem, takim jakim było uprzemysłowienie kraju w latach 1950–1980, czy wprowadzenie Polski do Unii Europejskiej w latach 1990–2005.

Z tego wynika konieczność realizacji czterech celów w przemyśle, które muszą być uznane za cele narodowe

czy ogólnospołeczne. Ich realizacja bowiem wykracza zasadniczo poza zasięg i możliwości poszczególnych regionów czy branż, a nawet samego biznesu, chociaż jego rola powinna być decydująca. Wymaga bowiem koordynacji działań w skali gospodarki narodowej i całego kraju, koncentracji wysiłku narodowego, i długookresowej konsekwencji i determinacji w tych działaniach, jak również wykorzystania źródeł finansowania wykraczających poza możliwości akumulacji środków na ten cel w regionach czy sektorach.

1. Pierwszy cel, to dostosowanie przemysłu w Polsce do potrzeb wynikających z procesu wchodzenia Polski w nową wyższą fazę rozwoju cywilizacyjnego na świecie, a więc budowa gospodarki opartej na wiedzy. Wymaga to zasadniczej rozbudowy tych dziedzin przemysłów, zarówno w sferze produkcji sprzętu (*hardware*) i usług (*software*), które stanowią bazę materialną tej gospodarki, warunkującą upowszechnienie nowoczesnych technologii informacyjnych (ICT) w całej gospodarce.

2. Drugi cel, to gruntowna przebudowa przemysłu w Polsce pod kątem dostosowania go do potrzeb ochrony środowiska i klimatu. W najbliższym 50-leciu rozwój przemysłu ekologicznego stwarzać będzie – zdaniem wielu ekspertów – największe szanse w gospodarce światowej,

które muszą być maksymalnie wykorzystane, także przez Polskę. Wymaga to z jednej strony budowy od podstaw przemysłu ekologicznego w naszym kraju, a więc zasadniczej rozbudowy tych dziedzin produkcji i usług, które obsługują procesy ochrony środowiska i klimatu. Z drugiej zaś, zmian w metodach gospodarowania aż do korekty niektórych kanonów gospodarki rynkowej, aby radykalnie zmniejszyć obciążenie środowiska skutkami działalności człowieka (*foot-print*).

3. Przemysł w Polsce, jak i cała gospodarka, muszą być w tym celu przestawione na nowe – niewęglowe źródła energii – eliminujące zagrożenia związane z tradycyjnym spalaniem węgla dla celów przemysłowych i bytowych. Rekonstrukcja pod tym kątem widzenia w Polsce będzie wymagała znacznie większych środków i nakładów niż w innych krajach Europy ze względu na wyjątkową rolę węgla w naszej gospodarce, jedną z największych w Europie.

Wymagać to będzie z jednej strony przebudowy profilu produkcji i źródeł energetycznych wszystkich dziedzin przemysłowych, a z drugiej strony zasadniczego rozwoju wykorzystywania energii atomowej oraz ze źródeł odnawialnych, a także rozwoju produkcji sprzętu i technologii stosowanych w tych dziedzinach.

4. Polska, a zwłaszcza jej przemysł, musi być wprowadzana w erę rozwoju nanotechnologii opartej na miniaturyzacji w skali molekularnej, która będzie największym przełomem technologicznym w pierwszej połowie XXI wieku. Wymaga to rozwoju ich produkcji i wykorzystania również w przemyśle oraz zdyskontowania tej najbardziej nowoczesnej technologii we wszystkich przemysłach i dziedzinach usług, w których znajdzie ona zastosowanie.

Są to wszystko zadania przerastające możliwości poszczególnych sektorów branżowych i regionów. Wymagają koncentracji wysiłku narodowego na ich rozwiązywaniu i wykorzystaniu szans, i zasobów całego kraju. Od realizacji tych zadań będzie zależała przyszłość naszego kraju i nowe miejsce Polski we wspólnocie europejskich narodów. Współdziałanie w realizacji tych zadań jest narodowym obowiązkiem naszego pokolenia i każdego z nas.

<sup>1</sup> *The Economist*, 6 lutego 1999, s. 19.

<sup>2</sup> Patrz: *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen*, Fachseite 18, Reihe s. 18, *Ergebnisse fuer wirtschaftsbereich 1960–1991* oraz u nas prace prof. S. Szukalskiego.

<sup>3</sup> Szerzej: A. Karpiński: *Przemiany strukturalne w procesie transformacji Polski – 1989–2003–2005*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2008, s. 16.

<sup>4</sup> *The Economist*, 6 maja 2000, s. 23.

<sup>5</sup> *Gospodarka polska w latach 1990–1992*, Warszawa 1992, s. 120.

<sup>6</sup> *Szanse i zagrożenia na drodze do Unii Europejskiej*, „Elipsa”, Warszawa 1997, s. 68.

**Partnerzy społeczni stoją przed wyzwaniem wniesienia właściwego wkładu w to, aby istniejący system pomocy społecznej zapewniał potrzebującym efektywniejszą reintegrację społeczną, w tym reintegrację na rynku pracy – pisze Małgorzata Radziukiewicz**

## Między rynkiem a socjalem

*Pomoc społeczna jest integralnym elementem systemu rynkowego. Odgrywa w nim ważną rolę choćby z tego powodu, że zapewnia pewną część zasobów ludzkich do pracy. Aktywizuje rynkowo społeczeństwo, a szczególnie tych, którzy z powodu niefortunnych zdarzeń w życiu osobistym stają się zagrożeni wykluczeniem z rynku pracy. A to przynosi straty nie tylko osobiste, ale również straty dla społeczeństwa i gospodarki jako całości.*

**S**ystem pomocy kryje jednak w sobie pewne pułapki, których trzeba unikać. Część odbiorców świadczeń socjalnych może wpaść w tak zwaną pułapkę socjalną. Mając zapewnione niskie, ale względnie stałe dochody, może nie wykazywać dostatecznej aktywności, aby zapewnić sobie dochody z pracy<sup>1</sup>. Dlatego ważną częścią pomocy powinny być programy aktywnej reintegracji społecznej.

Partnerzy społeczni powinni podjąć starania, aby skutkiem działań pomocy społecznej nie była dalsza marginalizacja (ekskluzja) i dziedziczenie biedy. Powinni podjąć dyskusję dotyczącą zarówno wyboru adresatów pomocy socjalnej, jak i spełnienia przez nich dodatkowych warunków otrzymania wsparcia (na przykład konieczność przeznaczenia otrzymanych środków na odpowiedni cel – doksztalcanie, zmiana kwalifikacji itp.). Mają także przed sobą zagadnienia, czy system pomocy społecznej jest efektywny w szerokim znaczeniu, czy zapewnia obywatelom szanse reintegracji społecznej, w tym powrotu do aktywności, współudziału w kształtowaniu otoczenia. Ważną kwestią jest to, czy system jest skierowany do grup społecznych najbardziej potrzebujących.

Partnerzy społeczni powinni stale analizować, czy występuje w Polsce tendencja do rozszerzenia rozmiaru ubóstwa finansowego. Ogranicza ono bowiem aktywność społeczną obywateli, nie mówiąc oczywiście o ich jakości życia. Rola partnerów jest o tyle istotna, że oni mogą łatwo dostrzec, jak negatywne skutki ubóstwo wywołuje w gospodarce. Ogranicza bowiem ludzki potencjał na rynku konsumenckim, ale ogranicza ten potencjał w sensie zdolności do kreowania nowych rozwiązań.

**Pomocna pomoc?** W ciągu minionych lat 2003–2008, zdecydowanie malała rola socjalnej opiekuńczości państwa. Jest to ocena sformułowana na podstawie danych, które wskazują, że malała wielkość nominalna przyznawanej pomocy oraz malał udział świadczeń z pomocy w ogólnych dochodach rodzin. O wzroście pomocy socjalnej można mówić jedynie w przypadku gospodarstw rencistów oraz w gospodarstwach małżeństw wielodzietnych (z trojgiem lub większą liczbą dzieci).

W 2008 roku świadczenia z pomocy społecznej stanowiły 3,44 procent dochodów pieniężnych rodzin. Tymczasem w 2003 roku, ten udział wynosił blisko 5 procent (Tabela 1). Niewiele gospodarstw domowych<sup>2</sup> otrzymywało pomoc, która przekraczała 5 procent ogółu ich dochodów. Gospodarstwa małżeństw z trojgiem lub większą liczbą dzieci, samotni rodzice, a także gospodarstwa utrzymujące się z niezarobkowych źródeł miały świadczenia, które stanowiły odpowiednio 9,1 procent, 14,7 procent oraz 45 procent ogółu ich dochodów.

W latach 2007–2008 rodziny utrzymujące się z niezarobkowych źródeł miały pomoc społeczną, która kilkakrotnie przekracza średnią pomoc dla wszystkich innych gospodarstw. Jest to oczywiste, zważywszy na fakt, iż swój byt opierają głównie na bazie środków pochodzących ze źródeł, które są niezwiązane z aktywnością zawodową. Gospodarstwa te otrzymują nie tylko więcej zasiłków dla bezrobotnych, lecz również najwięcej zasiłków wychowawczych i innych dodatków mieszkaniowych, i innej pomocy. Ale i one uzyskały mniejszą kwotowo pomoc



Tabela 1. Średnie świadczenia ekwiwalentne z pomocy społecznej w gospodarstwach domowych ogółem w 2003 i w 2008 roku w zł

Gospodarstwa domowe według cech społeczno-ekonomicznych	Świadczenia z pomocy społecznej		Udział średnich świadczeń z pomocy społecznej	
	2003	2008	2003	2008
	średnie		w dochodzie rozporządzalnym	
<b>Ogółem</b>	47,83	50,23	4,93	3,44
<b>Gospodarstwa:</b>				
Pracowników	37,72	43,96	3,59	2,91
Pracowników użytkujących gospodarstwa rolne	37,55	x	4,54	x
Rolników	26,00	48,70	3,17	3,06
Pracujących na rachunek własny	26,94	26,56	2,14	1,39
Emerytów	25,05	28,39	2,40	2,10
Rencistów	39,29	56,72	5,23	5,63
Utrzymujących się z niezarobkowych źródeł	259,31	329,47	45,03	35,40
Ze świadczeń społecznych	x	468,70	x	65,74
Z pozostałych niezarobkowych źródeł	x	114,98	x	9,08
<b>Typ rodziny biologicznej:</b>				
Małżeństwo bez dzieci	38,56	29,83	2,97	1,66
Z 1 dzieckiem	40,48	27,17	3,63	1,63
Z 2 dziećmi	36,77	36,70	4,08	2,63
Z 3 dziećmi i więcej	59,62	98,78	9,15	9,45
Samotni rodzice z dziećmi	112,14	131,36	14,68	11,92
Pozostali	49,18	54,42	5,16	3,84

Źródło: Obliczenia i opracowanie własne na podstawie danych z Budżetów Gospodarstw Domowych 2008.

aniżeli w 2003 roku. Z pewnością wiąże się to z faktem coraz mniejszego znaczenia zasiłków dla bezrobotnych w ogólnej kwocie pomocy i dotyczy wszystkich rozpatrywanych grup gospodarstw.

W 2008 roku sytuacja rolników praktycznie niczym nie różniła się od sytuacji gospodarstw pracowników. Oba typu rodzin otrzymywały niewielką pomoc społeczną (blisko 44 i 47 zł)<sup>3</sup>. W najmniejszym stopniu z pomocy społecznej korzystają gospodarstwa osób pracujących na własny rachunek. Ekwiwalentna kwota pomocy społecznej dla nich nie przekraczała 27 zł miesięcznie w 2008 roku. Była ona niższa niż w 2003 roku<sup>4</sup>. Podobna sytuacja dotyczy gospodarstw małżeństw bez dzieci oraz małżeństw z jednym dzieckiem – kwoty nie korygowane wskaźnikiem inflacji w 2008 roku są o kilkanaście złotych mniejsze aniżeli w roku 2003.

W 2008 roku większość rodzin – z wyjątkiem rodzin rencistów oraz małżeństw z 3 i więcej dziećmi – otrzymywała mniejszą pomoc w relacji do swojego dochodu, niż miało to miejsce w 2003 roku (Tabela 2). Ale bezspornym jest również fakt, iż w tym czasie średnie dochody przed

uzyskaniem pomocy socjalnej (*ex ante*) znacznie wzrosły, i to we wszystkich grupach gospodarstw domowych. Dochody rosły – a tym samym rosła zamożność społeczeństwa – niewątpliwie w następstwie wzrostu gospodarczego w ostatnim okresie, zwłaszcza w latach 2007–2008. Duże znaczenie miał spadek bezrobocia.

Wydaje się zatem, że polityka społeczna państwa racjonalizowała system pomocy społecznej. Ograniczała jego skalę w sytuacji wzrostu zamożności na skutek rozwoju, przynajmniej w niektórych grupach społecznych, które mogły sobie już same lepiej radzić. Lepsze ukierunkowanie pomocy społecznej służy w rezultacie poprawie finansów publicznych<sup>5</sup>.

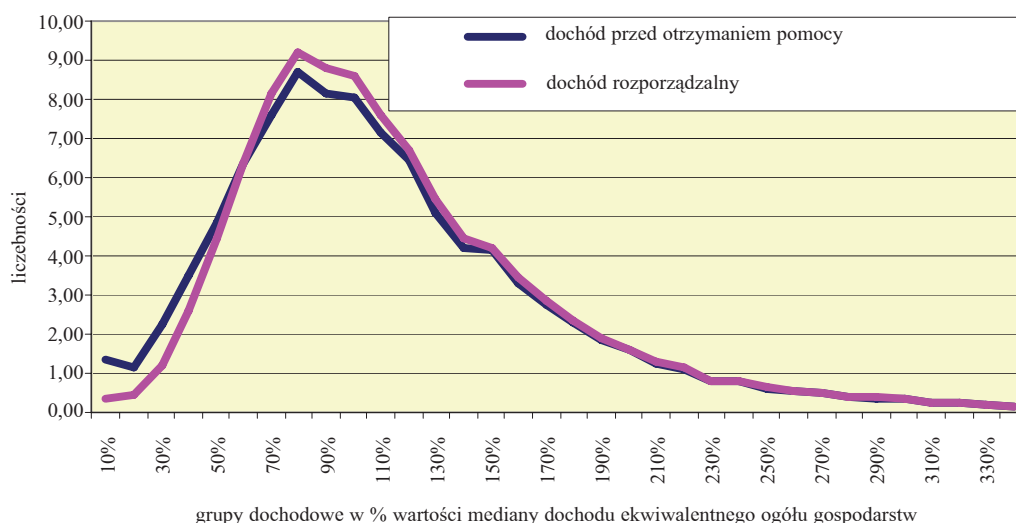
**Czy faktycznie pomoc społeczna ukierunkowana jest na ludność ubogą?** Z zasady świadczenia socjalne przeznaczone są dla gospodarstw domowych mniej zamożnych. Badania pokazują, że pomoc społeczna rzeczywiście trafia do potrzebujących<sup>6</sup>. Środki przeznaczane na pomoc społeczną w 2008 roku są mniejsze niż w latach poprzednich, ale są wydawane racjonalniej i znacznie lepiej są ukierunkowane.

Tabela 2. Średnie miesięczne dochody ekwiwalentne i pomoc społeczna w gospodarstwach domowych ogółem w 2003 i w 2008 roku (w zł)

Gospodarstwa domowe według cech społeczno-ekonomicznych	Średni dochód przed uzyskaniem pomocy społecznej		Dochód rozporządzalny w relacji do dochodu przed uzyskaniem pomocy (w procentach)	
	2003	2008	2003	2008
<b>Ogółem</b>	921,84	1410,12	105,19	103,56
<b>Gospodarstwa:</b>				
Pracowników	1012,57	1463,79	103,73	103,00
Pracowników użytkujących gospodarstwa rolne	789,58	x	104,76	x
Rolników	793,36	1541,62	103,28	103,16
Pracujących na rachunek własny	1230,69	1886,02	102,19	101,41
Emerytów	1021,03	1322,87	102,45	102,15
Rencistów	711,51	949,93	105,52	105,97
Utrzymujących się z niezarobkowych źródeł:	316,51	601,21	181,93	154,80
Ze świadczeń społecznych	x	244,29	x	291,87
Z pozostałych niezarobkowych źródeł	x	1151,00	x	110,00
<b>Typ rodziny biologicznej:</b>				
Małżeństwo bez dzieci	1260,18	1764,98	103,06	101,69
Z 1 dzieckiem	1073,76	1636,87	103,77	101,66
Z 2 dziećmi	864,78	1356,94	104,25	102,70
Z 3 dziećmi i więcej	591,62	946,52	110,08	110,44
Samotny rodzic z dziećmi	651,57	970,93	117,21	113,53
Pozostali	904,31	1363,42	105,44	104,00

Źródło: jak w Tabeli 1.

**Rysunek 1. Rozkład dochodów ekwiwalentnych gospodarstw domowych w 2008 roku**



System pomocy społecznej rozdzielał świadczenia w sposób, który uprzywilejowywał najbardziej ubogie grupy gospodarstw (względem rozkładu dochodów przed przyznaniem pomocy), co jest właściwe i uzasadnione. Gospodarstwa o najniższych dochodach otrzymywały wyższe świadczenia. Redystrybucja w ich kierunku (czyli do grup o miesięcznych dochodach nie przekraczających 753 zł) jest największa. W wyniku uzyskiwanych świadczeń najbardziej ubogie rodziny 2,5-krotnie zwiększały swoje dochody. Konsekwencją pomocy społecznej jest bardziej egalitarny rozkład dochodów (Rysunek 1).

Świadczenia socjalne przyczyniały się do zmniejszenia zasięgu ubóstwa, co oznacza, że spełniają swoje funkcje. W przypadku ich braku, poniżej granicy ubóstwa znalazłoby się w 2008 roku 19,40 procent ogółu gospodarstw domowych, a ostatecznie znalazło się 15,32 procent gospodarstw. Z kolei w 2003 roku świadczenia sprawiły, że ubóstwo finansowe dotknęło nie 22,24 procent rodzin a 16,82 procent<sup>7</sup>.

Prześledźmy, jaką pomoc socjalną otrzymały różne grupy gospodarstw domowych. Wyodrębniliśmy grupy gospodarstw w oparciu o wielkość ich dochodu ekwiwalentnego *ex-post* (czyli po uzyskaniu świadczeń), w relacji do wartości mediany wszystkich gospodarstw domowych. Na przykład, do gospodarstw pierwszej grupy dochodowej zaliczyliśmy gospodarstwa, które uzyskują dochód ekwiwalentny równy lub poniżej 10 procent wartości mediany dochodu ekwiwalentnego gospodarstw ogółem. Druga grupa gospodarstw to te, które uzyskują dochód powyżej 10 procent a zarazem mniejszy od 20 procent wartości mediany itd. Poszczególne grupy dochodowe ogółu gospodarstw zawiera Tabela 3.

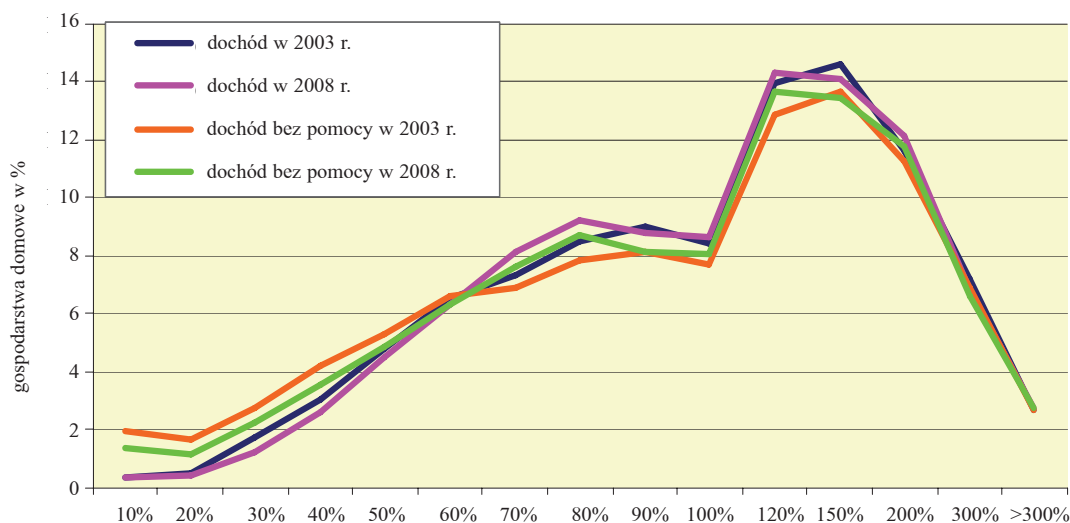
W roku 2008 wzrosły przeciętne kwoty pomocy społecznej skierowane do najbardziej ubogich gospodarstw, czyli tych z najniższych grup dochodowych. Natomiast przeciętna kwota pomocy społecznej systematycznie maleje począwszy od rodzin z 6 grupy dochodowej. Z kolei, gdy spojrzymy na udział pomocy socjalnej w dochodach rodzin, to ona maleje, ale na skutek tego, że wzrasta

**Tabela 3. Średnie miesięczne ekwiwalentne dochody rozporządzalne oraz pomoc społeczna w grupach dochodowych gospodarstw domowych ogółem w 2003 i w 2008 roku (w zł)**

Grupy dochodowe (w procentach)	Dochód przed otrzymaniem pomocy		Świadczenia z pomocy		Udział średniej pomocy	
	2003	2008	2003	2008	2003	2008
	średnie w zł				w dochodzie przed otrzymaniem pomocy (w procentach)	
10	40,02	17,11	10,80	43,21	26,99	252,54
20	98,32	135,24	43,45	63,57	44,19	47,01
30	158,47	231,90	68,18	92,84	43,02	40,03
40	244,19	349,24	69,23	96,79	28,35	27,71
50	332,46	462,27	65,82	105,78	19,80	22,88
60	415,82	600,17	69,93	92,45	16,82	15,40
70	510,87	737,58	63,88	77,42	12,50	10,50
80	605,83	878,70	57,05	62,07	9,42	7,06
90	694,87	1015,98	54,12	51,73	7,79	5,09
100	788,72	1147,86	48,32	42,39	6,13	3,69
120	925,05	1337,57	41,58	38,45	4,49	2,87
150	1144,20	1651,91	34,55	30,34	3,02	1,84
200	1485,61	2122,95	24,41	21,52	1,64	1,04
300	2070,22	2956,32	26,54	23,32	1,28	0,79
>300	3903,00	5771,46	24,24	20,35	0,62	0,35

Źródło: jak w Tabeli 1.

Rysunek 2. Empiryczne rozkłady dochodów ekwiwalentnych gospodarstw domowych w 2003 i w 2008 roku



ją dochody *ex-ante*, czyli przed otrzymaniem świadczeń. W 2008 roku w stosunku do roku 2003 widzimy, że maleje udział pomocy w dochodach, a dotyczy to tych rodzin, które znajdują się w 3 grupie dochodowej, a także w kolejnych grupach dochodowych.

Zaletą systemu pomocy socjalnej jest to, że nakierowana jest na grupy najsłabsze finansowo, ale jednocześnie jest tak, że pomoc społeczna pomaga wyjść ze sfery ubóstwa względnie małej części rodzin, które mają dochód poniżej progu ubóstwa. Wynika to z niskich nakładów na świadczenia. W 2008 roku dzięki świadczeniom, z biedy wyszło około jednej trzeciej biednych gospodarstw, które utrzymują się z niezarobkowych źródeł, w tym gospodarstw utrzymujących się ze świadczeń społecznych, i tylko 9 procentom rodzin wielodzietnym oraz osób samotnie wychowującym dzieci.

Warto także wskazać, że w latach 2003–2008 zaszły zmiany w rozkładach dochodów rozporządzalnych między poszczególnymi grupami gospodarstw domowych (Rysunek 2). Ułatwiały one zadanie systemowi pomocy społecznej. Otóż w tym czasie obserwujemy pozytywną tendencję, która polega na zmniejszeniu o 1,54 punktu procentowego frakcji gospodarstw, których dochody są bardzo niskie, ponieważ odpowiadają 20–60 procent wartości mediany dla wszystkich gospodarstw. Natomiast o 1,5 punktu procentowego wzrósł odsetek tych gospodarstw, które uzyskały dochody w przedziale 70–80 procent wartości mediany, jednocześnie o 0,56 punktu procentowego wzrósł odsetek gospodarstw mających dochody w przedziale 100–120 procent wartości mediany oraz o 0,48 punktu procentowego w przedziale od 150–200 procent wartości mediany. W 2008 roku, widoczne jest

to, że dużo gospodarstw ma dochody w przedziale wynoszącym od 60 do 200 procent wartości dochodu mediany dla wszystkich gospodarstw domowych.

Ponadto w badanym okresie równie istotne zmiany nastąpiły w obszarze najwyższych dochodów. Zmalała liczba gospodarstw uzyskujących dochody w przedziale 200–300 procent wartości mediany (o 0,36 punktu procentowego). Ta tendencja spadkowa oraz tendencje do wzrostu odsetka gospodarstw w przedziałach 100–120, 150–300 procent wartości mediany wpłynęły bezpośrednio na nieznaczne zwiększenie się zróżnicowania dochodów (wzrost współczynnika nierówności dochodów Giniego z 0,264 w 2003 roku do 0,298 w roku 2008 (ramka: Współczynniki nierówności dochodów)).

**Pod poprzeczką i nad poprzeczką.** W 2008 roku nastąpiło poszerzenie obszaru ubóstwa we wszystkich grupach gospodarstw domowych. Wyjątkiem pozostają jedynie rodziny pracownicze. W tym gronie – w porównaniu z rokiem 2007 – zmalał zakres ubóstwa o 1,14 punktów procentowych, podobnie miało miejsce w gospodarstwach pracujących na własny rachunek. W roku 2008 w sferze ubóstwa finansowego (pieniężnego) znajdowało się 15,3 procent gospodarstw domowych (w 2003 roku ubóstwo dotknęło 16,8 procent rodzin). To są te rodziny, których dochody ekwiwalentne<sup>8</sup> nie przekraczają 60 procent średniego miesięcznego dochodu ekwiwalentnego ogółu rodzin<sup>9</sup> (czyli miesięcznie 752,9 zł). Warto także wskazać na indeks głębokości ubóstwa, który pokazuje, jakiej kwoty rodzinom brakuje, aby uzyskać dochód, który odpowiada 60 procentom średniego miesięcznego docho-



### Współczynniki nierówności dochodów

Rozkład dochodów to uporządkowany szereg wszystkich dochodów – od najniższego do najwyższego – i przyporządkowana każdemu poziomowi dochodu liczba jednostek, które go uzyskują\*. Badając relacje dwóch skrajnych poziomów dochodów (najwyższego i najniższego) stwierdzamy, jaka jest rozpiętość dochodów badanej zbiorowości. Badając natomiast o ile przeciętnie różnią się od siebie wszystkie dochody występujące w zbiorowości stwierdzamy, jakie jest zróżnicowanie dochodów.

Spośród wielu miar zróżnicowania najpopularniejszym wydaje się być wskaźnik Giniego\*\*:

$$Gini = \frac{N+1}{N} - \frac{2}{N^2 \bar{x}} \sum_{i=1}^N (N+1-i) x_i \quad (1.8)$$

gdzie:

$x$  – dochody;  $\bar{x}$  – średni dochód;  $N$  – liczba gospodarstw oraz współczynnik zróżnicowania decylowego:

$$W_D = \frac{D_y}{D_1} \cdot 100 \quad (1.9)$$

Wartość wskaźnika Giniego równa się 0 w przypadku, gdy wszystkie dochody danej zbiorowości są równe – jest to jego wartość minimalna – oraz osiąga wartość 1 w przypadku, gdy całym dochodem danej zbiorowości dysponuje jedna jednostka. Rzeczywistość odbiega zasadniczo od tych przypadków, tak więc wartość wskaźnika Giniego dla różnych krajów i dla różnych okresów mieści się najczęściej w przedziale 0,2–0,4, z wyjątkiem krajów rozwijających się, gdzie jest znacznie wyższa i przybiera wartość powyżej 0,6.

\* Wygodniej jest posługiwać się procentowymi udziałami jednostek mających określony dochód. Dysponujemy wtedy uporządkowanym szeregiem (rozkładem), w którym każdej wysokości dochodu przyporządkowano określony odsetek zbiorowości, który dany dochód otrzymuje.

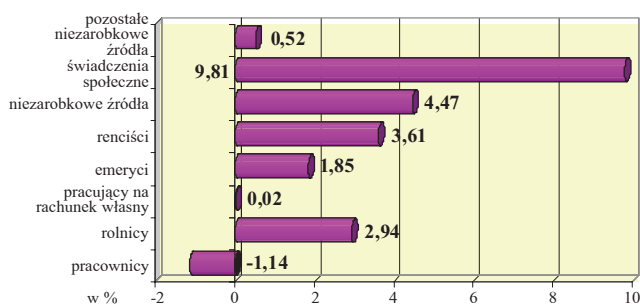
\*\* wg formuły A. Sena, 1973.

du ogółu rodzin. Otóż biednym gospodarstwom brakowało do tego poziomu średnio około 193,8 zł.

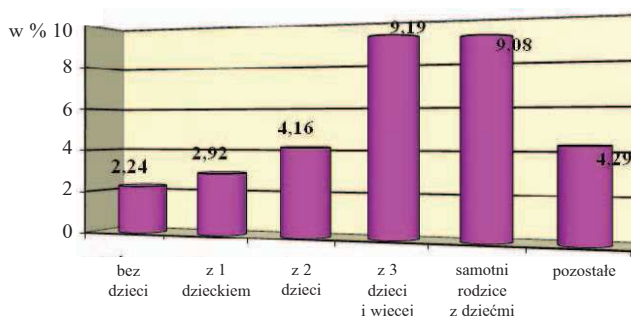
W 2008 roku w najgorszej sytuacji były rodziny utrzymujące się ze świadczeń społecznych. Wśród nich nastąpił wzrost odsetka biednych aż o 9,81 punktów procentowych. Te rodziny – zarówno w 2007, jak i w 2008 roku – przeważają w grupie dotkniętych ubóstwem finansowym, czyli tych, których dochód do dyspozycji (albo innymi słowy – dochód rozporządzalny) wynosi poniżej 60 procent wartości mediany dochodów ogółu gospodarstw domowych. Mała natomiast jest w obydwu latach reprezentacja gospodarstw utrzymujących się z pracy (Rysunek 3).

Poniżej linii ubóstwa znajdowało się w 2008 roku zdecydowanie więcej gospodarstw rencistów (o 3,61 punktów procentowych), rolników (o 2,94 punktów procentowych) oraz emerytów. W gospodarstwach emerytów rozmiary ubóstwa są wciąż bardzo duże.

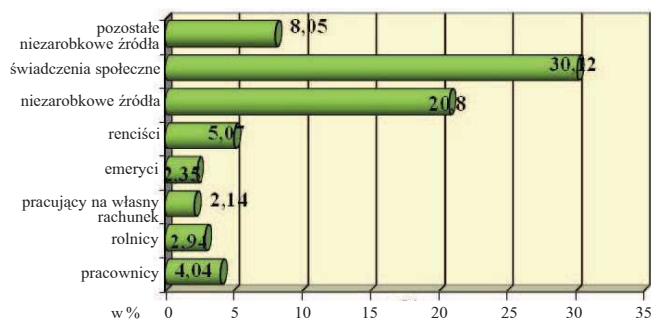
**Rysunek 3. Różnice w zasięgu ubóstwa w grupach społeczno-ekonomicznych pomiędzy 2008 a 2007 rokiem**



**Rysunek 4. Redukcja ubóstwa pod wpływem pomocy społecznej w gospodarstwach według typu rodziny biologicznej w 2008 roku**



**Rysunek 5. Redukcja ubóstwa pod wpływem pomocy społecznej w grupach społeczno-ekonomicznych gospodarstw domowych w 2008 roku**



W sferze ubóstwa w 2008 roku zaistniało więcej rodzin z trójkiem i więcej dzieci (Rysunek 4). W porównaniu z rokiem 2007, polepszyła się natomiast sytuacja małżeństw bez dzieci (spadek odsetka gospodarstw

## Rodzaje oferowanej pomocy społecznej w Polsce

Pomoc socjalna jest elementem systemu zabezpieczenia społecznego. Jest jedną z najstarszych form udzielania świadczeń na rzecz osób, które jej potrzebują. Przez dziesiątki lat była utożsamiana z działalnością charytatywną.

Poza pomocą społeczną w skład systemu zabezpieczenia społecznego zalicza się: ochronę zdrowia, ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia osobowe i majątkowe ludności, rehabilitację inwalidów i tak zwane uzupełniające świadczenia społeczne\*. System zabezpieczenia społecznego pełni rolę ubezpieczeniową, zaopatrzeniową i opiekuńczą.

Pomoc społeczna oferuje świadczenia pieniężne i rzeczowe (świadczenia socjalne i zasiłki dla bezrobotnych), które pełnią głównie funkcję opiekuńczą. Są one adresowane, przede wszystkim do gospodarstw o niskich dochodach, określonych w ustawie o pomocy społecznej, w których występują niekorzystne sytuacje: bezdomność, sieroctwo, bezrobocie, niepełnosprawność, potrzeba ochrony macierzyństwa, bez-

radność występująca zwłaszcza w rodzinach wielodzietnych i niepełnych.

Pomoc społeczna przynosi świadczenia socjalne o charakterze pozaubezpieczeniowym. Obejmuje ona jednak również zasiłki dla bezrobotnych, który mimo formalnego składowego sposobu finansowania, jest istotnym elementem systemu osłonowego.

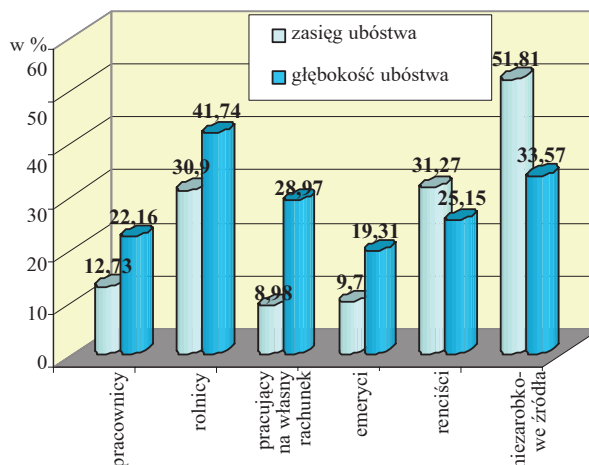
W Polsce oferowane są następujące świadczenia socjalne: zasiłki rodzinne, zasiłki pielęgnacyjne, dodatki mieszkaniowe, zasiłki stałe z pomocy społecznej, zasiłki okresowe z pomocy społecznej, zasiłki dla kobiet w ciąży oraz osób wychowujących dzieci, pozostałe świadczenia z pomocy społecznej, alimenty, pomoc od instytucji niekomercyjnych, pozostałe dochody o charakterze świadczeń socjalnych, inne świadczenia z funduszu pracy oraz zasiłki wychowawcze.

\* P. Błędowski, *Pomoc społeczna w: „Polityka Społeczna”* pod red. A. Kurzynowskiego, SGH, Warszawa 2003.

o 0,75 punktów procentowych), podobnie jak rodzin z dwojgiem dzieci (spadek odsetka gospodarstw o 1,38 punktów procentowych). Na ubóstwo w dalszym ciągu narażone są rodziny niepełne – matki i ojcowie samotnie wychowujący dzieci. W porównaniu z 2007 rokiem procent tych gospodarstw nieco się zwiększył (o 1,58 punktów procentowych). Poszerzył się również zasięg ubóstwa w gospodarstwach pozostałych (między innymi małżeństw z dziećmi i innymi osobami w rodzinie). Natomiast w analizowanym okresie gospodarstwa małżeństw bez dzieci znajdowały się w najkorzystniejszej sytuacji. Za nimi plasowały się małżeństwa z jednym dzieckiem oraz pozostałe rodziny.

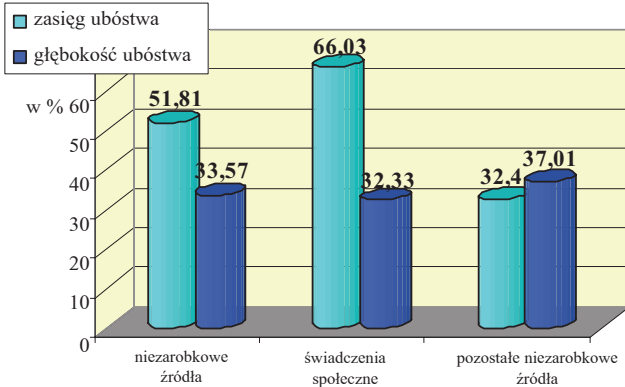
Najwięcej ubogich gospodarstw (prawie 52 procent) znajduje się w gronie rodzin, które utrzymują się z niezarobkowych źródeł. W tej grupie mamy ponad 5-krotnie wyższy odsetek ubogich gospodarstw niż w grupie emerytów i ponad 4-krotnie wyższy niż w grupie pracowników. Grupą najmniej narażoną na ubóstwo są, obok pracujących na rachunek własny (w tej grupie jedynie 8,98 gospodarstw jest ubogich), gospodarstwa emerytów oraz gospodarstwa pracownicze. Pozostałe grupy gospodarstw domowych – renciści i rolnicy charakteryzują się ponad 30 procentowym odsetkiem ubogich gospodarstw (Rysunek 6). W rodzinach emerytów występują najniższe „niedobory”, w stosunku do poziomu dochodów ekwiwalentnych, które sprawiają, że rodzina wydobywa się z biedy. Wystarczy im przyznać kwotę niewiele większą od 145 zł.

Rysunek 6. Miary ubóstwa w grupach społeczno-ekonomicznych w 2008 roku

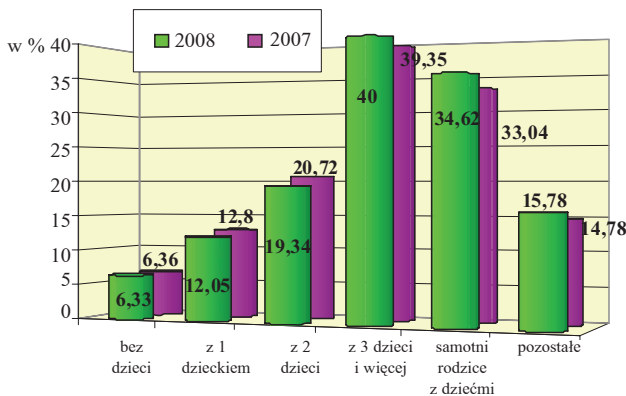


Rodziny utrzymujące się z niezarobkowych źródeł, to odbiorcy różnego rodzaju świadczeń społecznych (na przykład zasiłku dla bezrobotnych, pomocy społecznej) oraz odbiorcy dochodów z pozostałych niezarobkowych źródeł (na przykład rentierzy pozostający na utrzymaniu). W 2008 roku aż 66,03 procent gospodarstw domowych pobierających świadczenia oraz 32,4 procent gospodarstw utrzymujących się z pozostałych niezarobkowych źródeł znajdowało się w obszarze biedy (Rysunek 7).

**Rysunek 7. Miary ubóstwa w gospodarstwach utrzymujących się z niezarobkowych źródeł w 2008 roku**



**Rysunek 8. Zasięg ubóstwa w gospodarstwach według typu rodziny biologicznej w 2007 i w 2008 roku**



Jednocześnie badania pokazują, że bieda w gospodarstwach rolników i utrzymujących się z niezarobkowych źródeł jest znacznie dotkliwsza, niż w pozostałych (Tabela 4). W obu typach rodzin „niedobór” w dochodach ekwiwalentnych jest znaczny, przy czym w gospodarstwach rolniczych przekracza 314 zł, a tych utrzymujących się z niezarobkowych źródeł – 252 zł.

Badania pokazują, że zasięg ubóstwa rośnie wraz z liczbą dzieci w rodzinie (Rysunek 8). Utrzymanie dzieci stanowi główną determinantę niekorzystnej sytuacji materialnej gospodarstwa. Obecność dziecka w rodzinie powoduje, że wzrasta prawdopodobieństwo znaczącego spadku materialnego standardu życia rodziny i znalezienia się w sferze ubóstwa. Od lat najbardziej upośledzone pod względem ubóstwa, są rodziny wielodzietne<sup>10</sup>. W latach 2007–2008 40 procent rodzin z trójkiem lub więcej dziećmi znajdowało się w obszarze ubóstwa. Jednocześnie rodziny bezdzietne, małżeństwa z jednym dzieckiem oraz

**Tabela 4. Wskaźniki ubóstwa w grupach społeczno-ekonomicznych**

Gospodarstwa domowe	„Niedobór” dochodów (w zł)	Dotkliwość (P <sub>2</sub> ) (w procentach)
Pracowników	166,85	7,86
Rolników	314,28	24,82
Pracujących na rachunek własny	218,13	14,12
Emerytów	145,35	6,62
Rencistów	189,36	9,70
Utrzymujących się z niezarobkowych źródeł:	252,76	15,98
Z świadczeń społecznych	243,42	14,30
Z pozostałych niezarobkowych źródeł	278,66	20,64
Ogółem	193,81	10,86

Źródło: Obliczenia i opracowanie własne na podstawie danych z Budżetów Gospodarstw Domowych 2008.

pozostałe odznaczają się zdecydowanie najmniejszym zasięgiem ubóstwa. W trudnej sytuacji znajdują się również rodziny niepełne – blisko 35 procent gospodarstw bez jednego z rodziców znajduje się poniżej linii ubóstwa. Ubóstwo najbardziej „doskwiera” rodzinom z większą liczbą dzieci (wysokie wskaźniki głębokości i dotkliwości ubóstwa (Tabela 5).

**Tabela 5. Wskaźniki ubóstwa w gospodarstwach według typu rodziny biologicznej w 2008 roku**

Wskaźniki ubóstwa	Małżeństwa				Samotni rodzice	Pozostali
	bez dzieci	z 1 dzieckiem	z 2 dziećmi	z 3 i więcej dziećmi		
„Niedobór” dochodów (w zł)	186,88	202,01	197,50	207,06	209,84	187,56
Dotkliwość (P <sub>2</sub> ) (w procentach)	10,85	12,40	11,27	11,42	11,41	10,71

Źródło: Obliczenia i opracowanie własne na podstawie danych z Budżetów Gospodarstw Domowych 2008.

**Wnioski końcowe.** Politycy i partnerzy społeczni powinni stale zwracać uwagę na rolę transferów społecznych (świadczeń socjalnych) w kształtowaniu się wysokości dochodów gospodarstw domowych oraz ich rolę w procesie zapobiegania lub łagodzenia zjawiska ubóstwa.

Badania autorki wskazują, że najzamożniejsze rodziny tylko w nieznacznym stopniu powiększają swoje dochody dzięki korzystaniu z systemu pomocy społecz-



nej. Natomiast pomoc społeczna wyraźnie powiększa dochody rozporządalne rodzin o najniższych dochodach w stosunku do dochodów, które mieliby, gdyby nie otrzymali pomocy społecznej. W przypadku braku świadczeń socjalnych poniżej granicy ubóstwa znajdowałoby się 19,4 procent ogółu rodzin (faktycznie poniżej tej granicy znajduje się 15,3 procent polskich rodzin).

<sup>1</sup> Problem ten w równym stopniu dotyczy ludzi, którzy przywykli do „opiekuńczej” roli państwa w czasach socjalistycznych, jak i ludzi z tak zwaną „wyczoną bezradnością” wychowywanych po roku 1989.

<sup>2</sup> Wszystkie inne gospodarstwa niewyszczególnione osobno według typu rodziny biologicznej.

<sup>3</sup> Bardziej uzasadnione – w celu uzyskania informacji na temat przeciętnych dochodów beneficjentów świadczeń z pomocy społecznej – byłoby rozpatrywanie nie ogółu gospodarstw domowych (a więc zarówno pobierających, jak i niepobierających pomoc), a gospodarstw, których źródłem dochodów są świadczenia z pomocy.

<sup>4</sup> M. Radziukiewicz, *Dochody gospodarstw domowych ze świadczeń społecznych*, „Handel Wewnętrzny” nr 4/5, 2007.

<sup>5</sup> Poważne zachwianie równowagi finansowej w najważniejszych obszarach ubezpieczeń społecznych (w systemie emerytalnym i zdrowotnym) wymusza przeprowadzenie radykalnych reform. Programy konsolidacji budżetowej nie ograniczają się jedynie do ubezpieczeń społecznych, ale obejmują całe finanse publiczne – zob: W.B. Szyber, *Zmiany i zróżnicowanie funkcji redystrybucyjnych finansów publicznych*, „Ekonomista” nr 6/2005.

<sup>6</sup> E. Aksman, *Redystrybucyjny efekt zasilków społecznych i podatku dochodowego*, „Ekonomista” nr 6/2005.

<sup>7</sup> M. Radziukiewicz, *Wpływ świadczeń z pomocy społecznej na zasięg ubóstwa*, „Handel Wewnętrzny” nr 6/2007.

<sup>8</sup> B. Buchman, L. Rainwater, G. Schmaus, T.M. Smeeding, *Equivalence Scales, Well-Being, Inequality, and Poverty: Sensitivity Estimates Across Ten Countries Using the Luxembourg Income Study (LIS) Database*, „The Review of Income and Wealth”, No. 2, June 1988.

<sup>9</sup> Badania budżetów gospodarstw domowych wykonywane przez GUS dostarczają danych o dochodach w analizowanych tu latach 2007–2008 oraz 2003. Wprowadzono tam nową kategorię dochodów ekwiwalentnych w miejsce dochodu rozporządzalnego, będącego do dyspozycji osoby, bądź gospodarstwa (przeliczono je zgodnie ze skalą STAT = 0,72).

<sup>10</sup> Z trójką lub większą liczbą dzieci w przeciwieństwie do rodzin młodziutych (z jednym lub dwojgiem dzieci).

**Partnerzy społeczni stoją przed zadaniem przygotowania się do wykonywania ewaluacji/ocen polityk społecznych państwa w oparciu o wskaźniki. Stoją jednak przed trudniejszym zadaniem wówczas, gdy z takich czy innych powodów nie sformułowano klarownych celów w określonych politykach publicznych – pisze Krzysztof Hagemeyer**

## Polityka celów, środków i miar

*Jednym z zadań partnerów w dialogu społecznym jest współtworzenie i ocena polityki społecznej państwa, w tym polityki zabezpieczenia społecznego. Powinni oni przede wszystkim uczestniczyć w formułowaniu celów i badać to, czy prowadzona polityka je osiąga.*

**W**szyscy mają ułatwione zadanie, jeśli polityka państwa w powyższym zakresie posiada jasno sformułowane cele. Jeszcze łatwiejsze zadanie mają wtedy, gdy cele te są wyrażone we wskaźnikach ilościowych. Ale najłatwiejsze zadanie przed partnerami stoi wówczas, gdy polityka społeczna państwa wprost deklaruje, jakie chce osiągnąć wskaźniki w różnych okresach, na przykład w ciągu roku, kilku, kilkunastu czy kilkudziesięciu lat (w wielu dziedzinach zmiany w polityce przynoszą efekty dopiero po dziesięcioleciach – jak na przykład w przypadku reform emerytalnych).

Partnerzy powinni starać się doprecyzować cele polityki zabezpieczenia społecznego (lecz także innych elementów polityki społecznej) i wyjść poza ogólniki typu: wyeliminowanie, czy też ograniczenie biedy w kraju. Powinni także dbać o to, by wiadomo było, jak szybko rząd powinien osiągnąć takie cele oraz jakie dziedziny powinien traktować priorytetowo. Dobrze jest też wiedzieć, w jakim stopniu chce się, by celem polityk publicznych było jedynie ograniczenie nierówności szans życiowych i możliwości, a w jakim zakresie celem jest również ograniczenie nierówności dochodowych generowanych przez mechanizmy rynku (jak bardzo, jak daleko, jak szybko).

Gdy znamy cele danej polityki publicznej, to powinniśmy sięgnąć po odpowiednie badania statystyczne. Ich analiza pozwala zazwyczaj śledzić, czy osiągnięte są założone cele tak szybko, jak deklarowano i czy osiąga się

je efektywnie (to znaczy, jak efekty mają się do środków zainwestowanych w daną politykę społeczną). Na podstawie wskaźników partnerzy mogą dokonać oceny prowadzonej polityki i postulować przeprowadzenie reform, jeśli nie spełnia ona oczekiwań.

Partnerzy stoją przed trudniejszym zadaniem, gdy z takich czy innych powodów nie sformułowano klarownych celów polityk publicznych. W takiej sytuacji mogą skorzystać z innych istniejących kryteriów, które w jakimś stopniu pozwalają na przeprowadzenie oceny polityk społecznych. Otóż w wielu dziedzinach istnieją pewne uznane normy międzynarodowe. Na przykład, jeśli kraj jest członkiem Międzynarodowej Organizacji Pracy, to ważnym punktem odniesienia są konwencje i rekomendacje tejże Organizacji – te ratyfikowane (co do których kraj zobowiązał się do ich przestrzegania), ale i te nieratyfikowane. Samo członkostwo w organizacji zobowiązuje moralnie do sprostania – w miarę możliwości – wymogom przyjętym przez trójstronne delegacje wszystkich krajów członkowskich.

W dziedzinie zabezpieczenia społecznego kluczową, ratyfikowaną przez Polskę, konwencją jest Konwencja nr 102 z 1951 roku o minimalnych normach zabezpieczenia społecznego. Konwencja ta zawiera bardzo precyzyjnie i często ilościowo sformułowane normy dotyczące wysokości wszelkiego rodzaju świadczeń zabezpieczenia społecznego (jak renty inwalidzkie, rodzinne, emerytury, zasiłki dla bezrobotnych, świadczenia macierzyńskie, rodzinne, chorobowe oraz świadczenia w razie wypadków przy pracy i chorób zawodowych), a także w zakresie dostępu do usług opieki zdrowotnej. Konwencja ta może więc z powodzeniem służyć jako jeden z punktów odniesienia dla oceny polityki zabezpieczenia społecznego każdego kraju.

Dla oceny polityk partnerzy mogą wykorzystać także inne istniejące normy międzynarodowe, jak Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego, czy inne konwencje MOP-u w tej dziedzinie przewidujące wyższe niż minimalne normy ujęte w Konwencji nr 102 (Konwencja

nr 121 dotycząca świadczeń w razie wypadków przy pracy i chorób zawodowych; Konwencja nr 128 dotycząca świadczeń w razie inwalidztwa, na starość i w razie śmierci żywiciela rodziny, Konwencja nr 130 dotycząca opieki lekarskiej i świadczeń chorobowych, Konwencja nr 168 dotycząca promocji zatrudnienia i ochrony przed bezrobociem czy Konwencja nr 183 o ochronie macierzyństwa).

Ponadto partnerzy chcący dokonywać oceny realizacji polityk społecznych, mogą skorzystać z porównań międzynarodowych, zwłaszcza w ramach grupy krajów, z którymi czujemy się we wspólnocie lub które z innego powodu traktujemy jako punkt odniesienia. Dla Polski takimi grupami krajów są przede wszystkim kraje członkowskie Unii Europejskiej, niekiedy także kraje zrzeszone w OECD. Oba ugrupowania używają zresztą statystyk porównawczych dla oceny polityk prowadzonych w krajach członkowskich we wszelkich dziedzinach.

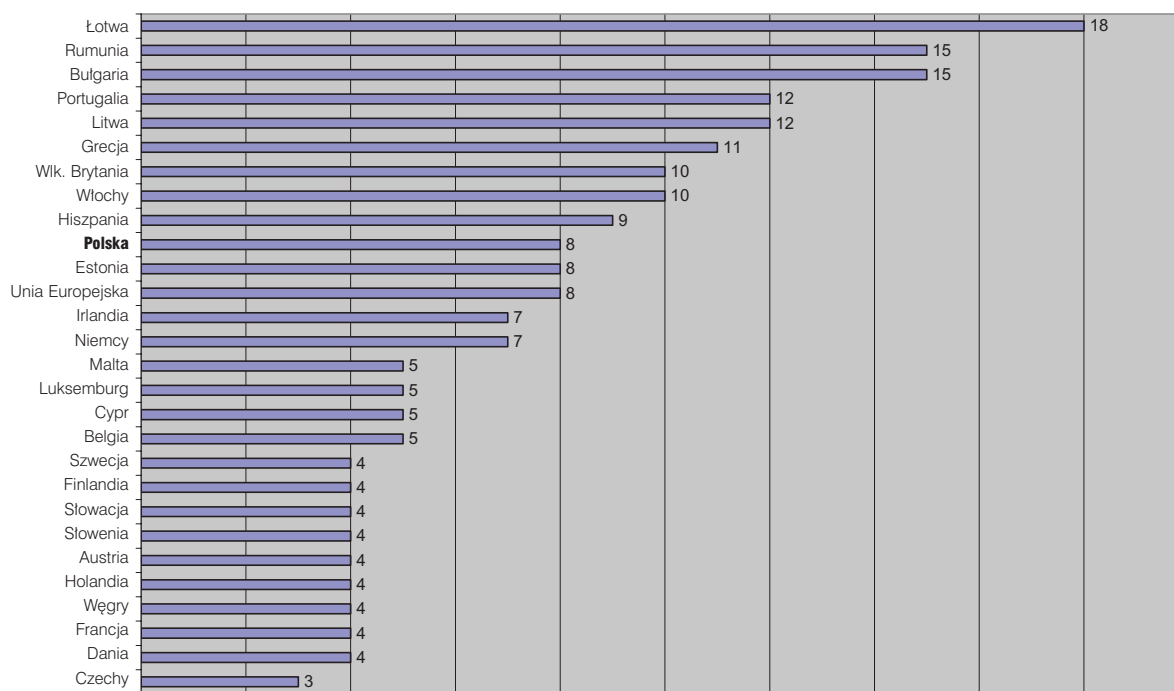
W Unii Europejskiej w wielu dziedzinach polityki gospodarczej państwa członkowskie dążą do wspólnych celów oraz harmonizują swoje działania. Ale w zakresie polityki i kształtu systemów zabezpieczenia społecznego decyzje podejmują samodzielnie. Koordynują swoje działania, tylko w ramach tak zwanej otwartej metody koordynacji, która polega w zasadzie wyłącznie na wymianie

informacji oraz na prezentowaniu wyników polityki zabezpieczenia społecznego w oparciu o uzgodniony zestaw statystycznych wskaźników. W OECD w większości dziedzin koordynacja też nie wychodzi poza wolę poddania się wzajemnym ocenom.

Unia Europejska i OECD wypracowują statystyki porównawcze i przeprowadzają ich analizy. Dzięki temu obie organizacje dysponują bardzo bogatymi bazami danych, a także powstaje wiele analiz i raportów opartych na tych danych. Także w dziedzinie zabezpieczenia społecznego.

W tym krótkim tekście chcę, tylko rzucić okiem na niektóre dostępne wskaźniki dotyczące efektów polityki zabezpieczenia społecznego z jednej strony, jak i wielkości nakładów inwestowanych w tę politykę z drugiej. Zachęcam jednak czytelników do wglębnienia się samemu w dostępne bazy danych i raporty w poszukiwaniu głębszej analizy. Pamiętać też trzeba, że statystyczne porównania międzynarodowe kryją wiele pułapek i nie można wyciągać wniosków zbyt pochopnie – pomimo wysiłków – nie wszystko można sprowadzić do wspólnego mianownika i w każdym niemal porównaniu międzynarodowym można dowiedzieć, że porównywalność stosowanych danych jest ograniczona. Pomimo to, chciałbym przekonać, że takie porównania są potrzebne i mają sens.

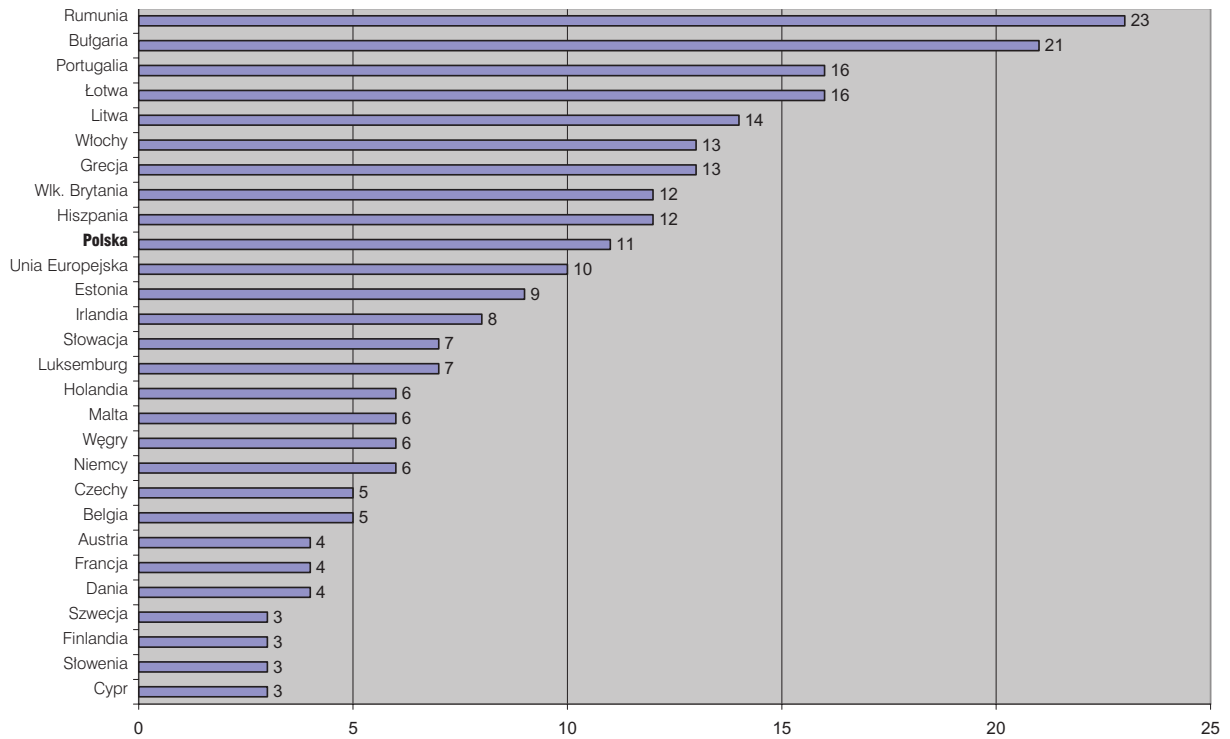
Wykres 1. Ubóstwo całkowite



Źródło: baza danych EUROSTAT.

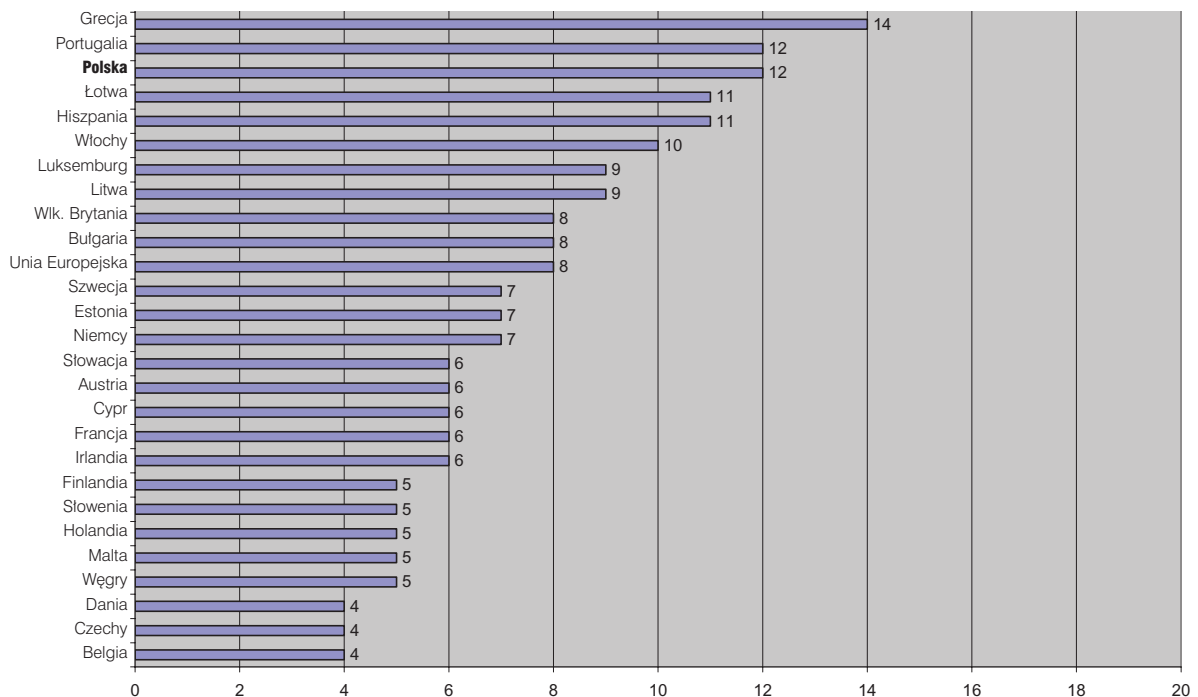


**Wykres 2. Ubóstwo dzieci**



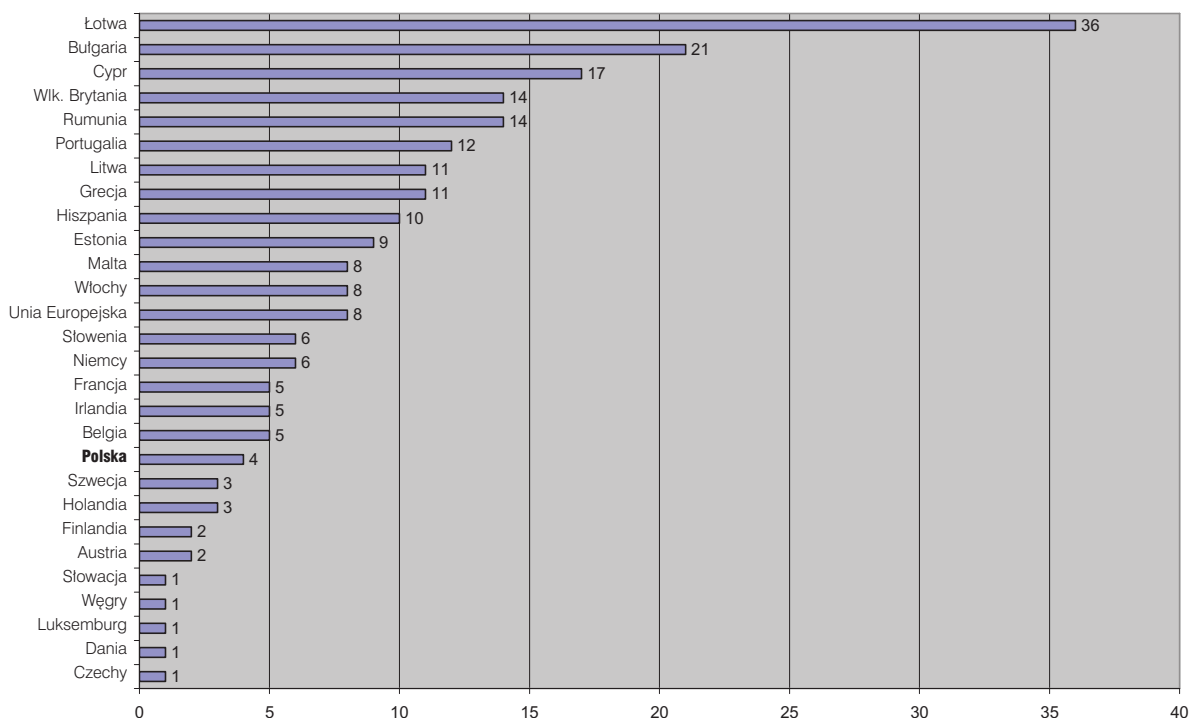
Źródło: baza danych EUROSTAT.

**Wykres 3. Ubóstwo pośród osób pracujących**



Źródło: baza danych EUROSTAT.

Wykres 4. Ubóstwo wśród osób starszych



Źródło: baza danych EUROSTAT.

Zacznijmy od zagadnienia ubóstwa i nierówności dochodowych. Urząd Statystyczny Wspólnoty Europejskiej EUROSTAT stosuje różne miary, które służą obliczeniu odsetka społeczeństw, znajdujących się poniżej linii biedy. Wykorzystuje do tego miary relatywnego/względnego ubóstwa. Za biedną uznaje tę część społeczeństwa, która nie osiąga pewnego odsetka przeciętnego poziomu dochodów, istniejącego w danym kraju, to jest – 40 procent, 50 procent i 60 procent przeciętnego dochodu. Dodatkowo, każdy z tych wskaźników liczony jest dla dwóch różnych definicji „dochodu przeciętnego”: (1) dochód, który jest statystyczną średnią dochodu na osobę we wszystkich gospodarstwach domowych

w danym kraju; (2) dochód „środkowy”, mediana – poziom dochodu na osobę taki, że połowa osób we wszystkich gospodarstwach domowych w danym kraju ma dochód niższy, a druga połowa wyższy.

Istnieje zatem sześć różnych miar ubóstwa. Są one podstawą do różnych ocen jego rozmiarów, ale także przynoszą – przy porównaniach międzynarodowych – różne rankingi krajów branych pod uwagę. Przyjrzyjmy się jednemu z tych wskaźników rozmiarów biedy (czy też – jak chcą statystycy z EUROSTATU – zagrożonych ubóstwem w danym kraju). Uznajmy, że chcemy zobaczyć, ile mamy biednych, których dochód znajduje się poniżej 40 procent średniego dochodu w każdym z krajów. Uznajemy, że ten poziom dochodu dzieli obywateli na tych „w biedzie” i „nie w biedzie”. Otóż w latach 2007–2008 8 procent mieszkańców Unii Europejskiej osiągnęło dochód poniżej tak zdefiniowanej granicy ubóstwa. Dla Polski wskaźnik ten jest prawie na poziomie unijnej średniej. W co najmniej 9 krajach Unii tak mierzony poziom ubóstwa jest wyższy niż w Polsce.

EUROSTAT liczy także wskaźniki ubóstwa odrębnie dla poszczególnych grup wiekowych, jak i odrębnych grup społecznych. Na przykład, tak rozumiane ubóstwo dotyka przeciętnie w Unii 10 procent dzieci (do lat 15), a w Polsce wskaźnik ten jest nieco wyższy

*W Polsce mamy znaczną skalę ubóstwa i nierówności dochodowych pod względem dochodów pieniężnych. Natomiast zakres ubóstwa, jak i nierówności dochodowych, jest istotnie łagodzony różnego rodzaju „dochodami” w naturze.*

– 11 procent, co oznacza, że taki odsetek dzieci żyje w rodzinach o dochodzie na osobę poniżej tak zdefiniowanej linii ubóstwa.

Z kolei poziom ubóstwa wśród osób w wieku produkcyjnym w całej Unii wynosi średnio 8 procent a w Polsce – 9 procent. Natomiast wśród osób pracujących średni unijny poziom ubóstwa wynosi 8 procent a w Polsce, ten poziom wynosi 12 procent. Znacznie lepiej niż przeciętnie rysuje się u nas sytuacja osób starszych (powyżej 65 roku życia): tak mierzone ryzyko ubóstwa wynosi w Polsce 4 procent, w porównaniu ze wskaźnikiem 8 procent dla całej UE.

**Problematiczne porównania międzynarodowe.** Pokażemy teraz pierwszy przykład problemów, jakie wiążą się z przeprowadzaniem porównań międzynarodowych. Otóż według EUROSTATU odsetek osób żyjących w ubóstwie w Polsce (i przeciętna w UE) wynosi 6 procent, gdy wyliczamy ten odsetek w oparciu o inną kategorię, czyli linię ubóstwa równą 40 procent dochodu środkowego (mediana) a nie średniego, jak powyżej.

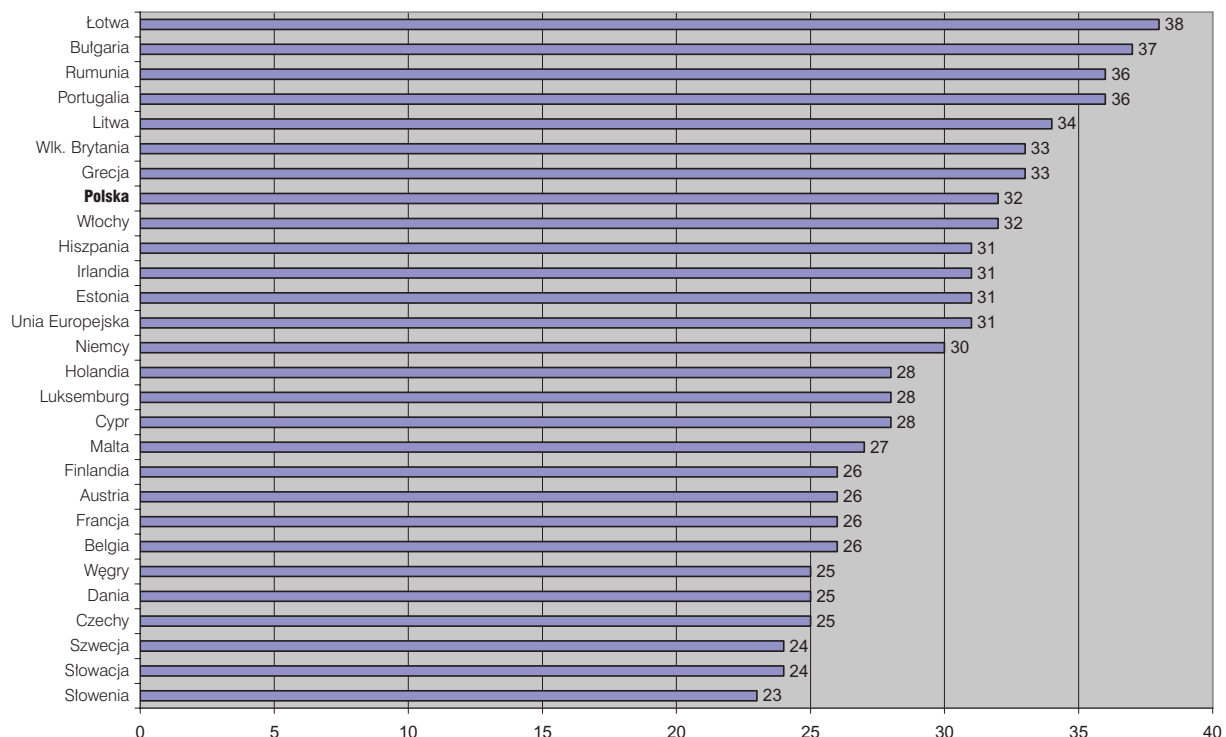
Tymczasem inaczej wygląda ten wskaźnik, gdy zajrzemy do wydanego ostatnio raportu OECD, który dotyczy zróżnicowania dochodów i ubóstwa. Według tego opracowania 9,3 procent osób w Polsce znajduje

się poniżej tej linii ubóstwa a w innych krajach, które są członkami zarówno OECD, jak i UE, ten wskaźnik znajduje się poniżej poziomu 5 procent średnio.

Z kolei, gdy podwyższymy granicę ubóstwa do połowy dochodu środkowego (mediana), ubóstwo w Polsce osiąga 14,6 procent obywateli (9,3 procent obywateli w krajach europejskich OECD). Natomiast, gdy licząc odsetek obywateli żyjących w biedzie zastosujemy granicę 60 procent dochodu środkowego, to wówczas 28 procent ludności Polski dotyka bieda (średnio 16 procent w europejskich krajach OECD).

Przedstawione dwa źródła informacji dają zatem całkiem odmienne obrazy sytuacji, choć opierają się na tych samych danych źródłowych (którymi są, w przypadku Polski, przeprowadzane regularnie przez GUS badania budżetów gospodarstw domowych). Fachowiec w końcu dotrze do przyczyn tych różnic. Na przykład może to wynikać z uwzględnienia lub nieuwzględnienia pewnych elementów dochodów gospodarstw domowych – zwłaszcza dochodów „w naturze” z tytułu na przykład posiadania mieszkania. Mogą to też być różne sposoby przeliczania dochodu na osobę i w różnym stopniu nierównoważnego traktowania pod tym względem osób w różnym wieku (dzieci – dorośli), jak i różnego sposobu uwzględniania „oszczędności” z tytułu rozmiarów gospodarstwa domo-

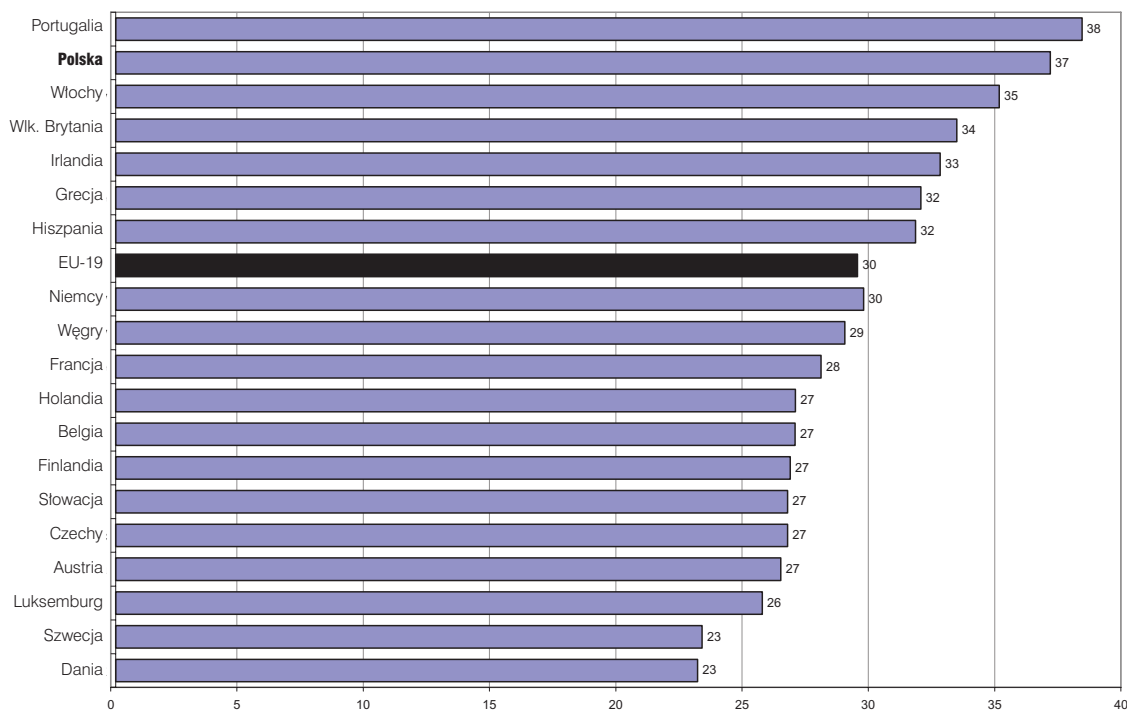
Wykres 5. Koncentracja dochodu



Źródło: baza danych EUROSTAT.



Wykres 6. Koncentracja dochodu (OECD)



Źródło: Raport OECD „Growing unequal?”.

wego (czyli faktu, że potrzeby dochodowe gospodarstwa czteroosobowego nie są cztery razy większe niż jednoosobowego). Ale ktoś daleki od kuchni statystycznej może czuć się zagubiony.

**Zróźnicowanie dochodów.** Efekty polityki zabezpieczenia społecznego, a zwłaszcza rola świadczeń pieniężnych, zależą od stopnia, w jakim są zróźnicowane dochody w danym społeczeństwie. Dlatego wypracowane zostały miary, które pozwalają nam oszacować to zróźnicowanie. Wybierzemy tylko jedną z nich – stopień koncentracji dochodów mierzony, tak zwanym współczynnikiem Giniego (wskazuje jaki procent dochodów należałoby przesunąć od tych, którzy mają więcej do tych, co mają mniej, aby osiągnąć sytuację, w której każdy ma taki sam dochód; wartości wskaźnika mieszczą się pomiędzy 0 i 100 procent; wskaźnik 0 oznaczałby równość całkowitą, wskaźnik równy 100 skrajną nierówność – całkowitą koncentrację dochodów w rękach jednostki).

Według danych EUROSTATU przeciętnie w Unii wskaźnik koncentracji dochodu w 2008 roku wyniósł 31 procent, a w Polsce nieco więcej – 32 procent. I tu kolejna pułapka porównań międzynarodowych. Wspomniany już wyżej raport OECD wskazuje, że w Polsce mamy jedno z największych zróźnicowań dochodowych w kra-

jach OECD i to nie tylko w Europie. OECD uwzględnia jednak tylko dochód pieniężny, podczas gdy wyliczenia EUROSTAT-u uwzględniają także doszacowane dochody w naturze (jak na przykład konsumowane produkty własnej produkcji/hodowli, czy oszacowany „dochód” wynikający z faktu, że gdy się jest właścicielem mieszkania, czy domu nie płaci się czynszu). Wniosek jest więc następujący: w Polsce mamy znaczną skalę ubóstwa, nierówności dochodowych pod względem dochodów pieniężnych. Natomiast zakres ubóstwa, jak i nierówności dochodowych jest istotnie łagodzony różnego rodzaju „dochodami” w naturze.

**Transfery społeczne.** Polityka społeczna dysponuje narzędziami, które są stosowane, aby zmniejszać rozpiętości dochodowe i skalę ubóstwa. Są to pieniężne transfery społeczne, czyli inaczej mówiąc, świadczenia socjalne. Są one finansowane z budżetu systemu zabezpieczenia społecznego.

Wykres 7 prezentuje hipotetyczne rozmiary ubóstwa, gdyby rodziny (gospodarstwa domowe) nie miały jakiegokolwiek dostępu do świadczeń socjalnych (transfery pieniężne), czyli gdyby ich dochód nie był wspomagany zasilaniem z systemu zabezpieczenia społecznego (dochód przed transferami społecznymi). W takim wypadku

w 2007 roku 47 procent osób znalazłoby się w strefie ubóstwa (ale w tym przypadku użyto wyższej linii ubóstwa w wysokości 60 procent dochodu „średniego”).

Interpretując ten wykres dalej można powiedzieć, że emerytury i renty wynoszą ponad linię ubóstwa 10 procent ludzi w Polsce (czyli olbrzymią większością osób starszych i już nie pracujących – czyniąc to skutecznie, bo ubóstwo wśród osób starszych w Polsce jest relatywnie niskie), natomiast wszelkie pozostałe świadczenia pieniężne wynoszą ponad linię ubóstwa 20 procent mieszkańców kraju. 17 procent pozostaje jednak w ubóstwie, pomimo transferów (bo albo do nich nie docierają lub są zbyt niskie). Relatywnie wysokie pozostaje w Polsce ubóstwo wśród dzieci, jak i osób w wieku produkcyjnym, także tych pracujących.

Wiele jest w Polsce ostatnio wypowiedzi sugerujących, że powyższa sytuacja wynika z kierowania transferów społecznych do niewłaściwych odbiorców (to znaczy zbyt zamożnych). Towarzyszy temu sugestia, że wydając tyle samo na świadczenia społeczne, można osiągnąć lepsze rezultaty w wyniku zmiany struktury wydatków. Czy rzeczywiście?

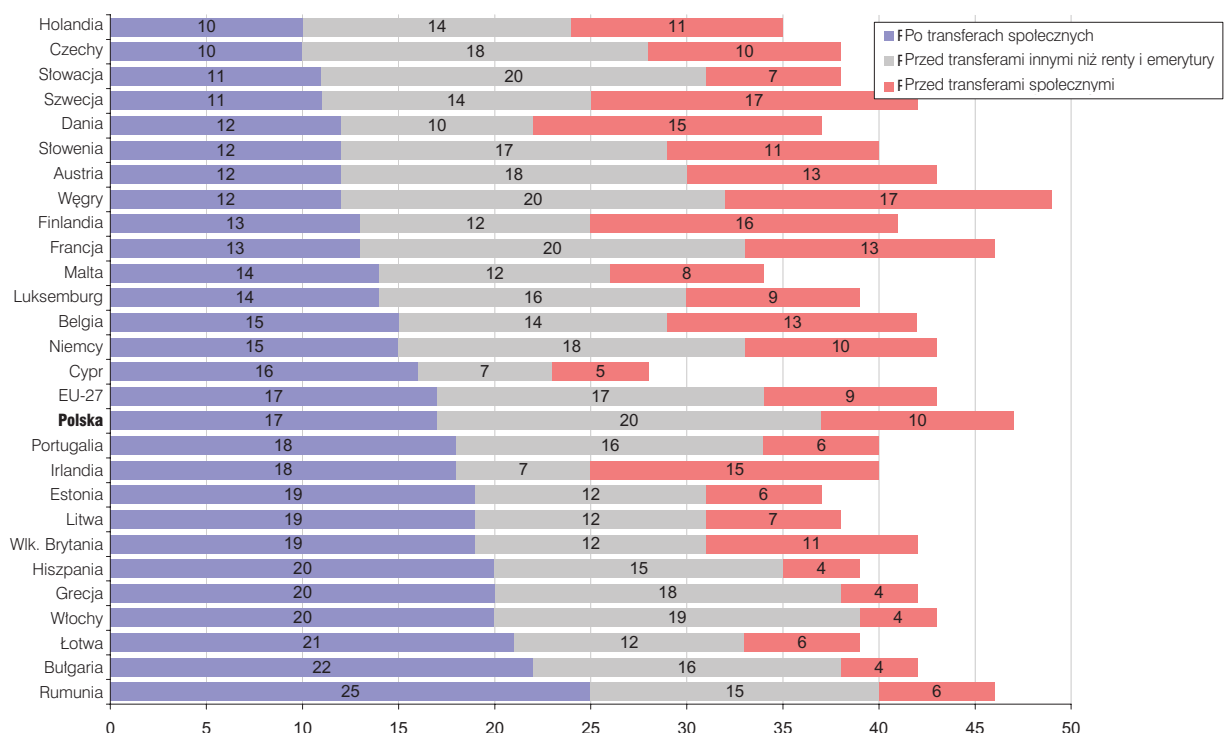
Prezentowane rozmiary ubóstwa i zróżnicowania dochodów w różnych krajach to wielkości relatywne. Są bowiem wynikiem porównań między wysokością docho-

dów poszczególnych grup społecznych. Ubóstwo w tym wydaniu nie jest bezpośrednio związane z przeciętnym poziomem życia (mierzonym na przykład PKB na głowę mieszkańca). Na Wykresie 7. widzimy kraje ogólnie biedniejsze, ale o niskim ubóstwie i nierównościach dochodów, a także kraje bogate, które mają znaczne tak nierówności, jak i ubóstwo. Wszystkie trzy „słupki”, razem mierzą odsetek osób poniżej linii ubóstwa mierzony wielkością osiąganego dochodu w sytuacji braku dostępu do świadczeń społecznych (a więc, tylko dochody z pracy itp.) „Słupek” niebieski i szary razem przedstawiają odsetek ubogich, gdy do dochodów z pracy dodamy dochody z emerytur i rent (długość słupka pomarańczowego mierzy zatem o ile punktów procentowych zmniejsza się ubóstwo dzięki emeryturom i rentom). „Słupek” niebieski, mierzy to, co zwykle mierzymy jako ubóstwo – odsetek osób, których całkowity dochód jest niższy od linii ubóstwa.

„Słupek” szary sam w sobie – pokazuje o ile punktów procentowych zmniejsza się ubóstwo dzięki dostępowi do świadczeń innych niż emerytury, a szary i pomarańczowy razem wzięte – o ile wszystkie świadczenia zmniejszają ubóstwo.

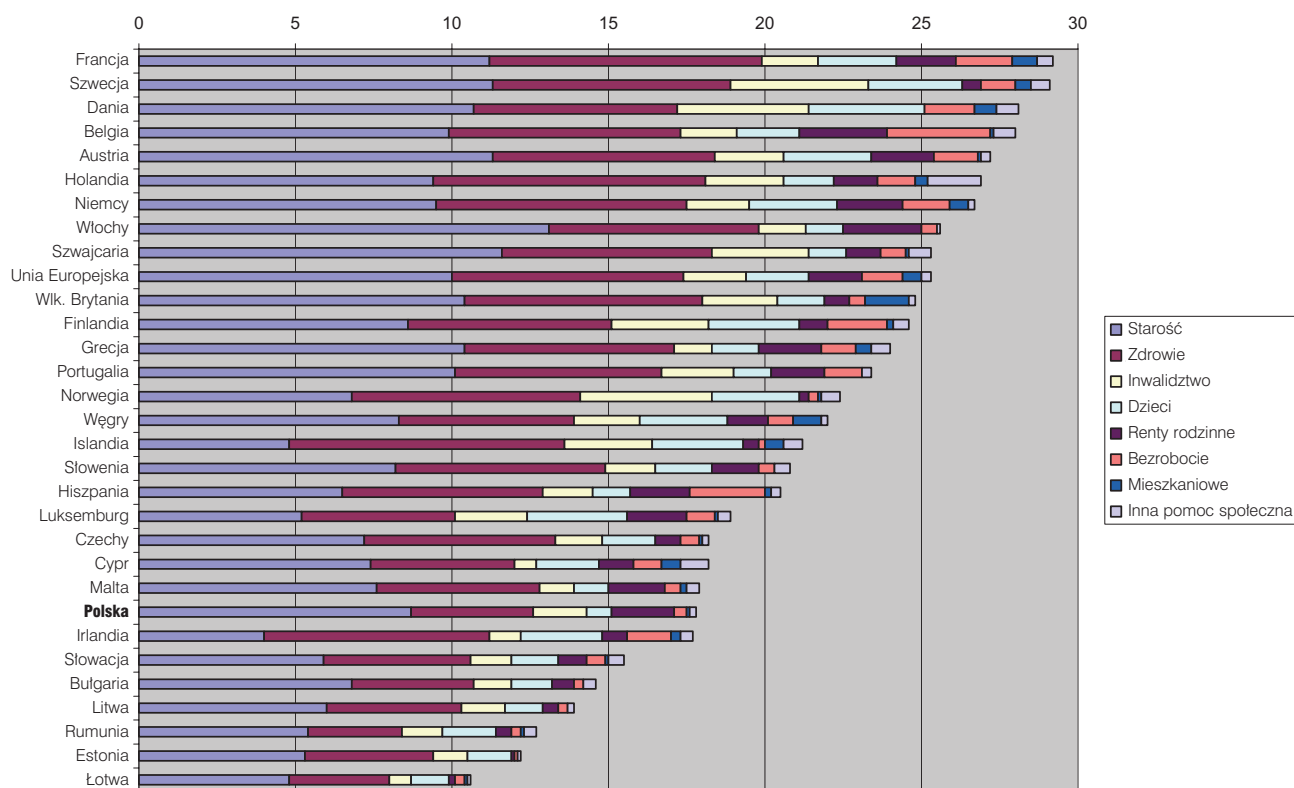
Nierówności i rozmiar ubóstwa w dużym stopniu zależą od tego, jakie są ogólne rozmiary transferów społecz-

Wykres 7. Wpływ świadczeń społecznych na zmniejszenie skali ubóstwa



Źródło: baza danych EUROSTAT.

Wykres 8. Wydatki na zabezpieczenie społeczne w procentach PKB (2007)



Źródło: baza danych EUROSTAT.

nych. W ich wyniku ma miejsce redystrybucja dochodów. Wielkość transferów można mierzyć względem przeciętnego poziomu dochodów w kraju, czy też ich sumy (czyli PKB). Zależą oczywiście także od tego, jaka jest struktura transferów.

Polska – w porównaniu z wieloma innymi krajami UE – wydaje stosunkowo niewielki odsetek PKB na zabezpieczenie społeczne (wydatki obejmują pieniężne transfery społeczne oraz wydatki na opiekę zdrowotną): poniżej 18 procent PKB (OECD mierzy je trochę inaczej i według danych tej organizacji jest to 21 procent). Przeciętnie w całej Unii Europejskiej wydatki na ten cel wynoszą 25 procent PKB. Trzeba przy tym pamiętać, że w połowie lat 90., tak mierzone wydatki na zabezpieczenie społeczne były zbliżone do średniej unijnej i przekraczały 25 procent.

Relatywnie niski poziom ogólny wydatków to skutek jego obniżenia w ostatnich latach. Powoduje to, że nie wystarcza pieniędzy na zapewnienie odpowiedniego poziomu tych świadczeń społecznych, które mogłyby mieć istotny wpływ na obniżenie skali ubóstwa – czyli świadczeń dla bezrobotnych, dzieci, pomoc społeczną. Wykres 9 pokazuje wydatki na wszystkie inne świadcze-

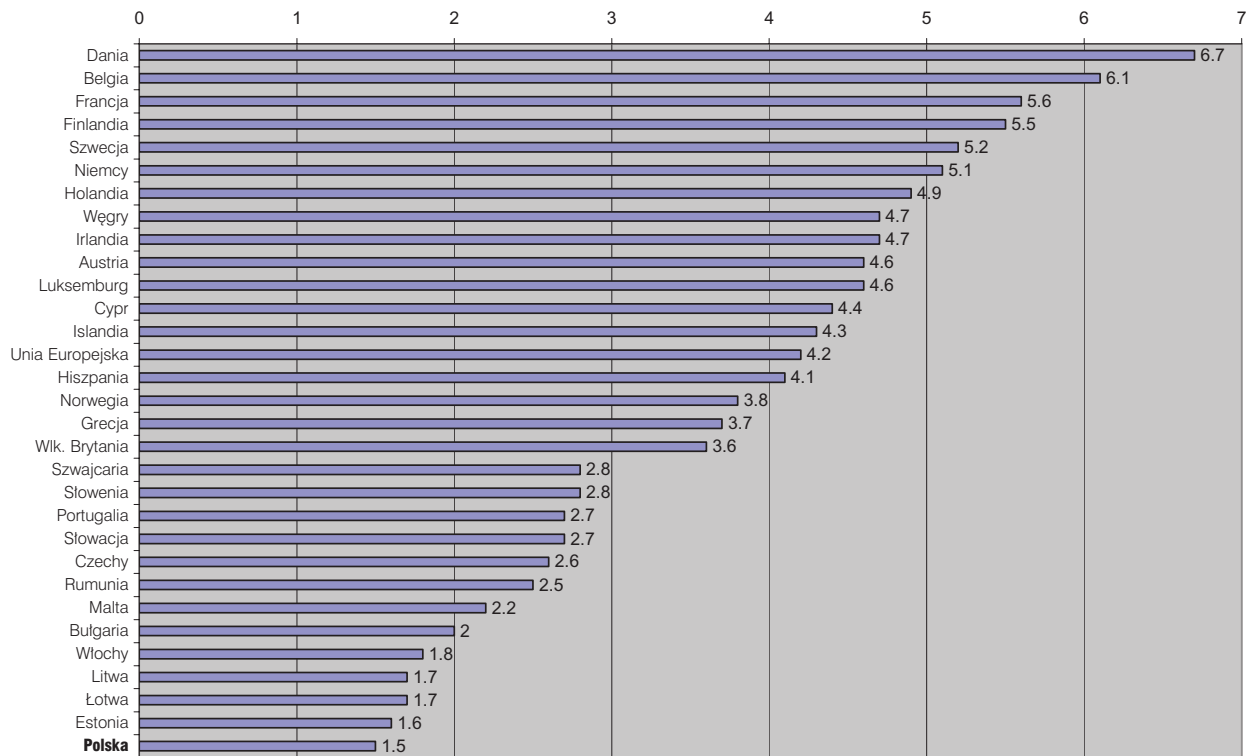
nia społeczne poza zdrowiem, emeryturami i rentami. W Polsce ich poziom jest najniższy.

**Radykalizm emerytalny.** Kończąc tę podróż po międzynarodowych porównaniach, trzeba powiedzieć, że wnioskiem, jaki powinien wypływać, na pewno nie jest ograniczenie wydatków na renty i emerytury. Wydatki te trzeba kontrolować, czyniąc wszystko, aby ludzie chcieli i mogli później przechodzić na emeryturę. Dzięki obecnemu poziomowi emerytur stopa ubóstwa wśród osób starszych jest niska i trzeba na to patrzeć jako na sukces polityki społecznej. Nie ma żadnych jednak gwarancji, że tak będzie w przyszłości.

W Europie dokonywane były w ostatnich latach reformy, których celem było ograniczenie wysokości świadczeń, a także ściślejsze związanie ich z długością okresu płacenia składek, czy z wiekiem przejścia na emeryturę. Skalę zjawiska prezentuje wykres, ukazujący zmniejszenie proporcji pomiędzy przeciętną emeryturą a przeciętną wydajnością pracy (mierzoną PKB na zatrudnionego). Wynika to z dotychczas dokonanych reform emerytalnych. Wykres 10 pokazuje, że polska reforma emerytalna należy pod tym względem do najra-

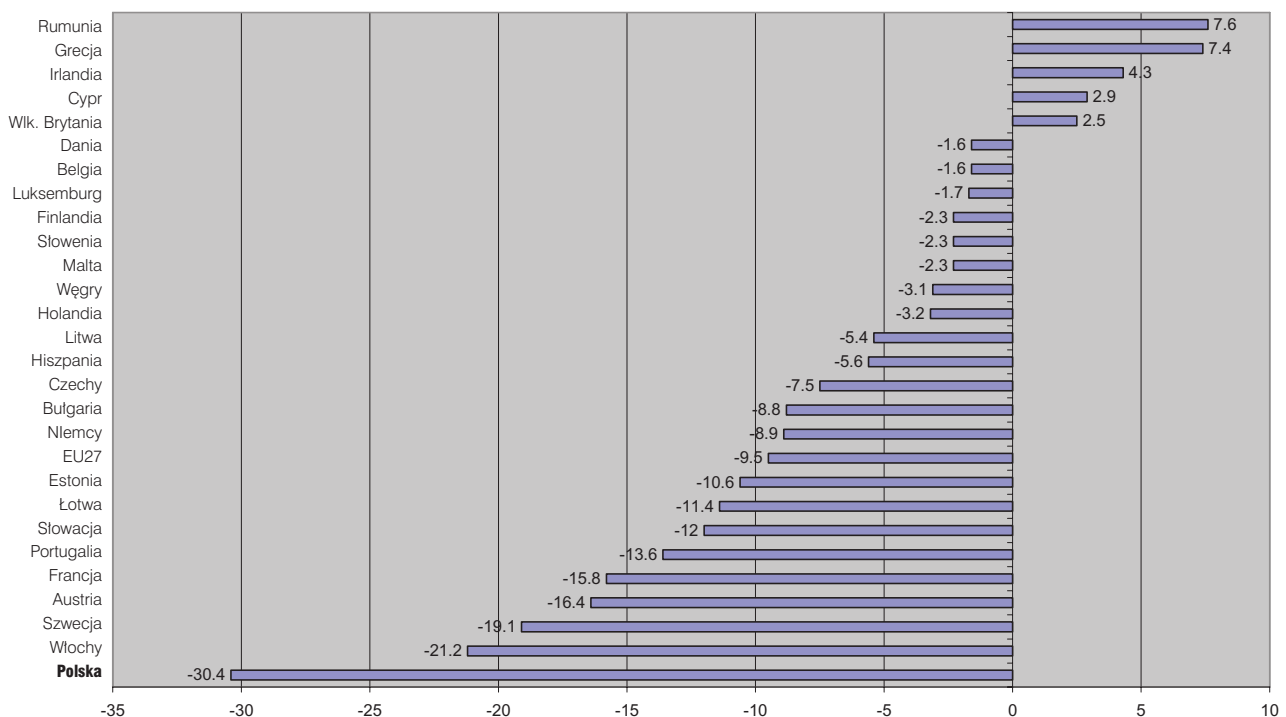


**Wykres 9. Wydatki na świadczenia dla dzieci, bezrobotnych, pomoc mieszkaniową i inną pomoc społeczną w procentach PKB (2007)**



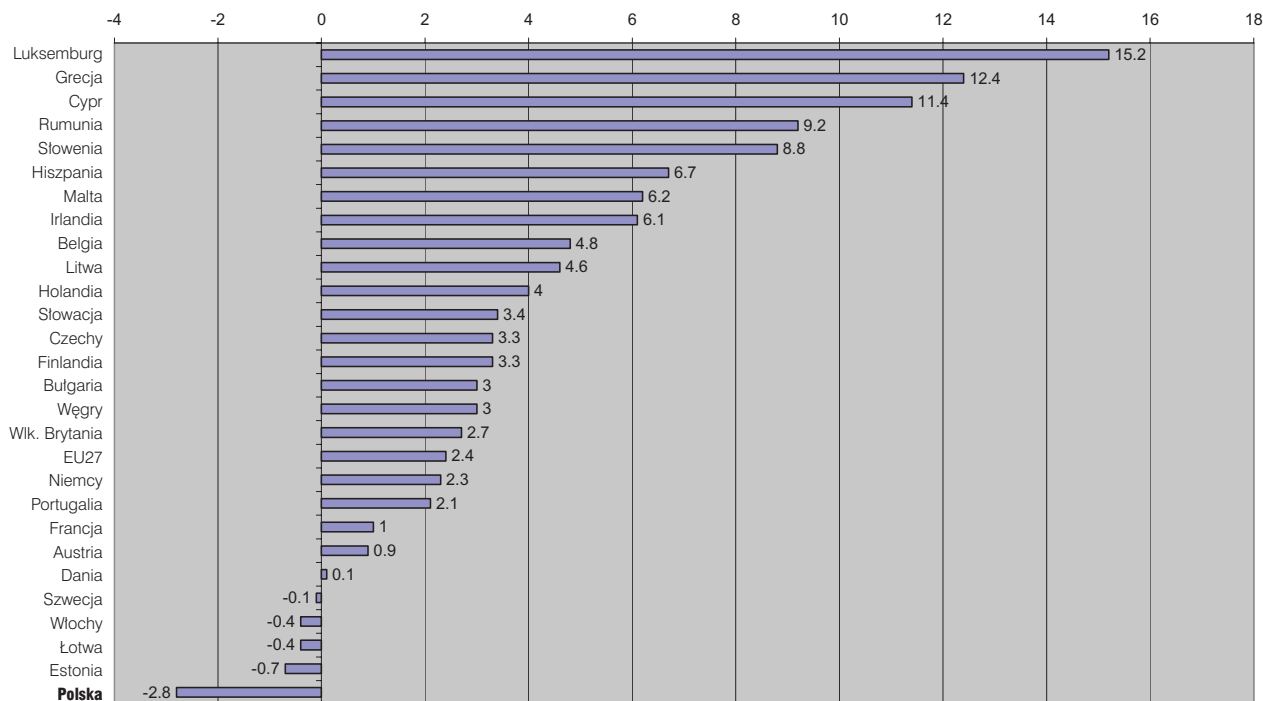
Źródło: baza danych EUROSTAT.

**Wykres 10. Prognozowana zmiana (pomiędzy rokiem 2007 i 2060) proporcji pomiędzy przeciętną emeryturą a PKB na jednego zatrudnionego (w punktach procentowych)**



Źródło: 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060).

Wykres 11. Prognozowana zmiana pomiędzy rokiem 2007 i 2060 wydatków na emerytury (w punktach procentowych PKB)



Zródło: 2009 Ageing Report: *Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060)*.

dykalniejszych. Jeśli przewidywane zmiany nastąpią, to i wydatki na emerytury ulegną znacznemu zmniejszeniu. Nastąpi to, nawet w sytuacji gwałtownego „starzenia” się społeczeństwa, czyli przybywania świadczeniobiorców w relacji do pracujących.

Rodzą się liczne pytania. Zadajmy na koniec tylko dwa: czy potrzebna jest aż tak daleka redukcja relatywnej wysokości emerytur i jaki to będzie miało wpływ w przyszłości na zakres ubóstwa wśród osób starszych? Warto także zapytać o długookresowy scenariusz dotyczący sytuacji w tych elementach systemu zabezpieczenia społecznego, które obecnie są niedofinansowane. To one skutkują relatywnie wysokim ubóstwem wśród dzieci i osób aktywnych zawodowo. To są tylko przykłady pytań, które warto postawić w dyskusji oceniającej obecną politykę zabezpieczenia społecznego (i szerzej politykę społeczną), jak i w dyskusji nad jej przyszłymi celami i narzędziami ich realizacji.

**Wartością Strategii Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego jest to, że zawiera ona nową na polskim gruncie wizję państwa pozostającego w partnerstwie z organizacjami społecznymi – pisze Tomasz G. Grosse**

## W poszukiwaniu nowej wizji państwa – partnerstwo między administracją publiczną i sektorem pozarządowym<sup>1</sup>

*W Polsce nikt nie kwestionuje roli organizacji pozarządowych, jednak wiele dokumentów strategicznych przypisuje im dość wąską rolę, która ograniczona jest do realizacji Strategii Lizbońskiej, wspierania celów w polityce rynku pracy, reintegracji społecznej, czy informacji o unijnych politykach publicznych.*

**T**ymczasem warto przypomnieć, że ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przewiduje dla NGO-sów daleko większy zakres aktywności. W Strategii Lizbońskiej jest mowa o wzmacnianiu potencjału organizacji pozarządowych (a także wspieraniu instytucji dialogu społecznego), aby organizacje społeczne mogły efektywnie brać udział w realizacji zadań publicznych i monitorowaniu działalności administracji publicznej. Dokumenty programowe i regulacje unijne z jednej strony wprowadzają wysokie standardy dla udziału NGO w zarządzaniu publicznym, ale z drugiej strony ograniczają aktywności tych organizacji jedynie do wybranych obszarów merytorycznych.

Wydaje się, że w Polsce klasa polityczna oczekuje od organizacji pozarządowych pomocy, przede wszystkim w bardziej sprawnym wdrażaniu celów Strategii Lizbońskiej. Także Komisja Europejska pragnie wykorzystać zaangażowanie tych organizacji dla zwiększenia skuteczności realizacji Strategii. Choć jednocześnie trzeba podkreślić, że wiele instytucji unijnych wspierało ten sektor znacznie wcześniej niż Strategia została sformułowana. Tradycyjnie główne instytucje unijne uznawały, że sektor pozarządowy sprzyja lepszemu zarządzaniu publicznemu, lepszej realizacji polityk europejskich, wzmocnieniu koordynacji między politykami unijnymi i krajowymi, jak również bardziej skutecznej imple-

mentacji działań unijnych w państwach członkowskich. Według ich wizji organizacje obywatelskie miały pobudzać aktywność rządów w politykach europejskich oraz monitorować sposób implementowania tych polityk (i prawa europejskiego) w poszczególnych państwach członkowskich<sup>2</sup>. Podobne funkcje pełnią również wspierane i koordynowane przez Komisję Europejską sieci organizacji i instytucji lobbystycznych, współpracujących przy realizacji polityk europejskich<sup>3</sup>.

Ponadto Unia dostrzegała rolę NGO w projektowaniu i realizacji polityk unijnych, co miało zwiększyć legitymizację społeczną dla działań podejmowanych przez instytucje UE, a także poprawić wizerunek tych instytucji w oczach społeczeństwa. A poza tym, instytucje unijne chciały zwiększenia roli organizacji pozarządowych z myślą o realizacji szczególnej wizji przyszłego kierunku rozwoju integracji europejskiej. Organizacje trzeciego sektora miały służyć temu, aby społeczeństwo silnie partycypowało w działaniach instytucji unijnych, co byłoby znakiem ich demokratyzacji. W pewnym zakresie niwelowałoby to zjawisko tak zwanego deficytu demokratycznego w UE<sup>4</sup>. Poza tym NGO-sy miały sprzyjać wzmocnieniu instrumentów wspólnotowych w zarządzaniu publicznym (w przeciwieństwie do instrumentów narodowych), w tym instytucji delegacyjnych (technokratycznych) w UE. Działalność NGO-sów postrzegano również jako sposób na osłabianie mechanizmów międzyrządowych w integrującej się Europie<sup>5</sup>.

**Strategia Lizbońska.** Jak zaznaczyłem, w Polsce również rządzący i politycy wykazywali skłonności, aby organizacjom pozarządowym przypisywać rolę tylko w sprawniejszej realizacji Strategii Lizbońskiej bez dostrzegania ich potencjału w szeregu innych sfer. Rozważmy to na przykładzie dwóch wiodących krajowych dokumentów: *Strategii Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2009–2015* oraz *Krajowego*



*Programu Reform na lata 2008–2011*. Pierwszy dokument wprawdzie nie oczekuje, że NGO-sy będą w pierwszym rządzie wspierały Strategię Lizbońską, to szereg jego priorytetów był inspirowany kierunkami i metodami działania Komisji Europejskiej. W treści dokumentu znajdziemy zresztą informacje o jego zgodności ze Strategią Lizbońską i zapewnienia, że przyczyni się do realizowania jej wyzwań<sup>6</sup>. Przynajmniej dwa priorytety polskiego dokumentu mają wyraźny związek z celami lizbońskimi: kierowanie aktywności organizacji pozarządowych na pobudzanie zatrudnienia, zwiększanie integracji społecznej na rynku pracy oraz rozwój kapitału ludzkiego (priorytet 3 i 4). Dokument – poza wymienionymi obszarami – nie formułuje pod adresem NGO-sów oczekiwań w zakresie zaangażowania w kolejne określone polityki publiczne. Przykładowo nie ma propozycji działań w zakresie rozwoju innowacyjnej gospodarki lub transferu technologii ze sfery naukowo-badawczej do przedsiębiorstw (w tym zajmujących się ekonomią społeczną).

*Strategia* wykazuje podejście do trzeciego sektora, które jest charakterystyczne dla Komisji Europejskiej. Ma on działać dla pobudzania aktywności społecznej, upowszechniania informacji i kształtowania oczekiwanych przez Komisję postaw społecznych. Zbliżone ukierunkowanie posiada między innymi priorytet 1 nastawiony na aktywizację i edukację obywatelską. Natomiast priorytet 2 został zaprojektowany w celu wzmocnienia potencjału organizacji pozarządowych i rozwoju infrastrukturalnego trzeciego sektora.

Podobne wnioski można wyciągnąć z analizy *Krajowego Programu Reform 2008–2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej*<sup>7</sup>. Dokument przewiduje aktywizację społeczeństwa, między innymi poprzez wsparcie rozwoju organizacji pozarządowych i dialogu społeczne-

go (zwłaszcza działanie 4 w ramach priorytetu 1<sup>8</sup>). Organizacje społeczne mają być wsparciem dla działań lizbońskich w Polsce, przede wszystkim w odniesieniu do poprawy zatrudnienia (w tym rozwoju przedsiębiorczości społecznej), wdrażania modelu *flexicurity*, jak również zwiększania solidarności międzypokoleniowej związanej ze zmianami demograficznymi. Czytamy tam o wprowadzaniu *nowego modelu aktywności społecznej, wykorzystującego potencjał tkwiący w tak zwanej ekonomii społecznej, aktywności organizacji pozarządowych oraz wzmocnionym dialogu pomiędzy administracją a obywatelami*<sup>9</sup>.

Polski dokument jest więc w pełni zgodny z wytycznymi europejskimi. Sprawia to, że rola organizacji pozarządowych w implementacji celów lizbońskich jest rozumiana stosunkowo wąsko. Mają one działać przede wszystkim w zakresie polityki rynku pracy i polityki społecznej. Natomiast nie dostrzega ich potencjału w obszarze innych polityk publicznych, w tym zwłaszcza związanych z rozwojem innowacyjnej gospodarki, poprawą jakości kapitału ludzkiego lub transferem technologii i innowacji do przedsiębiorstw. Wprawdzie dokument przewiduje dalszy rozwój idei partnerstwa publiczno-prywatnego, ale nie ma mowy o partnerstwie technologicznym (o którym wspomina Komisja przy okazji Europejskich Inicjatyw Technologicznych). Brakuje również odniesień do możliwości szerszego włączenia polskich organizacji do konsultacji Strategii Lizbońskiej na arenie europejskiej lub do innego typu działań polityki polskiej w UE.

Również inne dokumenty strategiczne zawierają zawężoną koncepcję roli organizacji pozarządowych. Przykładem jest Narodowa Strategia Spójności (NSS)<sup>10</sup>, która jest w Polsce najważniejszym dokumentem służącym implementacji unijnej polityki spójności. Zawiera on odniesienia do Strategii Lizbońskiej i zapewnienia o zbieżności celów. Wprawdzie nie opisuje wyraźnie roli trzeciego sektora w realizacji celów lizbońskich, ale wskazuje jednak, że organizacje pozarządowe będą w największym stopniu zaangażowane w pobudzanie zatrudnienia, rozwój kapitału ludzkiego (i społecznego) oraz zwiększanie integracji (to jest spójności) w wymiarze społecznym. Ponadto NSS wspiera dialog społeczny, obywatelski i publiczno-prywatny, a także wzmocnia potencjał organizacji pozarządowych *do pełnienia roli aktywnego partnera administracji publicznej oraz efektywnego i profesjonalnego świadczenia usług publicznych*<sup>11</sup>. Służy temu pierwszy cel NSS zmierzający do poprawy jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowy mechanizmów partnerstwa.

*Zarówno UE, jak i wiele państw członkowskich odchodzi od zarządzania administracyjnego i hierarchicznego w kierunku sieciowego, którego podstawą jest współdziałanie z partnerami pozarządowymi. Jednak rozwijanie potencjału sieciowego wymaga od administracji pewnych umiejętności.*

**W poszukiwaniu nowej wizji państwa.** Wartością *Strategii Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego* jest jednak to, że zawiera ona nową na polskim gruncie, wizję państwa, która zrywa z dotychczasowym wąskim i jednostronnym spojrzeniem na sposób funkcjonowania państwa, zredukowanego do jednostronnych działań struktur administracji państwowej które podejmują działania jednostronne, bez współpracy z organizacjami społecznymi lub przedsiębiorcami.

Strategia deklaruje chęć odejścia od stereotypowego traktowania organizacji pozarządowych, jako klienta administracji „wyciągającego dłoń” po publiczne środki i *będącego jedynie uzupełnieniem administracji publicznej w realizacji zadań publicznych*<sup>12</sup>.

Formułuje więc wizję zasadniczej reformy sposobu funkcjonowania państwa. Zakłada wzmocnienie potencjału sektora pozarządowego i jego silniejsze włączenie do realizacji polityk publicznych, ale również przebudowę administracji w kierunku większej transparentności i współpracy z organizacjami społecznymi (zgodnie z zasadami dobrego rządzenia). Dokument chce, aby obie strony działały wspólnie w oparciu o zasady *dialogu, wzajemności i równorzędności, których celem jest dążenie do społeczeństwa opartego na demokratycznym współuczestnictwie*<sup>13</sup>. Tego typu wizję kształtowania wzajemnych relacji między trzecim sektorem i administracją można uznać za próbę zmiany paradygmatu modelu, albo odchodzenia od modelu państwa administracyjnego, czyli działającego jednostronnie poprzez swoje struktury urzędowe w kierunku państwa sieciowego, które działa w szerszym otoczeniu, z którym umie współpracować (ramka: Między modelem państwa administracyjnego i państwa sieciowego).

*Strategia* jest realizowana przy pomocy Programu Operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2009–2013 (PO FIO)<sup>14</sup>, którego priorytety pokrywają się z celami zapisanymi w *Strategii*. Rząd zapewnia, że będzie on finansowany wyłącznie ze źródeł krajowego budżetu państwa w wysokości przynajmniej 60 mln zł rocznie<sup>15</sup>. Bez wątpienia, będzie to znaczące wsparcie dla trzeciego sektora w Polsce, ale jednocześnie organizacje pozarządowe uzyskały (na przykład w 2006 roku) dotacje rzędu ponad 1,6 mld zł na realizację zadań publicznych.

Ponadto część zadań *Strategii* będzie realizowana poprzez fundusze zagraniczne, zwłaszcza z Programu Operacyjnego *Kapitał Ludzki 2007–2013*, w którym na zadania związane z rozwojem potencjału trzeciego sektora (działanie 5.4) oraz rozwój dialogu społecznego (5.5) zarezerwowano ponad 122 mln euro. Organizacje pozarządowe mają także dostęp do innych programów unijnych, na przykład do osi 4 Leader Programu Rozwoju

Obszarów Wiejskich 2007–2013. Wykorzystane zostaną także środki z Funduszu dla Organizacji Pozarządowych w ramach Mechanizmu Finansowego EOG i Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2004–2009 oraz fundusze ze Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy.

### **Współdziałanie administracji i trzeciego sektora.**

Powyższe środki z pewnością przyczynią się do podniesienia aktywności NGO w realizacji wybranych polityk publicznych, zwłaszcza związanych z poprawą integracji społecznej, rozwojem ekonomii społecznej i rozwojem kapitału ludzkiego. Jednak, czy takie działania są wystarczające dla przebudowy modelu państwa? Jak się wydaje *Strategia* oraz towarzyszące jej instrumenty działania mogą być niewystarczające, zwłaszcza do przebudowy sposobu działania i postrzegania funkcji państwa po stronie administracji publicznej. Potrzebne są uzupełniające działania ukierunkowane na zmiany wewnątrz administracji. Ponadto należałoby rozszerzyć zakres współdziałania między administracją a trzecim sektorem na inne obszary polityk publicznych. Warto w tym miejscu przypomnieć, że w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie znajduje się daleko większy zakres działań publicznych dostępnych dla takiej współpracy, aniżeli wymieniony w *Strategii*<sup>16</sup>.

Wizja nowego modelu państwa niestety nie znajduje wsparcia w *Narodowej Strategii Spójności*. Wspomniany dokument nie zawiera szerszej koncepcji przebudowy państwa przy współpracy trzeciego sektora z administracją i bardziej ambitnej wizji rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Z jednej strony, dokument zawiera szereg deklaracji dotyczących budowy nowoczesnego i partnerskiego państwa oraz wzmocnienia mechanizmów współpracy między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi.

*Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2009–2015 zawiera deklarację odejścia od stereotypowego traktowania organizacji pozarządowych jako klienta administracji, który „wyciąga dłoń” po publiczne środki, i który jedynie uzupełnia administrację publiczną w realizacji zadań publicznych.*

## Między modelem państwa administracyjnego i państwa sieciowego<sup>1</sup>

Można mówić o dwóch modelach państwa w relacjach ze społeczeństwem. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z modelem państwa zredukowanego do wymiaru struktur administracji państwowej, które są bezpośrednio zaangażowane w realizację poszczególnych działań w sferze społecznej oraz podejmujących działania jednostronne, bez konieczności współpracy z organizacjami społecznymi lub przedsiębiorcami. Drugi model, to model państwa sieciowego, gdzie administracja ogranicza się do określania reguł oraz stymulowania partnerów społecznych i podmiotów gospodarczych w określonym kierunku<sup>2</sup>. Polityki publiczne są tutaj wynikiem interakcji w ramach sieci współdziałania społecznego i w dużym stopniu wynikają z aktywności społeczeństwa obywatelskiego.

Zarówno UE, jak i wiele państw członkowskich odchodzi od zarządzania administracyjnego i hierarchicznego w kierunku sieciowego, którego podstawą jest współdziałanie z partnerami pozarządowymi. Jednak rozwijanie potencjału sieciowego wymaga od administracji pewnych umiejętności. Dotyczą one między innymi elastycznego posługiwania się regulacjami, zwłaszcza regulacjami, które mają charakter ramowy i pozwalają na ich uszczegółowienie na niższych poziomach zarządzania publicznego (decentralizacja) lub poprzez samoregulację partnerów społecznych i podmiotów prywatnych. Te umiejętności wymagają również zdolności do racjonalnego stosowania odpowiednich zachęt finansowych oraz wsparcia potencjału organizacyjnego partnerów pozarządowych i zbudowania trwałych instytucji dialogu. Rozwój współpracy sieciowej odbywa się pod kierunkiem administracji, która powinna zachować strategiczne funkcje sterujące, a także instrumenty władzy administracyjnej, które mogą zostać uruchomione w razie potrzeby<sup>3</sup>.

W Polsce, badania diagnostyczne dotyczące relacji między administracją publiczną a rozwojem społeczeństwa obywatelskiego pokazują<sup>4</sup> stosunkowo duże podobieństwo do modelu państwa administracyjnego. Jest to w dużym stopniu związane ze spuścizną PRL-u. Wynika również z procesów transformacji gospodarczej, uwypuklającej w polskich uwarunkowaniach znaczenie indywidualnych korzyści ponad interesem społecznym lub dobrem publicznym<sup>5</sup>.

Słabość społeczeństwa obywatelskiego i tym samym organizacji obywatelskich w Polsce rodzi się z niechęci do działań społecznych (niski poziom kapitału społecznego) oraz nastawienia do maksymalizacji korzyści indywidualnych. Organizacje pozarządowe pozostają słabe, zwłaszcza finansowo, organizacyjnie i ekspercko, a także są zbyt silnie uzależnione od zamówień lub dotacji z sektora publicznego. W niektórych przypadkach kształtują się relacje klientystyczne między administracją a organizacjami społecznymi. Ma miejsce proces ich upolitycznienia.

Natomiast administracja wykazuje niechęć do realizowania zasad transparentności w swoich działaniach, a także do włączania do własnych prac przedstawicieli trzeciego sektora. Widoczny jest również brak uznania organizacji pozarządowych za równorzędnego partnera w procesie zarządzania politykami publicznymi. Istnieje szereg barier biurokratycznych utrudniających partycypację organizacji pozarządowych w tych politykach, a wspomniane organizacje nie wypełniają ani odpowiedniej roli w realizacji polityk publicznych, ani w zakresie kontroli nad działaniami struktur administracyjnych.

<sup>1</sup> Zaproponowana klasyfikacja odwołuje się do kategorii despotej lub infrastrukturalnej władzy państwowej, wprowadzonej przez Michaela Mann'a, 1993: *The Sources of Social Power. The Rise of Classes and Nation States 1760–1914*, Cambridge University Press, Cambridge. Innym odniesieniem dla wyżej przytoczonej typologii modeli państwa jest imperatywny lub interaktywny sposób rządzenia. Por. J. Kooiman, 1993: Findings, Speculations and Recommendations, w: J. Kooiman (red.): *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, s. 254; J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2008, s. 406, 407.

<sup>2</sup> Szerzej: T.G. Grosse, *Od czego zależy jakość dialogu społecznego? Koncepcja modelu państwa administracyjnego i państwa sieciowego na przykładzie instytucji dialogu społecznego*, „Civitas” nr 10, 2007, s. 121–152; także: T.G. Grosse, *Europeizacja a lokalne uwarunkowania administracyjne (Przykład agencji wdrażających politykę rolną i rozwoju obszarów wiejskich w trzech nowych krajach członkowskich)*, „Zarządzanie Publiczne” nr 1 (3), 2008, s. 69–90.

<sup>3</sup> Por. J.D. Levy, *The State after Statism: New State Activities in the Age of Liberalization*, Cambridge: Harvard University Press, 2006.

<sup>4</sup> Por. diagnoza sektora obywatelskiego w *Strategii wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na lata 2009–2015*, Warszawa 2008, s. 35–37; *Współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych. Monitoring funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Raport z badań*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.

<sup>5</sup> Por. T.G. Grosse, *Kultura organizacyjna administracji. Czy jest możliwa zmiana?* „Biuletyn Służby Cywilnej”, nr 2, 1998.

wymi. Wśród zasad przyświecających realizacji polityki spójności w Polsce wymieniono poprawę rządzenia (*good governance*), partnerstwo i społeczeństwo obywatelskie. Także wyodrębnienie, jako pierwszego w Strategii celu zmierzającego do rozbudowy mechanizmów partnerstwa dobrze świadczy o intencjach autorów dokumentu. Z drugiej strony, pojawiają się pewne wątpliwości. W wizji rozwoju kraju zaproponowanej w omawianym dokumencie nie ma mowy o rozwoju społeczeństwa obywatelskiego,

a jedynie o tym, że Polska stanie się państwem przyjaznym dla obywateli. Wspomniano również o ułatwieniu dostępu organizacji pozarządowych do finansowania (między innymi za sprawą upowszechnienia dostępu do Internetu). Ponadto wprowadzenie celu pierwszego NSS ma podstawowy związek z *możliwościami pełnego i efektywnego wykorzystania wszystkich środków dostępnych dla Polski w ramach europejskiej polityki spójności 2007–2013*<sup>17</sup>. W takiej sytuacji nie wiadomo, czy celem



polityki spójności w świetle NSS ma być gruntowna przebudowa państwa w kierunku wcześniej omówionego modelu sieciowego, czy raczej budowa instrumentu wsparcia dla działań administracji i efektywnej absorpcji funduszy UE.

Cele NSS, w zakresie modernizacji administracji i rozwoju partnerstwa z organizacjami pozarządowymi, najlepiej realizuje Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL)<sup>18</sup>. Program ma rozliczne i silne związki ze Strategią Lizbońską. Jego autorzy zakładają, że około 83 procent łącznej alokacji środków finansowych na PO KL będzie służyło realizacji celów lizbońskich<sup>19</sup>. Dokument zakłada, że organizacje pozarządowe zaangażują się w realizację celów lizbońskich, przede wszystkim w zakresie rynku pracy (w tym ekonomii społecznej), integracji społecznej, wprowadzania modelu *flexicurity* na rynku pracy, wspierania wzrostu potencjału adaptacyjnego firm i wydajności pracy, a także poprawy zarządzania zmianą gospodarczą.

Organizacje społeczne mogą być beneficjentami wszystkich priorytetów. Zakładają one wzmocnienie potencjału partnerów społecznych (to jest związków zawodowych i organizacji pracodawców) oraz instytucji dialogu społecznego na szczeblu krajowym i regionalnym. Zaplanowano działania systemowe wzmacniające partnerów społecznych oraz ułatwiające im udział w uzgadnianiu polityk publicznych, w tym rozwój instytucji dialogu społecznego, usprawnienie funkcjonowania organizacji partnerów społecznych, wsparcie ich udziału w pracach europejskich struktur dialogu społecznego, wzmacnianie reprezentatywności organizacji społecznych, między innymi poprzez promocję wiedzy o instrumentach i mechanizmach dialogu społecznego.

Program Operacyjny Kapitał Ludzki jest więc bardzo ważnym instrumentem rozwoju potencjału trzeciego sektora oraz instytucji dialogu społecznego i obywatelskiego. Ma również znaczenie dla *budowy nowoczesnego i partnerskiego państwa*<sup>20</sup>, w nawiązaniu do unijnych zasad dobrego rządzenia i zgodnie z paradygmatem państwa sieciowego. Co wydaje się bardzo istotne: oprócz wsparcia dla trzeciego sektora i instytucji dialogu oraz partnerstwa z administracją, przewidziano również działania skierowane do samej administracji publicznej. W ramach priorytetu piątego PO KL założono możliwości wzmocnienia kompetencji urzędników do współpracy z partnerami społecznymi i organizacjami pozarządowymi. Ponadto przewidziano działania informacyjne i szkoleniowe mające promować wśród administracji podejście partnerskie do współpracy z trzecim sektorem. W programie *Kapitał Ludzki* znajduje się więc kompleksowy zestaw działań przygotowujący stronę społeczną, jak również administrację publiczną do wspólnego kreowania i realizacji zadań publicznych.

**Siła kontrastu.** Ponadto trzeci sektor w Polsce znajduje wsparcie w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (PROW)<sup>21</sup>. Formalnie nie wchodzi on w zakres polityki spójności, a więc nie jest instrumentem realizacji NSS, ale warto o nim wspomnieć tutaj z uwagi na skalę środków udostępnianych organizacjom pozarządowym<sup>22</sup>. Jednocześnie w warstwie retorycznej program wyraźnie kontrastuje z wymową PO KL pod względem możliwości przebudowy wzajemnych relacji między administracją i społeczeństwem obywatelskim. Ten kontrast wiele mówi o szansach zmiany modelu funkcjonowania państwa z paradygmatu administracyjnego w kierunku

### Potrzeba kontynuowania Strategii Lizbońskiej w latach 2010–2020

Na jesiennym szczycie UE w Brukseli (2009), państwa członkowskie podjęły decyzję o potrzebie kontynuowania Strategii Lizbońskiej w latach 2010–2020. Jose Barroso, szef Komisji Europejskiej, podkreślił tuż po zakończeniu szczytu, że kolejna odsłona tej Strategii będzie w większym stopniu zorientowana na wspieranie rozwoju ekologicznej gospodarki i zwiększanie integracji społecznej na rynkach pracy.

Unia nie rezygnuje więc z potrzeby koordynowania własnych polityk gospodarczych oraz polityk państw członkowskich, choć realizacja dotychczasowej Strategii Lizbońskiej napotykała problemy i nie jest efektywna. Jednak Unia pragnie kontynuować działania koordynacyjne w zakresie polityk gospodarczo-społecznych, tym bardziej, że pojawiają się nowe wyzwania przed zjednoczoną Europą. Należą do

nich między innymi narastające problemy demograficzne, a także trudności na rynku pracy, w tym związane z pogłębiającymi się nierównościami między poszczególnymi grupami społecznymi w zakresie wysokości płacy i warunków zatrudnienia. Istotne pozostają wyzwania energetyczne, stagnacja w zakresie rozwoju społeczeństwa informacyjnego i nakładów przeznaczanych na badania, i innowacje produkcyjne, a co się z tym wiąże pogłębiające się trudności utrzymania konkurencyjności firm europejskich na rynkach zagranicznych. Przyszłość europejskiej polityki gospodarczej, w tym także mechanizmy ich koordynacji poprzez nową Strategię Lizbońską będzie musiała uwzględnić polska prezydencja w roku 2011. (Zob.: T.G. Grosse, *Polska prezydencja w UE – wyzwania dla partnerów dialogu społecznego*, „Dialog” nr 1–2/2009).



sieciowego, zwłaszcza na poziomie lokalnym i w gminach wiejskich.

Autorzy PROW w kilku miejscach zapewniają o jego zgodności ze Strategią Lizbońską<sup>23</sup>. Jednak faktyczna użyteczność programu do realizacji celów lizbońskich jest stosunkowo niska. Wynika to przede wszystkim z konserwatywnego podejścia polityki unijnej do rozwoju obszarów wiejskich (zwłaszcza usytuowanych peryferyjnie), czego wyrazem jest wspieranie rozwoju tradycyjnych obszarów aktywności gospodarczej przy ograniczonym zakresie wprowadzania innowacji<sup>24</sup>. Udział trzeciego sektora we wdrażaniu PROW został przewidziany głównie w ramach osi 3 (*Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej*) oraz osi 4 (*Leader*). Włączanie organizacji pozarządowych służy aktywizacji wiejskich społeczności, jak również upowszechnianiu informacji i promocji poszczególnych działań programu. Problematyczny jest związek PROW z celami lizbońskimi w warstwie programowej. O ile pobudzenie zatrudnienia oraz przedsiębiorczości są z nimi zgodne, o tyle trudno o taką zbieżność w odniesieniu do poprawy jakości życia lub zaspokajania potrzeb społecznych i kulturowych mieszkańców.

Program nie zakłada działań mających wspierać rozwój potencjału organizacji pozarządowych ani rozbudowywania instytucji dialogu obywatelskiego lub partnerstwa między administracją a trzecim sektorem. Pośrednią formą wsparcia jest natomiast możliwość udziału organizacji społecznych w poszczególnych działaniach, jako beneficjenta PROW. Trudno również doszukać się w omawianym dokumencie wizji rozwoju społeczeństwa obywatelskiego lub zasadniczej zmiany relacji między administracją i organizacjami pozarządowymi, pomimo osi *Leader*, która ma na celu kształtowanie oddolnego i partnerskiego podejścia do rozwoju obszarów wiejskich między trzema sektorami: publicznym, gospodarczym i społecznym. Obejmuje ona dość wąski zakres spraw merytorycznych, dodatkowo w niewielkim wymiarze terytorialnym.

**Podsumowanie.** Wydaje się, że organizacje pozarządowe wymagają większego wsparcia niż to, które jest dostępne głównie poprzez programy unijne. Muszą one bowiem być o wiele silniejsze niż obecnie, aby myśleć o tym, że pobudzą administrację publiczną do przebudowy swojego sposobu działania. Potrzebne byłyby dodatkowe działania wewnątrz samej administracji, poczynając od nakreślenia długofalowej strategii dobrego rządzenia<sup>25</sup>. Ponadto należałoby rozszerzyć zakres współdziałania między administracją a trzecim sektorem na inne obszary polityk

publicznych, w tym również podejmowanych przez rząd RP na arenie europejskiej. Okazją dla tego typu działań są przygotowania do pełnienia Prezydencji w UE (w roku 2011). Należałoby zastanowić się, w jaki sposób organizacje pozarządowe mogą pomóc w realizacji celów polskiej Prezydencji, a także wypracować przy tej okazji systemowe rozwiązania dotyczące udziału trzeciego sektora w polskiej polityce europejskiej.

Wprawdzie Polska włączyła organizacje pozarządowe do implementacji celów lizbońskich, to nie czyni tego w najbardziej optymalny sposób. Fundusze unijne wspierają rozwój potencjału trzeciego sektora w Polsce oraz instytucje dialogu społecznego i obywatelskiego. Jednak nie są one w pełni wykorzystane do wewnętrznej przebudowy państwa, zwłaszcza odchodzenia od paradygmatu państwa administracyjnego i wprowadzania standardów państwa sieciowego – a więc państwa, które sprawnie porusza się w swoim otoczeniu, angażując pozarządowe organizacje we współzarządzanie. Nie zostały one również włączone do szerszego realizowania polityk publicznych, w tym również polityki Polski na arenie europejskiej.

W niektórych dokumentach krajowych widać próby wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz zwiększenia partnerstwa między administracją i trzecim sektorem. Przykładem jest *Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego* oraz *Narodowa Strategia Spójności*. Jednak tym dokumentom brakuje wspólnej i dalekosiężnej wizji tego typu reform. Nie ma również konsekwentnego odwoływania się do takiej wizji w najważniejszych dokumentach operacyjnych mających znaczenie dla rozwoju trzeciego sektora w Polsce. Zamiast tego występuje silne zróżnicowanie sposobu definiowania celów politycznych w odniesieniu do omawianego sektora między poszczególnymi programami. Przykładem są różnice między Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki a Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich. W tym drugim dokumencie, trudno doszukać się jakiegokolwiek wizji rozwoju społeczeństwa obywatelskiego lub zasadniczej zmiany relacji między administracją i organizacjami pozarządowymi. Trzeci sektor jest traktowany dość instrumentalnie, jako wsparcie dla działań biurokracji ułatwiające realizację zadań operacyjnych.

<sup>1</sup> Instytut Studiów Politycznych PAN, Instytut Spraw Publicznych. Ten artykuł powstał na podstawie ekspertyzy wykonanej na zlecenie Senatu RP, 2009.

<sup>2</sup> T.A. Börzel, *Participation Through Law Enforcement. The Case of the European Union*, „Comparative Political Studies”, vol. 39, nr 1, 2006 s. 128–152.

<sup>3</sup> Ch. Mahoney, *The Power of Institutions, State and Interest Group Activity in the European Union*, „European Union Politics”, vol. 5, nr 4, 2004, s. 441–466.

<sup>4</sup> Por. T.G. Grosse, *Demokratyczna czy technokratyczna legitymizacja Unii Europejskiej?* „Nowa Europa”, nr 1 (6), 2008, s. 286–321.

- <sup>5</sup> Por. A. Schout, A. Jordan, *Coordinated European governance: Self-organizing or centrally steered?*, „Public Administration”, vol. 83, nr 1, 2005, s. 201–220; Szerzej: T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.
- <sup>6</sup> *Strategia wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na lata 2009–2015*, s. 9–11.
- <sup>7</sup> *Krajowy Program Reform 2008–2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej*, Rada Ministrów, Warszawa 2008.
- <sup>8</sup> Por. Priorytet 1, Działanie 4: *Rozwój instytucji ułatwiających zwiększanie aktywności społeczeństwa obywatelskiego, wspieranie i rozwój przedsiębiorstw oraz wzmocnienie roli organizacji partnerów społecznych i mechanizmów dialogu społecznego. Krajowy Program Reform 2008–2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej*, s. 18, 19.
- <sup>9</sup> *Ibidem*, s. 10.
- <sup>10</sup> Por. Polska: *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa maj 2007.
- <sup>11</sup> *Ibidem*, s. 47.
- <sup>12</sup> Por. *Strategia wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na lata 2009–2015*, s. 4, 5.
- <sup>13</sup> *Ibidem*, s. 40.
- <sup>14</sup> Por. Program Operacyjny *Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2009–2013*, załącznik do uchwały Rady Ministrów 238/2008 z dnia 4 listopada 2008 roku, Warszawa.
- <sup>15</sup> *Ibidem*, s. 54, 55.
- <sup>16</sup> Por. art. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, DzU z 2003 roku nr 96, poz. 873, ze zm.
- <sup>17</sup> *Ibidem*, s. 42.
- <sup>18</sup> Por. *Program Operacyjny Kapitał Ludzki*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.
- <sup>19</sup> Por. *Ibidem*, s. 130.
- <sup>20</sup> *Ibidem*, s. 128.
- <sup>21</sup> Por. *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2007.
- <sup>22</sup> W ramach osi 4 tego programu zarezerwowano ponad 787 mln euro w całym okresie realizacji pomocy UE.
- <sup>23</sup> *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, s. 155, 168.
- <sup>24</sup> Szerzej: T.G. Grosse, *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?* Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.
- <sup>25</sup> Por. T.G. Grosse, *Dylematy dobrego rządzenia (good governance). Wnioski dla Polski*, *Studia Polityczne*, nr 23, 2009.

**Dialog społeczny w obecnej dobie, aby mógł być efektywny, wymaga zaangażowania sztabów analityków, licznych badań empirycznych, raportów i ekspertyz opartych na kompleksowych danych. Dzisiejsze porozumienia społeczne są bowiem wielkimi przedsięwzięciami analitycznymi – pisze Andrzej Zybala**

## Dialog oparty na wiedzy

*Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” wypracowało koncepcję instytucjonalnego wsparcia uczestników dialogu w Polsce. Zakłada ona zorganizowanie nowej placówki eksperckiej, która będzie wytwarzała opracowania i badania zagadnień ważnych dla treści dialogu w Trójstronnej Komisji. Prace nad koncepcją miały miejsce w ramach projektu systemowego koordynowanego przez Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej<sup>1</sup>.*

**Z**espół analityczny z CPS „Dialog” za punkt wyjścia uznał konstatację, że współczesny dialog społeczny w wielu sferach przyjmuje postać różnorodnych porozumień społecznych, które oparte są na profesjonalnej wiedzy eksperckiej. Są one bowiem olbrzymimi przedsięwzięciami analitycznymi, wymagającymi sprawnego poruszania się w gąszczu najistotniejszych zagadnień społecznych i ekonomicznych. Partnerzy społeczni muszą opierać się na potencjale, który zapewni im zdolność do głębokiego i precyzyjnego analizowania, i rozważania określonych czynników wpływających na bieg wydarzeń.

Badania zachodnich modeli eksperckich pokazały jednoznacznie, że w najwyższej rozwiniętych krajach UE partnerzy społeczni mają zarezerwowane ważne miejsce w procesie budowania polityk i programów publicznych. Ich propozycje merytoryczne mają olbrzymie znaczenie dla rządów i samorządów różnych szczebli w wielu sferach, nie tylko w dziedzinie stosunków pracy, ale również w funkcjonowaniu takich dziedzin, jak ubezpieczenia, edukacja, rynek pracy, polityka społeczna itp. Wysoką pozycję zapewnili sobie jednak dzięki zbudowaniu

potencjału analitycznego, który umożliwia im zdolność żmudnego i drobiazgowego analizowania rozwiązań coraz bardziej złożonych problemów społecznych i ekonomicznych.

W związku z powyższym system ekspercki w Polsce powinien zostać uzupełniony o nowe elementy i wyposażony w wysokie standardy naukowo-badawcze, dzięki którym zyska zaufanie i wiarygodność. Obecny system ekspercki opiera się głównie na zapleczu eksperckim, które istnieje w strukturach organizacyjnych poszczególnych członków TK. Oni sami odczuwają i przyznają, że jest on niedostateczny i wymaga wzmocnienia. Zdaniem analityków z CPS „Dialog”, brakującym ogniwem jest placówka ekspercka, która wesprze dotychczasowe wysiłki w tym zakresie. Stworzy ona także trwałe forum wspólnej pracy partnerów nad standardami dla dialogu i opracowaniem najważniejszych zagadnień, które powinny być przedmiotem porozumień w różnych przedziałach czasowych.

Jak pokazują badania CPS „Dialog” – partnerzy społeczni wprawdzie posiadają zaplecze eksperckie, w ramach własnych struktur organizacyjnych, ale większość z nich przyznaje jednak, że jest ono niedostatecznie rozbudowane. Wskazują także, że to kluczowy dla nich aspekt. Jeden z liderów związkowych mówi, że dla jego organizacji pozyskiwanie ekspertów nie wchodziło i nie wchodzi w grę. – *Zaplecze eksperckie to jedna z największych słabości polskiego ruchu związkowego. I wczoraj, i dzisiaj pieniądze determinują ten układ, w którym tkwimy*<sup>2</sup>. Brakuje zatem środków na tę działalność, w tym na ekspertyzy, na zatrudnienie, czy wynajmowanie odpowiednich ekspertów. Jeden z liderów podkreśla, że – *My ze składek nie jesteśmy w stanie tego sfinansować w satysfakcjonującym stopniu. Nie chcę użyć niewłaściwego słowa, ale jest to w dużym stopniu improwizacja...*

Z drugiej strony, wśród partnerów narasta poczucie, że zyskanie lepszego przygotowania merytorycznego jest koniecznością. Jedna z czołowych obecnie postaci dialogu w Polsce stwierdza, że kształtuje się sytuacja, w której, tak zwana akcja bezpośrednia, czyli różne formy prote-

stów tracą na znaczeniu na rzecz zabiegania o interesy w oparciu o profesjonalną wymianę argumentów, a do tego trzeba być merytorycznie przygotowanym. – *Ten dialog przesuwa się ku zderzeniu racji merytorycznych argumentów i uzasadnienia, że nowoczesna gospodarka oparta na tworzeniu pewnego klimatu i środowiska przyjaznego pracownikom, jest zwyczajnie wydajniejsza. Ma to więc również uzasadnienie ekonomiczne.*

Do tej pory tworzenie efektywniejszego systemu wsparcia natrafiało na problemy. Część problemów wynika z czynników niezależnych od partnerów, ale część to skutek sposobu, w jaki działają ich organizacje. Otóż w ich strukturach ma miejsce niejasne rozdzielenie funkcji między działaczami, etatowymi pracownikami obsługi administracyjnej a osobami, którym można przypisać rangę eksperta (z uwagi na stopień naukowy czy dorobek w danej dziedzinie). Można odnieść wrażenie, że działacze mają tendencję do kumulowania funkcji i odgrywania roli ekspertów, co obniża często rangę funkcji eksperckich (wynika to z „fizycznej” niemożliwość spełnienia obu funkcji w sposób satysfakcjonujący). Często można usłyszeć opinie, że w wielu sprawach najlepszymi ekspertami są właśnie praktycy, czyli na przykład działacze związkowi albo przedsiębiorcy. To wynik niezrozumienia. Trzeba bowiem szukać dopełniania się różnych funkcji a nie ich zastępowania, nierzadko w sposób wykluczający się. Dzisiejsze skomplikowanie i rozbudowanie wiedzy społecznej uniemożliwia amatorskie podejście do budowania ekspertyzy.

Poza tym czasami widoczne jest także kojarzenie działalności eksperckiej z działalnością promocyjną. Taka postawa inspirowana jest faktem, iż media czasami okazują zainteresowanie wynikami pewnych badań, które ogłaszają organizacje. Czasem pozyskiwanie wiedzy kojarzone jest z wymogami prowadzenia działalności lobbingsowej. Tymczasem dialog społeczny wymaga gromadzenia innego typu wiedzy. Wiele opracowań eksperckich powstaje właśnie w związku z innymi niż partnerzy dialogu społecznego funkcjami. Pracodawcy rozwijają wiedzę ekspercką, aby oferować lepsze usługi doradcze czy interwencyjne dla swoich członków. Działacze związkowi także rozwijają część ekspertyzy, która ma zastosowanie wyłącznie wewnętrzne. Problemem jest to, że nie powstał model wiedzy eksperckiej, której wymaga specyficznie dialog społeczny, i to w poszczególnych dziedzinach tego dialogu.

Większość czynników, które utrudniały budowanie systemu eksperckiego leży jednak poza samymi organizacjami. Przede wszystkim w skali ogólnokrajowej nie wykrystalizował się profil wiedzy i pracy eksperckiej.



**Jak pokazują badania CPS „Dialog” – partnerzy społeczni wprawdzie posiadają zaplecze eksperckie, w ramach własnych struktur organizacyjnych, ale większość z nich przyznaje jednak, że jest ono niedostatecznie rozbudowane**

Często ekspert postrzegany jest jako aktywista jakiejś partii politycznej, a w najlepszym wypadku rzecznik określonej grupy interesu. Wiedza zaś rozumiana jest instrumentalnie jako narzędzie do budowania wpływu a nie jako narzędzie, które umożliwia poznanie rzeczywistości i rozwiązanie analizowanych problemów. Tym samym widoczna jest obniżona wiarygodność osób, które uchodzą za ekspertów, a także samej prezentowanej w różnych okolicznościach wiedzy społeczno-ekonomicznej.

W samym środowisku dialogu wielokrotnie powraca wątek podważania wiarygodności określonych danych, które prezentują inne organizacje społeczne czy zawodowe. Prezentacji danych towarzyszy często rozważanie komu ma to służyć, a nie rozważanie, czego dowiadujemy się z zestawu zaprezentowanych danych. Mamy tu do czynienia z konsekwencjami niskiego poziomu zaufania, (co stale potwierdzają badania społeczne), a także z konsekwencjami konfrontacyjnego uformowania nie tylko życia politycznego, ale również życia publicznego (to znaczy takiego, w którym uczestniczą nie tylko partie polityczne, ale także inne podmioty społeczne, jak organizacje zawodowe).

Warto wskazać na istnienie kolejnych barier o charakterze ogólnospołecznym. Otóż w Polsce w ciągu ostatnich 20 lat nie ukształtował się model debaty publicznej na satysfakcjonującym poziomie merytorycznym. Nie powstała wystarczająco zaawansowana infrastruktura dla niej. W krajach Zachodu podstawowym jej elementem są tak zwane *think-tanki*, czyli różnego typu instytuty czy ośrodki analityczne, gdzie analizowane są polityki publiczne. W Polsce mamy dopiero początki takiej infra-



struktury. Są instytuty, ale ich dorobek najczęściej nie jest jeszcze zbyt duży.

Źródłem wielu opracowań jest sektor akademicki. Ten jednak również cierpi na niedofinansowanie. Jednak zasadniczym problemem jest tu niska świadomość odmienności modelu, czy rodzaju wiedzy eksperckiej od wiedzy akademickiej. Tym samym trudno mu się wpasować w pewne potencjalne zapotrzebowanie na badania społeczne i ekonomiczne. Wiedza ekspercka ma profil bardziej operacyjny (w jakimś sensie praktyczny), nakierowana jest na próby jej zastosowania w procesie podejmowania decyzji na szczeblu rządu, czy samorządu. Ta wiedza musi pokazywać możliwe kierunki działania, a więc nie ma tylko waloru poznawczego.

Niezwykle poważnym problemem dla rozwoju wiedzy eksperckiej jest niedopracowana wciąż aparatura pojęciowa, jaką eksperci mogliby i powinni się posługiwać. Otóż można odnieść wrażenie, że w środowisku eksperckim brakuje pojęć pokazujących strukturę funkcjonowania współczesnego państwa (ale nie tylko państwa rozumianego jako rząd) z mnogością aktywności, które mają miejsce w jego obrębie. Dotyczy to zwłaszcza jego merytorycznej działalności, czy wytwarzania programów i regulacji publicznych.

Na oznaczenie tej aktywności najczęściej stosuje się w krajach Zachodu pojęcie polityk publicznych (*public policies*) i pojęcia tworzenia polityk (*policy-making*). Tymczasem u nas postrzeganie państwa odbywa się poprzez struktury administracyjne. W związku z tym zanika nieco ten najbardziej kluczowy aspekt działalności programowej państwa. Tym samym mniej jest uwagi badawczej na programowej działalności państwa (czyli na polityki publicznej), na kwestie choćby ciągłości tej działalności (oczywiście tej ciągłości często nie ma, ale to powinno być, mimo wszystko badane i powinny być formułowane wnioski wraz z rekomendacjami).

**Placówka ekspercka.** Badania CPS „Dialog” pokazały, że wśród partnerów w Polsce przeważa orientacja na powołanie instytucji eksperckiej, a w najgorszym razie dwóch

instytucji (odrębnych dla związków zawodowych i pracodawców). Te dwa stanowiska można pogodzić poprzez wspólną instytucję, która będzie miała wyraźnie wyodrębnione części organizacyjne i badawcze dedykowane związkom zawodowym i organizacjom pracodawców. Rozbieżność dotyczy także tego, czy placówka miałaby funkcjonować w strukturach administracji publicznej czy jako odrębna organizacyjnie.

Ostatecznie CPS „Dialog” zaproponował powołanie placówki, która działałaby w strukturach sektora publicznego. Jest szereg argumentów za tym, jakkolwiek istnieją także ograniczenia z tego wypływające. Placówka miałaby dwie równoległe struktury: administracyjno-organizacyjną oraz naukowo-badawczą.

Takie metody organizacji są stosowane w różnych organizacjach, również związanych z dialogiem, na przykład w niektórych radach ekonomiczno-społecznych. Pionem administracyjno-organizacyjnym zarządza sekretarz generalny/dyrektor generalny, a pionem naukowo-badawczym – przewodniczący rady naukowej/prezes.

Placówka miałaby radę naukową złożoną z osób ze stopniem naukowym (przynajmniej doktora nauk humanistycznych i społecznych, w tym ekonomicznych). Członków rady, po jednej osobie, wprowadzają organizacje skupione w TK (łącznie z rządem), a także określone instytucje akademickie (wybrane instytucje PAN). W pionie naukowym, poza radą, działają naukowcy i badacze prowadzący regularną pracę na rzecz i w ramach placówki. W zakresie doboru kadry badawczej jej trzon powinien składać się z pracowników, którzy posiadają, przynajmniej tytuł doktora w zakresie nauk społecznych, humanistycznych i ekonomicznych. Osoby bez stopni naukowych mogą mieć status dokumentalistów (*researcherów*).

**Rada naukowa** pełni kluczową rolę w planowaniu badań i ekspertyz, które mają być adekwatnym odzwierciedleniem potrzeb eksperckich występujących w głównych instytucjach dialogu. Rada podejmuje własne analizy, które pozwalają jej na sformowanie agendy/planu badawczego na dany okres. Składa się ze specjalistów reprezentujących głównie dziedziny wiedzy, które są istotne dla treści podejmowanych w instytucjach dialogu, w tym w zakresie wiedzy: (1) o mechanizmach dialogu na różnych szczeblach, (2) stosunków pracy (w tym układy zbiorowe pracy) i prawa pracy, (3) polityce rynku pracy (w tym instytucje rynku pracy, kształcenie ustawiczne), (4) polityce społecznej, (5) polityce ekonomicznej (makroekonomia, problematyka strukturalna, handlu), (6) polityce edukacji i kapitału ludzkiego, (7) służby zdrowia, (8) integracji europejskiej, globalizacji.

*W wielu krajach UE panuje przekonanie, że brak dialogu jest czynnikiem, który osłabia szanse rozwojowe państwa i społeczeństwa, a na to nikt nie może sobie pozwolić.*

Kluczowe znaczenie ma efektywne zakorzenienie działań ośrodka analitycznego w pracach Trójstronnej Komisji. Potrzebny byłby tu silny efekt synergii między jej działaniami a planem pracy badawczej ośrodka. W tym sensie ważne znaczenie ma wypracowanie efektywnego mechanizmu zlecenia prac eksperckich z określonych ciał dialogu, w tym głównie zespołów TK. Wytwarzane ekspertyzy mają dobrze korelować z całościową agendą dialogu społecznego wyznaczaną przez TK. W tym celu plan pracy placówki ma być przedkładany do akceptacji prezydium Trójstronnej Komisji.

**Dla placówki badawczej istotne znaczenie ma wypracowanie profilu przedmiotowego**, zasad pracy opartych na wysokich standardach w zakresie metodologii i klarowności. Ma ona mieć precyzyjną agendę działania w zakresie prac badawczych, ale także w zakresie upowszechniania swoich wyników (konferencje, seminaria, publikacje, Internet). W zakresie agendy naukowej następuje określanie priorytetów badawczych w perspektywie rocznej, średniookresowej i długookresowej. Placówka powinna przyjąć różne typy publikacji, które będzie generowała z podaniem ich charakterystyki i standardów (raporty programowe, rekomendacje programowe, recenzje, ewaluacje polityk publicznych). Najważniejszym publikacjom powinny towarzyszyć ich publiczne prezentacje.

W perspektywie średnioterminowej placówka uruchamia rudymenarną działalność, w ramach której publi-

kuje po jednym raporcie z 5 głównych obszarów pracy badawczej oraz 5 zeszytów problemowych z tych obszarów tematycznych. Organizuje rocznie 4 konferencje i 6 seminariów tematycznych dotyczących albo bieżących publikacji wyników badań, albo związanych z bieżącymi wyzwaniami. W tym okresie pion naukowo-badawczy liczy 10 badaczy i dokumentalistów. Część pracy analitycznej zlecana jest na zewnątrz, zgodnie z przyjętymi procedurami.

**Ścieżka dojścia.** Koncepcja CPS „Dialog” zakłada, że proces budowy placówki eksperckiej może wymagać uruchomienia tak zwanej „ścieżki dojścia”, czy przejścia przez pewien pośredni etap, do momentu zbudowania docelowego rozwiązania. Wynika to z pewnych obiektywnych okoliczności. Na przykład w najbliższych latach duża część finansowania może pochodzić z funduszy unijnych, zwłaszcza z części systemowej tych środków. A więc wiele środków będzie w bezpośredniej dyspozycji administracji publicznej. Oznacza to, że pewne projekty eksperckie będzie można realizować najszybciej przy wykorzystaniu formuły organizacyjnej właściwej dla wykonywania systemowego projektu unijnego. W tej sytuacji departament ministerialny ma najwięcej narzędzi działania i finansowania.

Nawet gdyby wybór padł na stopniowe budowanie placówki eksperckiej, czyli na zastosowanie formuły ścieżki dojścia, to właściwe wydaje się tworzenie takich

### Główne obszary pracy nowej placówki powołanej dla merytorycznego wzmocnienia partnerów dialogu:

- **dialog społeczny** (działania głównych ciał dialogu w Polsce i w UE). Placówka organizuje roczne i wieloletnie projekty badawcze w tym zakresie. Jednym z przedsięwzięć jest publikowanie raportów rocznych pokazujących rozwój wydarzeń w dialogu w tym okresie (istotne zjawiska, w tym główne negocjacje, ich tematy, zakres, efekty w dialogu centralnym, regionalnym i branżowym oraz europejskim). W raporcie omawia nowe zjawiska w dialogu, analizuje obszary uznane za najbardziej problemowe w danym okresie i stanowiące największe wyzwania (na przykład: układy zbiorowe pracy, dialog autonomiczny, dialog europejski). Rekomenduje działania, jakie trzeba podjąć, aby uchronić dialog przed zablokowaniem, bądź fasadowością. Wskazuje na czynniki leżące po stronie partnerów społecznych, sytuacji wewnętrznej czy międzynarodowej.
- **stosunki pracy.** Placówka organizuje roczne i wieloletnie projekty badawcze w tym zakresie. Analizuje najważniejsze wyzwania w tej dziedzinie, jak formowanie prawa pracy, układów zbiorowych, pozakodeksowe źródła prawa.
- **najważniejsze polityki publiczne.** Prowadzi analizy polityk najgłębiej związanych z treścią debat w mechanizmach dialogu: polityki rynku pracy, polityki społecznej, polityki plac, edukacji zawodowej.
- **wyzwania rozwojowe kraju.** Badania z tego zakresu dotyczą katalogowania czynników, które w najwyższym stopniu kształtują potencjał rozwojowy, a z drugiej strony określają deficyty rozwojowe (zagrożenia). W badaniach uwzględniany jest szeroko kontekst międzynarodowy, ponieważ to on określa w znacznym stopniu szanse rozwojowe kraju. Prowadzone są w tym względzie liczne prace porównawcze.
- **ewaluacja polityk publicznych.** Placówka wypracowuje metody ewaluacji/oceny programów publicznych w zakresie polityki rynku pracy, polityki społecznej i edukacji zawodowej (na przykład ewaluacja takich programów, jak program „Solidarność pokoleń”, „miękkie” rozwiązania w programie antykrzysowym).

przejściowych rozwiązań, które będą miały na uwadze docelowy model. Z całą pewnością działania eksperckie, rozwijane w oparciu o „systemowy projekt unijny”, powinny cieszyć się aprobatą prezydium Trójstronnej Komisji. Członkowie prezydium Trójstronnej Komisji powinni zawrzeć formalne porozumienie w tej sprawie, w którym określona byłaby agenda działań projektowych, treści działań i ich kierunki, sposób partycypacji poszczególnych członków TK w projektowych przedsięwzięciach eksperckich.

Dla wykonania projektu rozumianego jako zbiór przedsięwzięć eksperckich powinny zostać powołane profesjonalne zespoły odpowiadające funkcjom, które spotykane są w instytucjach eksperckich, a więc przede wszystkim dobrze skonstruowany panel ekspertów (osoby przynajmniej z tytułem doktora ze strony partnerów społecznych, poza stroną rządową). Jego członkowie bezpośrednio nie wykonywaliby badań, ale recenzowaliby je, przeprowadzaliby ich ewaluację, a także nakreślaliby agendę badań, ich głównych wyzwań itp. Stworzyliby krąg potencjalnych wykonawców poszczególnych przedsięwzięć analitycznych, a także uzgodniliby program promocji i upowszechnienia wyników uzyskanych w pracach projektowych (z uwzględnieniem dotarcia do zaplecza społecznego członków TK, mediów i różnych istotnych podmiotów społecznych).

**Zachodnie modele eksperckie.** W ramach prac nad koncepcją wsparcia eksperckiego dla polskich partnerów dialogu eksperci z Centrum analizowali również systemy wsparcia eksperckiego funkcjonujące w wybranych krajach UE. Towarzyszyła temu próba pewnego uszeregowania określonych modeli wsparcia. Trudność wynikała z faktu, że w literaturze poświęconej dialogowi to zagadnienie nie jest przedmiotem odrębnych studiów. Analizy

*Mechanizmy dialogu społecznego nabierają szczególnego znaczenia w dzisiejszych czasach jako kluczowe zasoby kapitału rozwojowego. Społeczeństwo może ten kapitał wypracować sobie, jeśli zmobilizuje zasoby swoich najcenniejszych wartości i najgłębsze źródła innowacyjności w działaniu.*

wskazują wyraźnie, że systemy wsparcia eksperckiego w poszczególnych krajach są wypadkową pewnej specyfiki mechanizmów dialogu w danym państwie. Dla wszystkich krajów wspólne jest to, że system ekspercki jest złożony strukturalnie i wielopoziomowo. Regułą jest to, że partnerzy utrzymują zaplecze w strukturach własnych organizacji (zatrudniają ekspertów, w tym osoby ze stopniami naukowymi). Jednocześnie korzystają ze znacznych zasobów eksperckich, które ulokowane są głównie w radach ekonomiczno-społecznych, czasami w instytucjach badawczych, fundacjach albo instytucjach publicznych, którymi współzarządzają (na przykład instytucje zajmujące się ubezpieczeniami społecznymi czy kształceniem ustawicznym). Poza tym partnerzy korzystają z szerokich kontaktów w świecie akademickim, gdzie również powstają ważne opracowania, do których mają dostęp. Czasami współtworzą placówki typowo badawcze, jak instytuty.

W niektórych krajach – Niemcy, Dania – partnerzy opierają się głównie na własnym zapleczu eksperckim, ponieważ uważają, że to jest najlepszy sposób na ochronę własnej autonomii w stosunku do rządu i administracji państwowej.

Podkreślają, że wsparcie ze źródeł publicznych (rządowych) – nawet na cele eksperckie – byłoby pewną formą ingerencji czy naruszenia ich autonomii, a to osłabiłoby potencjał ich niezależnego działania i zdolności do zabezpieczenia interesów swojego zaplecza społecznego. W Holandii partnerzy również mocno podkreślają autonomię. Aby ją zachować, finansują znaczną część mechanizmów dialogu i wsparcia eksperckiego. Finansują funkcjonowanie Rady Ekonomiczno-Społecznej oraz Fundacji Pracy.

W tych trzech wymienionych krajach partnerzy w najwyższym stopniu rozwinęli autonomiczne zaplecze eksperckie. W Holandii skupione jest ono głównie we własnych strukturach organizacyjnych. Natomiast w Niemczech, gdzie nie działają trójstronne instytucje dialogu, partnerzy opierają się mocno na materiałach eksperckich, które powstają w zależnych ośrodkach i fundacjach. Pracodawcy z organizacji BDA (*Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*) w ramach własnej struktury posiadają fundację (*think-tank*): *Walter-Raymond-Stiftung*, która specjalizuje się w badaniach makroekonomicznych i współpracuje z ośrodkami akademickimi. Oprócz tego, stale współpracuje z *Institut der deutschen Wirtschaft Köln*, wiodącym prywatnym instytutem badań ekonomicznych w Niemczech.

Centrale związkowe również prowadzą własne prace analityczne i współpracują z instytutami społeczno-ekonomicznymi. Konfederacja Niemieckich Związków

### Agenda pracy merytorycznej dla placówki eksperckiej

- wypracowanie polskiej strategii w zakresie zasad *flexicurity*;
- wypracowanie modelu aktywnej polityki rynku pracy i modelu działania publicznych służb zatrudnienia (dostosowanie zasobów pracy do potrzeb rynku pracy i jego przyszłego rozwoju);
- opracowywanie propozycji reform w mechanizmach dialogu. Jego efektem ma być lepsze wykorzystanie potencjału partnerów społecznych – ich wiedzy, doświadczenia w zakresie zdolności do merytorycznego współkształtowania polityk publicznych;
- wypracowanie metod i zakresu dialogu w sektorze publicznym;
- analizy skutków kryzysu na średnio- i długoterminowe czynniki rozwoju kraju i zasoby pracy;
- opracowanie wkładu partnerów w strategiczne myślenie, o codziennym sposobie projektowania i wykonywania polityk, i programów publicznych, w tym polityk strategicznych, (na przykład program Strategii Lizbońskiej);
- strategia budowania i promowania kultury dialogu (z myślą o pokonywaniu miękkich barier ograniczających rozwój dialogu);
- diagnoza sytuacji w zakresie układów zbiorowych pracy i katalogowanie pomysłów na ich rozwój;
- strategia dla wzmocnienia obecności polskich partnerów w mechanizmach dialogu europejskiego;
- strategia rozwoju kształcenia ustawicznego (dla budowania umiejętności i kwalifikacji niezbędnych dla rozwoju nowoczesnej gospodarki opartej na wiedzy;
- strategia budowy przyjaznych miejsc pracy (bezpieczeństwo, atmosfera, rozwijanie kwalifikacji, równowaga między domem i obowiązkami zawodowymi).

Zawodowych (DGB) dysponuje znaczących rozmiarów fundacją *Hans-Böckler*, która wykonuje bardzo dużo przedsięwzięć badawczych, wydaje setki publikacji, w tym bieżące analizy, zmian strukturalnych na rynku pracy i innowacyjności, zagadnień związanych z przyszłością państwa opiekuńczego, globalizacją itp. Organizuje każdego roku setki inicjatyw typu seminarium, konferencje, na których prezentowane są prace badawcze. Ponadto fundacja posiada również Instytut Badań Ekonomicznych i Społecznych (WSI) zajmujący się analizami układów zbiorowych pracy oraz Instytut Polityki Makroekonomicznej. Fundacja jest także drugim co do wielkości funduszem stypendialnym w Niemczech. Rocznie około 2 tys. osób udziela stypendiów. Korzystają z nich także osoby związane ze środowiskiem związkowym.

W części innych krajów pomoc publiczna dla partnerów jest dopuszczalna (Irlandia), ale w ograniczonym zakresie. Ma to miejsce właśnie wokół powstawania prac eksperckich. Rząd finansuje działania eksperckie Narodowej Rady Ekonomiczno-Społecznej (NESC) oraz kilku innych instytucji trójstronnych, między innymi Narodowe Forum Ekonomiczno-Społeczne (opracowuje programy walki z bezrobociem, nierównościami i wykluczeniem społecznym), Narodowe Centrum Partnerstwa i Realizacji (celem jest promowanie partnerskiego wprowadzania zmian i innowacji w miejscu pracy).

Z kolei Francja wypracowała model silnego zaangażowania we wsparcie partnerów. Ma to miejsce między innymi poprzez uczestnictwo przedstawicieli partnerów społecznych w licznych instytucjach parytetowych, które

mają charakter konsultacyjny dla rządu w zakresie określonych zagadnień i polityk publicznych (na przykład w zakresie systemu emerytalnego, kształcenia ustawicznego itp.).

Instytucje parytetowe, między innymi Krajowe Biuro do spraw Zatrudnienia (ANPE), Najwyższa Rada Zatrudnienia (CSE), Krajowa Rada Szkolenia Zawodowego, Promocji Społecznej i Zatrudnienia (CNFPPSE), Rada

*CPS „Dialog” zaproponował powołanie placówki, która działałaby w strukturach sektora publicznego. Placówka miałaby dwie równoległe struktury: administracyjno-organizacyjną oraz naukowo-badawczą. Takie metody organizacji są stosowane w różnych organizacjach, również związanych z dialogiem, na przykład w niektórych radach ekonomiczno-społecznych. Pionem administracyjno-organizacyjnym zarządza sekretarz generalny/dyrektor generalny, a pionem naukowo-badawczym – przewodniczący rady naukowej/prezes.*



Kierowania Emeryturami (*Conseil d'orientation des retraites*, COR), Rada na rzecz Kierunków Zatrudnienia (*Conseil d'orientation pour l'emploi*, COE). Odrębna struktura wsparcia, to Instytuty Pracy, Rada Ekonomiczna i Społeczna (CES). Ponadto rząd finansuje działania Instytutu Badań Ekonomicznych i Społecznych (*Institut de Recherches Economiques et Sociales*, IRES), który wytwarza materiały eksperckie dla związków zawodowych. Zatrudnia 30 osób, w tym 20 badaczy i 2 dokumentalistów. Pod względem prawnym Instytut jest stowarzyszeniem. Posiada dwie struktury zarządzające: administracyjną i naukowo-badawczą. Rada dyrektorów (*conseil d'administration, board, board of directors*) zajmuje się planowaniem i realizowaniem badań, a w jej skład wchodzi 9 przedstawicieli związków zawodowych, 9 przedstawicieli świata nauki oraz czterech reprezentantów premiera. Tą strukturą zarządza dyrektor generalny, który z zasady pochodzi ze świata nauki. Obecny dyrektor – jest osobą z podwójnym doktoratem i z bogatym doświadczeniem na różnych stanowiskach programowych, w tym w administracji. Poza tym Instytut posiada biuro, którym kieruje prezes (*la présidence*) odpowiadający za całokształt spraw organizacyjnych. Pracuje w nim 6 przedstawicieli związków zawodowych (po jednym z każdej centrali). Funkcja prezesa jest przechodnią między przedstawicielami związków skupionych w Instytucie.

W przeanalizowanych krajach postkomunistycznych mamy model węgierski – dość silnego zaangażowania państwa we wspieranie partnerów społecznych oraz model estoński, w którym widoczny jest brak zaangażowania w jakiegokolwiek wsparcie.

*Wśród partnerów narasta poczucie, że uzyskanie lepszego przygotowania merytorycznego jest koniecznością. Jedną z czołowych obecnie postaci dialogów Polsce stwierdza, że kształtuje się sytuacja, w której, tak zwana akcja bezpośrednia, czyli różne formy protestów tracą na znaczeniu na rzecz zabiegania o interesy w oparciu o profesjonalną wymianę argumentów.*

**Podsumowanie.** Wsparcie eksperckie, w formie proponowanej przez CPS „Dialog”, powinno okazać się propozycją, która umożliwi podniesienie poziomu dialogu społecznego. Niemniej jednak trzeba mieć świadomość, że istnieje wiele czynników, które warunkują dojrzały i głębszy dialog społeczny. Wśród czynników tak zwanego „długiego trwania” trzeba wymienić kwestie związane ze wzorami kultury, w tym kultury debatowania, a także modelu wykształcenia, licznych doświadczeń historycznych w relacjach między partnerami dialogu. Tych czynników nie można zmienić nawet najlepszymi pomysłami instytucjonalnymi. Niemniej jednak warto pamiętać, że żyjemy w czasach szczególnych, w których powstają nowe doświadczenia, które inspirują do coraz bardziej innowacyjnych form dialogu i interakcji między partnerami.

Wielu ludzi i organizacji uzmysławia sobie coraz silniej, że specyfiką dzisiejszego czasu jest wzajemna współzależność. Jesteśmy współzależni w coraz większej liczbie wymiarów naszego życia, jako jednostki, ale także jako przedstawiciele określonych grup społecznych. Dzięki relacjom z innymi środowiskami i grupami społecznymi zyskujemy kapitał do działania, i kreowania wartości materialnych i innych, którego w pojedynkę nie jesteśmy w stanie zdobyć. Oznacza to, że stajemy się coraz bardziej partnerami, niezależnie, czy jesteśmy przełożonym, czy podwładnym. Już dawno minęły czasy, w których istniały znaczne przepaści materialne czy edukacyjne między grupami społecznymi. Czasy dawnych hierarchii dawno minęły i trzeba wyciągać z tego konsekwencje.

W powyższym sensie, szczególnego znaczenia nabierają mechanizmy dialogu społecznego. W dzisiejszych czasach są one jednym z najistotniejszych kapitałów rozwojowych. Społeczeństwo może ten kapitał wypracować sobie, jeśli zmobilizuje zasoby swoich najcenniejszych wartości i najgłębsze źródła innowacyjności w działaniu. W efekcie ten kapitał może znacząco wesprzeć jego szanse na wszechstronny rozwój obejmujący nie tylko gospodarkę, ale również szeroko pojęte relacje społeczne. W wielu krajach UE panuje przekonanie, że brak dialogu jest czynnikiem, który osłabia szanse rozwojowe państwa i społeczeństwa, a na to nikt nie może sobie pozwolić.

Mechanizmy dialogu są częścią systemu, w jaki zorganizowane jest każde państwo. Oznacza to tym samym, że od ich efektywności zależy sprawność działania państwa w wielu ważnych sferach, a zwłaszcza przesądza o jakości jego polityk publicznych i programów. W znacznej części krajów UE widoczna jest świadomość wzajemnych powiązań między mechanizmami dialogu a procesem tworzenia polityk publicznych. Nieprzypadkowo Rory

O'Donnell, wybitna postać dialogu w Irlandii, pokazuje, że tamtejsze partnerstwo społeczne ma duży wpływ na państwo, ponieważ jest ono właśnie częścią całego procesu tworzenia polityk publicznych państwa<sup>2</sup>. Ostatni raport OECD o polityce regionalnej w Polsce wskazuje, że problemy w tej polityce mają źródło w słabości tworzenia rozwiązań w oparciu o partnerstwa między sektorem publicznym, społecznym i prywatnym<sup>3</sup>. OECD zaleca rozszerzenie współpracy między różnymi poziomami rządu, władz lokalnych oraz podmiotami prywatnymi i społecznymi. Dialog społeczny, powinien zatem zostać uznany za ważne ogniwo już w samym rdzeniu funkcjonowania państwa jako takiego.

Dialog nie jest wartością samą w sobie. Jest natomiast mechanizmem, który ma przynieść wyraźny zwrot z nakładów, jakie są ponoszone na jego funkcjonowanie. Oczywiście niezwykle trudno jest ocenić, czy mamy do czynienia z owym zwrotem poczynionych nakładów. Nie poruszamy się tu w obszarze poddającym się działaniom matematycznym, jednak należy założyć pewne czynniki, które dadzą pewną podstawę do ocen. Praktyka dialogu powinna przede wszystkim przynieść poczucie, że partnerzy osiągają cele dialogu, czyli potrafią analizować wyzwania rozwojowe stojące przed krajem i jego grupami społecznymi, a także potrafią wyartykułować interesy grup, które reprezentują. Społeczeństwo powinno jasno widzieć ten proces. To jest proces będący elementem pewnej krzywej uczenia się jego dzisiejszych problemów i sposobów ich moderowania oraz rozwiązywania. Debata partnerów nie musi kończyć się umowami

społecznymi, bo często jest to niemożliwe, ale powinna być wkładem w proces zbiorowej edukacji. Wyrazem tego powinny być publikacje, debaty i cały proces komunikacji ze społeczeństwem za pośrednictwem najróżniejszych form przekazu.

Z tego procesu społeczeństwo powinno się uczyć, że wokół części problemów możliwe są porozumienia w imię wspólnych celów. Ale z pewnością częścią naszej społecznej wiedzy zawsze pozostanie to, że wiele polityk państwa pozostanie elementem gry czy przetargu interesów.

W tym drugim wymiarze wkładem dialogu partnerów może być przyczynienie się do głębszego zrozumienia skali ich wzajemnych zależności.

Realizacja interesów jednej grupy społecznej wymaga w pewnej skali współpracy innych partnerów. Klasycznym przykładem takiej współzależności jest relacja pracodawców i ich pracowników, choćby na terenie przedsiębiorstwa. W wielu krajach, gdzie partnerzy społeczni dobrze radzą sobie z dialogiem, jednocześnie silnie uświadomili sobie ów fakt wzajemnej zależności. Stało się to swoistym kamieniem węgielnym dla całego dialogu społecznego<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> A. Zybala, *Dialog wokół polityk publicznych – między pakami społecznymi a codziennością partnerstw*, „Dialog”, 4/2008.

<sup>2</sup> Poland, *Territorial Reviews*, OECD, 2008, s. 28.

<sup>3</sup> R.O'Donnell, *Social Partnership: Principles, Institutions and Interpretations*, in: *Astonishing success: Economic growth and the labour market in Ireland* (edited by Philip J.O'Connell) ILO, 1999.

<sup>4</sup> *Poprawa funkcjonowania systemu dialogu społecznego oraz wzmocnienie instytucji i uczestników dialogu społecznego* (PO KL 5.5.1 na lata 2008–2009).

<sup>5</sup> Zobacz: Aneks do tego raportu.

**W Danii partnerzy społeczni sprawili, że konkurencyjność gospodarcza kraju nie jest podnoszona poprzez osłabianie mechanizmów dialogu społecznego, lecz poprzez aktywne włączanie ich w realizację reform gospodarczych. Inaczej stało się w Niemczech – pisze Tomasz G. Grosse**

## Dialog na rozdrożu

– ewolucja niemieckiego i duńskiego dialogu społecznego

*W Niemczech i w Danii następują stopniowe zmiany w mechanizmach dialogu, jednak te zachodzące w Danii wzmacniają dotychczasowy system i poprawiają efektywność gospodarczą. Tymczasem w Niemczech występuje coraz silniejsza erozja dialogu, w tym zwłaszcza maleje znaczenie związków zawodowych oraz układów zbiorowych zawieranych na szczeblu branżowym.*

**W** Niemczech widoczna jest próba zwiększenia efektywności gospodarki poprzez rozmontowanie dotychczasowego systemu dialogu społecznego a nie jego reformy. Biznes kładzie silny nacisk na osłabienie związków zawodowych i zmiany w dialogu. Sekundują im coraz częściej władze polityczne, które upatrują w tym szansę na osiągnięcie zysków w wyższej efektywności gospodarczej. Nie bez znaczenia jest również czynnik ideowy, zwłaszcza wzrastające wpływy doktryny liberalnej, niechętniej zbyt silnej roli związków zawodowych oraz instytucji dialogu społecznego w gospodarce. Ale także w Danii rośnie znaczenie liberalnego podejścia. Tam władze publiczne (nie wspominając o interesach przedsiębiorców), również dążą do poprawy efektywności gospodarczej, co ma duże znaczenie w warunkach konkurowania na wspólnym europejskim rynku i w warunkach globalnej konkurencji. Co więc powoduje, że zmiany systemu dialogu społecznego w obu krajach przebiegają w odmiennych kierunkach?

**Niemiecki system dialogu społecznego.** W Niemczech mają miejsce zmiany instytucjonalne w dialogu na skutek trwającej liberalizacji wspólnego rynku i wprowa-

dzenia euro. Rząd uważa, że formą dostosowania się do tych zjawisk jest uelastycznienie regulacji na rynku pracy, a także wymuszenie poprawy wydajności pracy. Uznaje to za konieczne w obliczu niskiej mobilności pracowników na rynku pracy oraz ograniczonego wsparcia z budżetu UE. Warto wspomnieć także o czynniku psychologicznym związanym z ostatnim poszerzeniem Unii. Otóż partnerzy dialogu zdają sobie sprawę z tego, że w nowych krajach członkowskich siła robocza jest tańsza, obowiązują znacznie niższe standardy ochrony praw pracowniczych, a organizacje związkowe oraz instytucje dialogu społecznego są słabsze.

Przejawem spadku znaczenia dialogu jest redukcja skali obowiązywania układów zbiorowych pracy. Są one także zróżnicowane między poszczególnymi landami, zwłaszcza wschodnimi i zachodnimi kraju. Według danych za rok 2005 około 67 procent pracowników zostało objętych tymi porozumieniami na zachodzie Niemiec, i jedynie 59 procent na wschodzie<sup>1</sup>. Co jest jednak interesujące, we wschodnich landach zawarto więcej układów na poziomie firm, niż w negocjacjach sektorowych (11 procent w porównaniu do 8 procent na zachodzie). Przykład ten pokazuje, że dialog społeczny w części postkomunistycznej Niemiec jest znacznie słabiej zinstytucjonalizowany, a ponadto występuje presja przedsiębiorców (najczęściej zachodnioniemieckich) na podejmowanie negocjacji bezpośrednio w firmach a nie na poziomie sektorowym.

Nasila się proces zawierania porozumień na poziomie pojedynczego przedsiębiorstwa lub korporacji (mającej na przykład kilka zakładów), bez odniesienia do układów sektorowych. W 2007 roku na blisko 69,6 tys. porozumień dwustronnych, zawartych w Niemczech, blisko połowę stanowiły umowy zawierane na poziomie firm (dokładnie było ich 32 596)<sup>2</sup>. Około 25 procent tych porozumień było podejmowanych bez żadnego odniesienia do układów zbiorowych zawieranych na wyższym poziomie. Ponadto wprowadzane są regulacje obniżające standardy

zabezpieczeń pracowniczych lub uelastyczniające zasady funkcjonowania rynku pracy. Są one podejmowane przez władze państwowe jako sposób poprawy konkurencyjności gospodarczej na wspólnym rynku i w warunkach zaostrażającej się rywalizacji na rynkach globalnych.

W Niemczech istotnie widoczny jest proces, który w literaturze określany jest mianem *decentralizacji zorganizowanej*<sup>3</sup> oraz *niezorganizowanej* w zakresie układów. Wydaje się, że przeważa jednak *decentralizacja zorganizowana*. Oznacza to, że zmiany w układach przebiegają według wyraźnie nakreślonych ram regulacyjnych dla tego procesu, co przejawia się w tym, że część ogólnych ustaleń jest przyjmowana na wyższym szczeblu negocjacji społecznych (branże), a kwestie szczegółowe deleguje się do instytucji dialogu na niższym szczeblu (na przykład w zakładach pracy). Proces decentralizacji ma na celu zwiększenie elastyczności w procesie zawierania układów poprzez pozostawianie otwartych spraw szczegółowych lub umożliwianie odstępstw od zawartego porozumienia branżowego z uwagi na trudną sytuację zakładu pracy. W praktyce pociąga to za sobą odchodzenie od ujednoczonego podejścia w skali kraju w kierunku określania minimalnych standardów lub warunków brzegowych dla późniejszych uzgodnień.

Odmiernym procesem jest *decentralizacja niezorganizowana*. Polega ona na spontanicznym przejściu na najniższy poziom negocjacji (czyli do przedsiębiorstw), bez odpowiedniego ukierunkowania tego procesu przez porozumienia wyższego rzędu zawierane między partnerami społecznymi.

Na przykład w roku 2005 zakres otwartych spraw pozostawionych do uszczegółowienia na poziomie firm obejmował około 29 procent porozumień zawartych w Niemczech Zachodnich<sup>4</sup>. Zdarza się jednak coraz częściej łamanie w przedsiębiorstwach porozumień zawieranych w układach zbiorowych na wyższym szczeblu<sup>5</sup>.

Niekorzystne zmiany zachodzą w zakresie działania rad zakładowych. Niektórzy specjaliści<sup>6</sup> wskazują na to, że rady zakładowe nie tylko coraz częściej uszczegółwiają porozumienia sektorowe, ale zawierają uzgodnienia, które stoją w jawnej sprzeczności z układami zbiorowymi wynegocjowanymi przez związki zawodowe. Choć rady, zwykle uzupełniają system negocjacji zbiorowych prowadzonych przez związki zawodowe, to w niektórych sytuacjach stanowią pewną konkurencję instytucjonalną i mogą nawet osłabiać pozycję związków<sup>7</sup>.

Rady zakładowe uzyskały większe uprawnienia w 2001 roku. Wprowadzono między innymi obowiązek powołania rady we wszystkich przedsiębiorstwach zatrudniających, przynajmniej 5 osób (liczba członków rad zwiększa się

wraz ze wzrostem pracowników w firmie). Jednak tylko około 13 procent firm ma rady zakładowe, które występują głównie w dużych przedsiębiorstwach. Coraz groźniejszym zjawiskiem jest wzrastająca liczba przedsiębiorstw, które nie mają ani rad zakładowych, ani nie są objęte układami zbiorowymi ze związkami zawodowymi.

**Rady pracownicze** są silnie podporządkowane interesom zarządu. Także raport Komisji Europejskiej<sup>8</sup> uznaje, że strukturalną przyczyną słabnącego dialogu społecznego w Niemczech jest to, że w radach zakładowych mogą zasiadać, także pracownicy nie będący zrzeszeni w związkach zawodowych. Prowadzi to w niektórych zakładach do osłabienia pozycji związków zawodowych. Badania prowadzone przez Komisję Europejską<sup>9</sup> wskazują na to, że im słabsze związki zawodowe, tym bardziej prawdopodobne jest zmniejszenie liczby pracowników i przedsiębiorstw objętych układami zbiorowymi. Z kolei inne badania<sup>10</sup> pokazują, że bardziej prawdopodobne jest zamknięcie przedsiębiorstwa (na przykład w celu jego przeniesienia poza Niemcy), jeśli nie ma silnej reprezentacji związków zawodowych, a jego pracownicy nie są objęci układem zbiorowym.

Symptomem zachodzących zmian jest systematycznie spadający poziom uzwiązkowienia, mierzony liczbą członków stowarzyszeń pracowniczych w stosunku do ogółu zatrudnionych<sup>11</sup>. W roku 2000 wynosił on około 25 procent, a w 2005 już tylko 21,5 procent. W latach 80. poziom uzwiązkowienia wynosił około 40 procent<sup>12</sup>. Największy spadek nastąpił w latach 90., co było związane ze zjednoczeniem Niemiec (na wschodzie notuje się mniejszy poziom członkostwa w organizacjach społecznych i w omawianym okresie nastąpił silny proces deindustrializacji). Dość duży odsetek związkowców (powyżej 30 procent) stanowią emeryci i osoby bezrobotne. Zmniejszająca się siła związków zawodowych jest jednym z najważniejszych czynników osłabiających znaczenie instytucji dialogu społecznego. Jednocześnie poziom członkostwa pracodawców w stowarzyszeniach biznesu jest znacząco wyższy i wyniósł w roku 2006 ponad 60 procent<sup>13</sup>. Nie są one przy tym dotknięte trendem zmniejszania liczby członków, tak jak się to dzieje w związkach zawodowych.

**Działania władz federalnych.** Kolejne rządy federalne podejmują w ostatnich latach rozmaite inicjatywy zmierzające w kierunku uelastycznienia warunków pracy i liberalizacji stosunków przemysłowych. Przykładem mogą być próby doprowadzenia do paktów społecznych na szczeblu centralnym między największymi organizacjami



pracodawców, związków zawodowych i przy udziale władz federalnych. W roku 1996 nieudaną próbę podjął rząd Helmuta Kohla, a w latach 1998–2003, bez sukcesu próbował rząd Gerharda Schrödera. Pod wpływem rozczarowania do postawy związków zawodowych koalicja socjaldemokratów i zielonych podjęła jednostronną próbę realizacji programu reform pod hasłem *Agenda 2010* (w latach 2003–2005). Podejmował on szereg reform strukturalnych mających obniżyć ciężary finansowe nakładane na pracodawców i pracowników (w celu zwiększenia inwestycji i popytu wewnętrznego), przy jednoczesnym ograniczeniu wydatków publicznych. Innym celem było uelastycznienie regulacji na rynku pracy i przebudowa urzędów federalnych obsługujących bezrobotnych i aktywizujących zatrudnienie (pakiet Hartz – nazwany od nazwiska szefa komisji opracowującej zmiany). Omawiane reformy zakończyły się jedynie połowicznym sukcesem, wzbudzając przy tym ostry sprzeciw większości związków zawodowych.

**Przywileje dialogu społecznego.** Kolejne inicjatywy rządu, osłabiają dotychczasowe. Na przykład w ostatnich latach coraz częściej poszerzano obowiązywanie umów zbiorowych dotyczących płacy minimalnej na całe branże. W roku 2007 Federalne Ministerstwo Pracy i Spraw Społecznych ogłosiło minimalną płacę przynajmniej dla siedmiu sektorów, w tym dla pracowników pocztowych i budowlanych. Taka praktyka stanowi wyłom w dotychczasowych zasadach organizowania stosunków przemysłowych, w ramach których ustalanie wysokości płacy pracowników było wyłączną domeną dialogu dwustronnego. Rozciągnięcie płacy minimalnej ustalonej w ramach jednego układu zbiorowego na cały sektor powoduje, że inne porozumienia zawarte w tej sprawie (na przykład przez inne organizacje społeczne lub w innych regionach) są unieważnione lub nie mogą być zawarte. Faktycznie podważa to konstytucyjną autonomię partnerów społecznych. Co jest jednak ciekawe, pretekstem do wprowadzenia omawianej ustawy było prawo europejskie (dyrektywa

dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług). Innym przykładem może być ustawa o pracy tymczasowej (z roku 2003), która była inspirowana propozycją Komisji Europejskiej w zakresie dyrektywy określającej warunki pracy pracowników tymczasowych. Choć intencje Komisji zmierzały do zrównania praw pracowniczych między odmiennymi kategoriami zatrudnienia – prawo niemieckie wprowadziło szereg wyjątków, które zwiększały możliwości elastycznego zatrudnienia.

Wzorem innych państw władze niemieckie starają się ograniczyć wydatki publiczne na opiekę społeczną i socjalną, prywatyzować lub wprowadzać mechanizmy rynkowe do tych usług, między innymi związanych z obsługą systemów emerytalnych i programów przeciwdziałających bezrobociu. Włączają także partnerów społecznych i instytucje dialogu społecznego do tych reform. Organizacje społeczne uczestniczą we współfinansowaniu omawianych programów, co przynosi wymierne oszczędności dla budżetu państwa. W roku 2001 wprowadzono możliwość uruchamiania pracowniczych funduszy emerytalnych. W rezultacie obowiązywania tych przepisów i w ramach negocjacji dwustronnych powołano pierwsze dwa fundusze: w przemyśle chemicznym (w roku 2003), który obejmuje około 400 firm i ponad 200 tys. pracowników oraz w przemyśle metalowym (2006), obejmującym 9 tys. przedsiębiorstw i około 160 tys. pracowników. Możliwe jest również powołanie funduszy dla pracowników odchodzących na wcześniejsze emerytury. Innym przykładem, są fundusze przeznaczone na urlopy macierzyńskie. Uzupełniają one jedynie w niewielkim stopniu działania państwa w tej mierze, gdyż inicjatywy powoływania takich funduszy przez partnerów społecznych są stosunkowo nieliczne. Największe organizacje związków zawodowych i organizacje pracodawców delegują swoich przedstawicieli do rad nadzorczych obsługujących świadczenia dla bezrobotnych na szczeblu ogólnokrajowym i lokalnym. Należy jednak podkreślić, że w porównaniu do krajów skandynawskich – zakres udziału instytucji dialogu społecznego w reformach społecznych jest znacznie mniejszy, a ponadto w ostatnim czasie rząd zmniejsza znaczenie partnerów społecznych w omawianym obszarze polityki społecznej (zwłaszcza na poziomie lokalnym).

*Duńskie rady zakładowe (określane także jako komitety kooperacyjne) są miejscem spotkania związkowców z przedstawicielami zarządu, a obie strony posiadają równą liczbę delegatów w omawianej instytucji.*

**System dialogu społecznego w Danii.** W Danii dominującą formą dialogu są dwustronne układy zbiorowe pracy prowadzone najczęściej na szczeblu centralnym, ale w ramach poszczególnych sektorów, branż przemysłowych lub usług. Zawierają je wyłącznie związki zawodowe oraz stowarzyszenia przedsiębiorców (a więc nie mogą być zawierane z pojedynczymi pracodawcami). Takie roz-

wiązanie wzmacnia systemowe znaczenie organizacji społecznych. W Danii, podobnie jak w wielu innych krajach europejskich, coraz częściej dochodzi do decentralizacji układów zbiorowych na poziom lokalny (do firm). Proces decentralizacji ma jednak charakter zorganizowany, a system układów zbiorowych pozostaje hierarchiczny. Najważniejsze znaczenie mają porozumienia ramowe zawierane między dwoma największymi organizacjami parasolowymi na szczeblu krajowym: Duńską Konfederacją Związków Zawodowych (LO) oraz Duńską Konfederacją Pracodawców (DA). Określają one podstawowe zasady prowadzenia dialogu dwustronnego, w tym proceduralne i odnoszące się do okresu obowiązywania umów zbiorowych, zakresu tematyczne-

go negocjacji itp. Wspomniane porozumienia są niekiedy określane konstytucją negocjacji zbiorowych, gdyż zawierają dużo więcej kierunkowych rozwiązań regulujących późniejsze postępowanie partnerów społecznych niż prawo krajowe. Pierwsze tego typu porozumienie podpisano w roku 1899.

Na podstawie porozumień ramowych zawierane są układy zbiorowe w poszczególnych sektorach między branżowymi związkami zawodowymi i odpowiednimi organizacjami pracodawców. Dotyczą one szerokiej gamy spraw dotyczących stosunków przemysłowych, między innymi wysokości płac, godzin pracy (w tym elastyczności czasu pracy), warunków przeprowadzania zwolnień, płatności chorobowych i podczas urlopów

### Na sposób duński

Gospodarka duńska cieszyła się w ostatnich latach wysoką konkurencyjnością międzynarodową i dynamiczną działalnością eksportową. Stało się tak, pomimo tego, że opodatkowanie należy w tym kraju do jednych z najwyższych na świecie, a państwo oferuje hojne pakiety opieki społecznej. Siłą tej gospodarki są wysokie kwalifikacje siły roboczej, duży profesjonalizm administracji publicznej, w tym również jej aktywność na rzecz wspierania wydajności i innowacyjności gospodarczej.

Duńczycy podnosili konkurencyjność swojej gospodarki od początku członkostwa Danii we Wspólnotach Europejskich. Reformy miały na celu wprowadzenie zasadniczych zmian strukturalnych w kilku wzajemnie ze sobą powiązanych obszarach:

- Po pierwsze, rząd intensywnie prowadził polityki gospodarcze (przemysłowa, technologiczna, innowacyjna, dla małych i średnich przedsiębiorstw). Miały one na celu poprawienie zastosowania nowoczesnych rozwiązań technicznych i organizacyjnych w poszczególnych branżach gospodarki, a także zwiększenie ich zdolności eksportowych.
- Po drugie, rząd wprowadził szereg zmian w zasadach funkcjonowania administracji, co miało skierować jej działania na konkretne projekty realizujące strategię gospodarczą państwa. Zwiększały one wydajność pracy, ograniczały niepotrzebne koszty, a także poprawiały zdolności do kooperacji z partnerami społecznymi, władzami lokalnymi i w kontaktach międzynarodowych.
- Po trzecie, duże znaczenie miały reformy podejmowane na rynku pracy, które wprowadzały zasady *flexicurity*. Szczególnie duża rola przypadła tutaj partnerom społecznym, którzy włączyli się w rozliczne działania poprawiające kwalifikacje pracowników.
- Po czwarte, rządy ograniczały nadmierne wydatki publiczne, a także zmieniały ich strukturę. Chodziło o zmniejszenie

wydatków na biurokrację i obsługę programów zabezpieczeń społecznych, a zwiększenie środków przeznaczanych na naukę, edukację, w tym szkolnictwo zawodowe, a także promowanie przedsiębiorczości i innowacyjności. Ważnym elementem tej części reform było przekazanie partnerom społecznym niektórych obowiązków związanych z prowadzeniem programów zabezpieczeń dla bezrobotnych, funduszy emerytalnych, w tym także związanych z możliwością wcześniejszego przechodzenia określonych grup społecznych na emeryturę.

Siłą duńskiej gospodarki są wysokie kwalifikacji siły roboczej. Sprzyjają jej również innowacyjne rozwiązania na rynku pracy. Panuje na nim duża elastyczność i mobilność zatrudnienia (duża liczba zwolnień i nowo powstających miejsc pracy). Ma to miejsce w ramach modelu *flexicurity*, a więc powiązania elastyczności zatrudnienia z wysokim bezpieczeństwem dla bezrobotnych (to jest wysokimi świadczeniami i dużymi możliwościami znalezienia nowej pracy, między innymi dzięki rozwiniętym pakietom aktywizującym i szkoleniowym). Większość bezrobotnych otrzymuje świadczenia sięgające 90 procent wcześniejszej pensji. Mogą je pobierać nawet przez 4 lata od utraty pracy. Muszą jednak uczestniczyć w szkoleniach podwyższających kwalifikacje.

Upowszechniono programy płatnych urlopów szkoleniowych, urlopów wychowawczych lub sabatycznych. Efektem tej polityki było podwyższenie poziomu zatrudnienia, które w roku 2006 wynosiło ponad 77 procent (średnia w UE-27, to jedynie około 64 procent)<sup>22</sup>. W rezultacie Danię charakteryzują stosunkowo wysokie koszty prowadzenia działalności gospodarczej (podatki i pensje), zaawansowanie technologiczne przedsiębiorstw i wysoka jakość zasobów ludzkich, przy dużej elastyczności na rynku pracy i wyższej niż średnia europejska produktywności pracy.

macierzyńskich (lub ojcowskich), szkoleń zawodowych itp. W wielu krajach przynajmniej część spośród tych spraw obejmuje regulacje ustawowe. Coraz częściej negocjacje dotyczą również kwestii emerytalnych, w tym także programów umożliwiających wcześniejsze przejście na emeryturę.

Układy zbiorowe są prawnie obowiązujące, co oznacza, że każde porozumienie zawarte na poziomie firmy lub indywidualny kontrakt z pracownikiem musi być zgodny z układem sektorowym lub jest z mocy prawa nieważny. Porozumienia są zawierane na konkretny czas (ostatnio najczęściej na trzy lata) i wiążą członków organizacji podpisujących porozumienie. W praktyce dotyczą wszystkich pracowników firm, które są stowarzyszone w danej organizacji biznesu (bez względu na to, czy są oni zrzeszeni w związkach).

Pracodawcom w Danii rzadko kiedy udaje się uniknąć podejmowania negocjacji zbiorowych. Sprawia to wysoki poziom uzwiązkowienia. Najczęściej inwestorzy zagraniczni próbują unikać układów, ale także firmy z dużym udziałem inwestorów instytucjonalnych oraz małe i średnie przedsiębiorstwa. Podobne zjawiska są także widoczne w Niemczech, choć na znacznie większą skalę.

W Danii partnerzy społeczni nie tylko są źródłem unormowania stosunków przemysłowych (prawo krajowe określa ten obszar jedynie w ogólnym i niewielkim zakresie), ale również występują w roli rozjemców, sędziów oraz oskarżycieli w sytuacjach konfliktowych. W przypadku złamania układu zbiorowego przez którąś ze stron lub potrzeby jego interpretacji kompetentne są sądy pracy. W Danii są one wyłaniane z przedstawicieli delegowanych przez partnerów społecznych mających odpowiednie kompetencje. Spośród tego grona wybierani są również rozjemcy w postępowaniach arbitrażowych. Sądy pracy mogą zasądzić dotkliwą karę finansową w przypadku złamania układu zbiorowego.

Silna egzekucja sądowa układów zbiorowych wzmacnia system dialogu społecznego, a zwłaszcza chroni stronę potencjalnie słabszą, a więc pracowników. Ponadto jedynie organizacje społeczne mają prawo wnosić skargę do sądów pracy (nie ma możliwości indywidualnego przedkładania sprawy bezpośrednio przez pracownika, choć może ona dotyczyć na przykład złamania układu zbiorowego wobec tylko tej jednej osoby). Mogą również występować do zwykłych sądów, które są kompetentne w sprawach dotyczących indywidualnego prawa pracy. Takie uprawnienia znacząco wzmacniają siłę organizacji społecznych, zwłaszcza związków zawodowych, które pełnią funkcję podobną do pełnomocnika (adwokata) z urzędu. Wyjaśniają również fenomen wysokiego

uzwiązkowienia w Danii (sięgającego 80 procent<sup>14</sup>). Pracownik zapisuje się bowiem do związku, który, w razie konieczności, będzie mógł reprezentować jego interesy przed sądami.

Blisko 100 procent pracowników sektora publicznego i około 70 procent firm prywatnych jest objęta układami zbiorowymi, co daje średnią około 80 procent dla tego kraju<sup>15</sup>. Jest to jeden z najwyższych wskaźników w krajach Unii Europejskiej. Badania Komisji Europejskiej wskazują, że wysoki wskaźnik obowiązywania umów zbiorowych w krajach skandynawskich jest związany z koncentracją negocjacji zbiorowych na szczeblu krajowym (choć w podziale na poszczególne sektory). Duże znaczenie ma to, że w Danii istnieje silna reprezentacja związkowa na poziomie przedsiębiorstw. Co jednak najważniejsze, nie ma (wzorem niemieckim) dualnego systemu reprezentacji pracowników, to jest między związkami w negocjacjach zbiorowych a radami pracowniczymi (niekoniecznie skupiających związkowców). W Danii system reprezentacji związkowej i pracowniczej na szczeblu lokalnym jest więc jednolity. Według raportu Komisji Europejskiej<sup>16</sup>, takie rozwiązanie wzmacnia w sposób systemowy związki zawodowe. Dodatkowym czynnikiem jest silna pozycja i duża aktywność mężów zaufania (*shop stewards*), to jest przedstawicieli związków zawodowych w zakładach pracy. Według danych największej centrali związkowej (LO), tylko z ramienia tej organizacji funkcjonuje ich około 50 tys. w całym kraju<sup>17</sup>.

Duńskie rady zakładowe (określane także jako komitety kooperacyjne) są miejscem spotkania związkowców z przedstawicielami zarządu, a obie strony posiadają równą liczbę delegatów w omawianej instytucji. Powołanie i określenie ich kompetencji odbywa się na podstawie porozumienia ramowego między głównymi krajowymi organizacjami społecznymi, a więc nie poprzez ustawodawstwo krajowe. Szacuje się, że przynajmniej 70 procent duńskich przedsiębiorstw posiada rady zakładowe<sup>18</sup> (dla porównania w Niemczech tylko około 13 procent firm ma rady zakładowe). Ponadto duńskie prawo przewiduje powołanie delegacji pracowników do rad dyrektorów, które w dużych przedsiębiorstwach pełnią funkcję rad nadzorczych. Delegatami pracowników w omawianej instytucji są członkowie związków zawodowych, co dodatkowo wzmacnia jednolity charakter reprezentacji pracowniczej w zakładach pracy.

**Reformy inicjowane przez rząd.** Duńskie rządy podejmowały cały szereg inicjatyw, które wzmacniały dialog i jego partnerów. Rządy podejmowały aktywne działania, aby włączyć organizacje społeczne oraz instytucje dialo-

gu społecznego w proces realizacji reform strukturalnych. Zorganizowano szereg udanych paktów społecznych z udziałem głównych organizacji pracodawców i pracowników (w roku 1987 i w latach 90.). Rozbudowano instytucje trójstronne lub dwustronne zarówno na szczeblu centralnym, jak również terytorialnym. W każdej duńskiej gminie istnieje tego typu komisja powołana do monitorowania polityk społecznych. Wzmocniono także dialog społeczny na szczeblu przedsiębiorstw, między innymi wprowadzając we współpracy z partnerami społecznymi rady pracownicze, instytucję mężów zaufania, a także ustanawiając reprezentantów związków zawodowych w radach dyrektorów (nadzorczych).

Sztandarowym przykładem wspomnianych reform było włączenie organizacji społecznych do zarządzania dobrowolnymi programami emerytalnymi. Zostały one ustanowione w roku 1991 i obecnie obejmują blisko 90 procent wszystkich zatrudnionych. Wysokość składki jest ustalana w ramach układów zbiorowych i wynosi przeciętnie 10 procent pensji. Jest ona płacona w jednej trzeciej przez pracownika i w dwóch trzecich przez pracodawcę. Wszystkie składki są zwolnione z podatków. Fundusze pracownicze mogą być dofinansowane z budżetu państwa, jeśli obejmują dodatkowe usługi, na przykład wypłaty świadczeń dla osób, które uzyskały prawo do wcześniejszych emerytur. Omawiane ubezpieczenia są dobrowolne, choć z chwilą podpisania układu zbiorowego obligują wszystkich członków organizacji społecznych. Ponadto partnerzy społeczni biorą udział w zarządzaniu państwowymi programami emerytalnymi, głównie poprzez udział w pracach instytucji trójstronnych nadzorujących funkcjonowanie administracji lub koordynujących funkcjonowanie całego systemu emerytalnego (lub systemu zabezpieczenia społecznego).

Na podobnej zasadzie działają fundusze ubezpieczeń od bezrobocia. Partnerzy społeczni powołują te instytucje, określają zasady ich współfinansowania oraz zasiadają w ich radach nadzorczych. Uczestniczą w zbieraniu i przekazywaniu składek oraz ich wypłacie dla osób bezrobotnych. Składki są zwolnione z podatków, a same fundusze mogą być w części dofinansowane z budżetu państwa. Tak się dzieje, zwłaszcza w sytuacji, kiedy ubezpieczenie nie pokrywa minimalnego poziomu świadczeń określonego przez prawo, albo kiedy wypłaty dla bezrobotnych są powiązane z działaniami szkoleniowymi lub innymi formami aktywizacji zawodowej. System omawianych ubezpieczeń jest dobrowolny, choć w sytuacji podpisania układu zbiorowego prawnie wiąże członków organizacji. W roku 2003 około 76 procent duńskich pracowników było objętych tego typu ubezpieczeniami<sup>19</sup>.

Ponadto partnerzy społeczni uczestniczą w instytucjach trójstronnych wypracowujących zasady obowiązujące w systemie pomocy dla bezrobotnych (jest on w dość dużym stopniu regulowany przez prawo krajowe). Uczestniczą także w pracach instytucji nadzorujących funkcjonowanie administracji publicznej obsługującej pomoc dla bezrobotnych nie objętych ubezpieczeniami pracowniczymi (realizowanymi przez partnerów społecznych). Wielu ekspertów podkreśla<sup>20</sup>, że silne zaangażowanie organizacji społecznych (zwłaszcza związków zawodowych) w usługi świadczone dla bezrobotnych zwiększa poziom członkostwa w tych organizacjach. Innym działaniem partnerów społecznych, które uzupełnia system państwowej opieki społecznej są fundusze opiekuńcze nad dziećmi. Dotyczą one zarówno urlopów macierzyńskich, jak również płatnych zwolnień wykorzystywanych na opiekę nad dziećmi. Wypłaty takich funduszy jedynie uzupełniają świadczenia dla rodziców przekazywane z budżetu państwa.

Kolejnym obszarem bliskiej współpracy między administracją publiczną i organizacjami partnerskimi są przedsięwzięcia szkoleniowe<sup>21</sup>. Zasadniczą większość kosztów szkoleń zawodowych pokrywa budżet państwa, w pewnym stopniu, również Europejski Fundusz Społeczny. Fundusze szkoleniowe powoływane przez organizacje społeczne są zarządzane wspólnie przez przedstawicieli tych organizacji. W sumie ponad 1000 układów zbiorowych zawartych od końca lat 70. dotyczyło omawianych funduszy. Największe spośród nich dysponują wpływami w wysokości kilku milionów euro w ciągu roku. Ponadto przedstawiciele organizacji społecznych uczestniczą w pracach różnych instytucji współpracujących z rządem w zakresie programów szkoleniowych lub nadzorujących pracę administracji rządowej w tej mierze.

**Podsumowanie.** Punkt wyjścia dla zmian systemu dialogu społecznego był w Niemczech i w Danii dość zbliżony. W obu krajach istotną rolę odgrywały struktury służące koordynacji w gospodarce z silnie rozwiniętymi instytucjami dialogu dwustronnego, prowadzonego przede wszystkim na poziomie branż i sektorów. Oba kraje były również poddane podobnym wyzwaniom zewnętrznym, związanym z rosnącą konkurencją na wspólnym rynku i rynkach globalnych, jak również potrzebą dostosowań strukturalnych związanych z wprowadzeniem wspólnej europejskiej waluty (kurs korony duńskiej jest sztywno powiązany z euro).

W obu krajach widoczny był również rosnący wpływ idei liberalnych, jak też tendencje do zwiększenia decentralizacji poziomu zawierania porozumień zbiorowych.



Jednocześnie widoczne są pewne różnice. Procesy decentralizacyjne przebiegają w Danii w sposób zorganizowany przy zachowaniu hierarchii umów zbiorowych. W Niemczech dochodzi coraz częściej do decentralizacji niezorganizowanej, która w różnej postaci odbiega od porozumień zawieranych między centralami związków zawodowych i organizacjami przedsiębiorców. Idee liberalne nie były wykorzystywane w Danii w celu demontażu systemu dialogu społecznego i osłabiania systemowej roli związków zawodowych, jak to miało miejsce w Niemczech.

W Danii nie usiłowano podnosić konkurencyjności gospodarczej za pomocą erozji systemu dialogu, ale przy jego aktywnym włączeniu w reformy gospodarcze. W ten sposób zmiany zaproponowane w Danii były w pełni komplementarne z dotychczasowym systemem, w sposób elastyczny wprowadzały nowe funkcje dla dialogu społecznego, a także służyły sprawnemu wprowadzaniu reform i podwyższały efektywność gospodarczą. Tak przeprowadzone zmiany faktycznie wzmacniały zarówno system dialogu społecznego, jak również jego użyteczność względem efektywności gospodarczej. Tymczasem w Niemczech próby osłabienia systemu dialogu nie poprawiły znacząco konkurencyjności gospodarczej. Niewłączenie partnerów społecznych do procesu reform gospodarczych zainicjowało mechanizmy obronne w środowisku pracowniczym. Utrudniało to ich wprowadzanie. W rezultacie system dialogu społecznego jest coraz mniej otwarty na reformy i troskę o podwyższanie konkurencyjności gospodarczej, a coraz bardziej skierowany na obronę interesów pracowniczych przed presją liberalnych reform.

<sup>1</sup> Por. *Germany: Collective Bargaining*, 2005.

<sup>2</sup> Por. *Germany: Industrial relations developments in Europe 2007* (EIROonline) 2007, <http://www.eurofound.europa.eu>, 24.04.2009, s. 1.

<sup>3</sup> Por. F. Traxler, *Farewell to Labour Market Associations? Organised versus Disorganised Decentralization as a Map for Industrial Relations*, w: C. Crouch, F. Traxler (red.): *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?*, Avebury, Aldershot 1995.

<sup>4</sup> Por. *Germany: Collective Bargaining*, National Industrial Relations 2005, [www.worker-participation.eu](http://www.worker-participation.eu), 15.04.2009.

<sup>5</sup> M. Fuchs, *National Report: Germany: The evolving structure of Collective Bargaining In Europe 1990-2004*, University of Florence, Florence, s. 30.

<sup>6</sup> M. Fuchs, 2004, s. 30.

<sup>7</sup> R. Gumbrell-McCormick, R. Hyman, *Embedded collectivism? Workplace representation in France and Germany*, „Industrial Relations Journal”, vol. 37, nr 5, 2004, s. 473–491.

<sup>8</sup> *Industrial Relations in Europe 2006*, European Commission, Brussels 2006, s. 73.

<sup>9</sup> Por. *Industrial Relations in Europe 2008*, s. 78.

<sup>10</sup> Por. J.T. Addison, L. Bellmann, A. Kölling, *Works Councils and Plant Closing in Germany*, „British Journal of Industrial Relations”, vol. 42, nr 1, 2004, s. 125–148.

<sup>11</sup> Por. C. Schnabel, J. Wagner, *Union density and determinants of union membership in 18 EU countries: evidence from micro data, 2002/03*, „Industrial Relations Journal”, vol. 38, nr 1, 2007, s. 5–32.

<sup>12</sup> M. Fuchs, 2004, s. 16.

<sup>13</sup> Por. *Industrial Relations in Europe 2008*, s. 74, 75.

<sup>14</sup> *Industrial Relations in Europe 2006*, s. 23.

<sup>15</sup> Por. *Industrial Relations in Europe 2008*, s. 78.

<sup>16</sup> *Industrial Relations in Europe 2006*, s. 73.

<sup>17</sup> *LO: The Danish Confederation of Trade Unions*, Copenhagen 2008, s. 17.

<sup>18</sup> *Denmark: Collective Bargaining*, „National Industrial Relations” 2007, [www.worker-participation.eu](http://www.worker-participation.eu), 15.04.2009.

<sup>19</sup> M. Schaapman, R. van het Kaar, *Social partners and social security systems*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2007, s. 7.

<sup>20</sup> Por. P.H. Kristensen, *Business Systems in the Age of the „New Economy”*: *Denmark Facing the Challenge*, w: J.L. Campbell, J.A. Hall, O.K. Pedersen (red.): *The Danish Experience, National Identity and the Varieties of Capitalism*, McGill-Queen's University Press, Montreal & Kingston, London. Ithaca, 2006, s. 295–320; C.J. Martin, *Corporatism In the Post-Industrial Age: Employers and Social Policy in the Little Land of Denmark*, w: J.L. Campbell, J.A. Hall, O.K. Pedersen (red.), 2006, s. 271–294; M. Schaapman, R. van het Kaar *Social partners and social security systems*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2007, s. 19.

<sup>21</sup> Szerzej: *National Initiatives Concerning Human Resources Development by Social Partners – Denmark*, International Labour Organization, <http://www.ilo.org>, 10.04.2009.

<sup>22</sup> Por. *Europe in figures, Eurostat yearbook 2008*, Eurostat, European Commission, Luxembourg, s. 250.

W wielu krajach UE-15 jesteśmy świadkami realizacji scenariusza silnej współpracy partnerów społecznych na polu działań antykryzysowych – pisze Jan Czarzasty

# Razem czy osobno?

## Europejscy partnerzy społeczni wobec kryzysu

*Dialog społeczny jest tym obszarem życia publicznego w UE, który zdaje się nie tylko nie tracić, ale wręcz zyskiwać na znaczeniu w trakcie obecnej recesji. Partnerzy dialogu w ostatnich kilkunastu miesiącach odgrywali istotną rolę w wypracowywaniu rozwiązań dla łagodzenia negatywnych socjalnych skutków ekonomicznego regresu. Nie wszędzie jednak ich osiągnięcia są takie same<sup>1</sup>.*

**O**becny kryzys gospodarczy bywa często – i nie bezpodstawnie – porównywany do Wielkiego Kryzysu z przełomu lat 20. i 30. ubiegłego wieku. Recesja gospodarcza ogarnęła większą część globu. Większość państw Unii Europejskiej doświadczyła drastycznego pogorszenia się wyników makroekonomicznych. Polska na tym tle wykazała relatywnie dużą odporność na ogólną zapaść, jako jedno z nielicznych państw utrzymujących dodatnią dynamikę wzrostu PKB. Niemniej spowolnienie i tak jest wyraźne, co wydłuża czas, który Polsce przyjdzie poświęcić na odrabianie zapóźnień cywilizacyjnych w stosunku do średniego poziomu rozwoju państw UE-15.

Co więcej, polska gospodarka może mieć trudne chwile przed sobą z uwagi na stan gospodarek innych państw członkowskich, w szczególności zaś największych gospodarek „starej UE”, jak Niemcy czy Wielka Brytania. Wynika to z gęstości powiązań ze Wspólnym Rynkiem, jak i z uwagi na znaczenie naszych pracowników, którzy migrują (obniżają w kraju podaż pracy, jak i są źródłem transferów pieniężnych). Wprawdzie najnowsze publikowane wskaźniki koniunktury mogą dawać nadzieję na odwrócenie fatalnej passy, ale nie brak głosów, że do końca recesji jeszcze daleko.

Czas kryzysu wyraźnie pokazuje, jak poważna odpowiedzialność ciąży na partnerach społecznych. Związki zawodowe (a także inne instytucje reprezentujące interesy pracowników) stają przed szczególnie trudnym do rozstrzygnięcia dylematem. Muszą zdecydować, czy silniej niż zazwyczaj kooperować z pracodawcami i państwem (zarówno w relacjach trójstronnych, jak i bilateralnych) w poszukiwaniu rozwiązań kompromisowych, za mglistą obietnicę przywrócenia stanu poprzedniego pod względem realnych wynagrodzeń. A może jednak przyjąć postawę konfrontacyjną i twardo sprzeciwić się obciążaniu kosztami kryzysu pracowników najemnych?

Czy recesja przyczynia się do zacieśnienia współpracy partnerów społecznych reprezentujących obie strony rynku pracy, czy też raczej odpycha ich od siebie? Jeśli przeważałaby orientacja konfrontacyjna, to przyszłość dialogu społecznego stanęłaby pod dużym znakiem zapytania. Dotychczasowy przebieg relacji wzajemnych partnerów społecznych na polu debaty antykryzysowej, a także podejmowanych w jej rezultacie działań wskazuje, że można jednak twierdzić, iż jesteśmy świadkami realizacji pierwszego scenariusza, przynajmniej w krajach UE-15. W krajach zachodnioeuropejskich dominuje orientacja kooperacyjna, a zachęca do niej przyjmowanie przez państwa neokeynesowskiej polityki ekonomicznej, która zakłada zasilanie gospodarki szerokim strumieniem środków publicznych. Polityka ta jest afirmowana przez stronę pracowniczą, ale aprobują ją także pracodawcy. Motywy partnerów społecznych wydają się łatwe do odczytania: związki zawodowe (i inne instytucje reprezentujące interesy pracownicze) są zadowolone z działań pozwalających zachowywać miejsca pracy, pracodawcy z kolei z satysfakcją przyjmują wsparcie, które poprawia kondycję przedsiębiorstw. W konsekwencji w 2009 roku obserwujemy, jak wiele państw członkowskich wprowadza i realizuje zintegrowane programy, których celem jest pobudzenie koniunktury i łagodzenie społecznych skutków recesji, zwykle określanymi mianem „pakietów dzia-

łań antykryzysowych”. Są one z reguły rezultatem trójstronnych uzgodnień partnerów społecznych z państwem, które dzięki aprobachie partnerów społecznych zyskują wzmocnioną legitymację dla swojej polityki wyrażającej się często w niepopularnych decyzjach.

Poniższa konstatacja jest banalna, ale wypada jasno powiedzieć, że partnerzy społeczni po obu stronach przyklaskują wszelkim inicjatywom, które pozwalają zapobiec upadkowi przedsiębiorstw, a co za tym idzie, dają nadzieję na zachowanie miejsc pracy.

Na Cyprze, w Finlandii, Holandii i Wielkiej Brytanii receptą na pobudzenie koniunktury mają być roboty publiczne. Wielkie inwestycje w infrastrukturę spotykają się z aprobatą partnerów społecznych. Podobnie z przychylnymi reakcjami spotyka się antykryzysowa polityka państwa w Niemczech czy we Francji, gdzie rządy kierują szeroki strumień publicznych środków do zagrożonych przedsiębiorstw. Z polskiego punktu widzenia najbardziej interesująca wydaje się wielomiesięczna operacja ratunkowa Opla. Z drugiej strony, doceniając determinację władz dążących do utrzymania na rynku czołowej europejskiej firmy motoryzacyjnej, nie sposób uciec przed pytaniem o negatywne konsekwencje w kontekście ogólnoeuropejskim protekcjonizmu jako polityki idącej pod prąd procesu integracji.

Wiele krajów uruchomiło także awaryjne rozwiązania z zakresu ubezpieczeń społecznych polegające na subsydiowaniu zatrudnienia, co pozwala unikać zwolnień grupowych, a zarazem odciążać przedsiębiorstwa przeżywające trudności finansowe. W Niemczech i we Francji wsparcie takie jest realizowane z wykorzystaniem instrumentu ubezpieczeń od bezrobocia, dzięki któremu można skracać czas pracy, rekompensując pracownikom, przynajmniej w części utracone zarobki. W Hiszpanii rząd w porozumieniu z partnerami społecznymi przyjął, że jedna trzecia utraconych wskutek kryzysu inwestycji zagranicznych zostanie skompensowana środkami z rezerwy funduszu ubezpieczeń społecznych. W Holandii z kolei, na mocy trójstronnego porozumienia, wprowadzono rozwiązanie, które zapobiega redukcjom zatrudnienia. Przedsiębiorstwa nie likwidują miejsc pracy, ale zajmujący je pracownicy otrzymują zasiłki z kasy publicznej. Rzecz jasna, rozwiązania takie nie gwarantują pracownikom utrzymania realnego poziomu dochodów, lecz chronią ich przed utratą pracy, więc z reguły, choć nie bez zastrzeżeń, są akceptowane przez związki zawodowe.

**Partnerzy krytycznie o polityce państwa.** W niektórych krajach partnerzy społeczni dawali wyraz swojego niezadowolenia z działań podejmowanych przez rząd. Wynika to z braku lub niedostatecznego zakresu konsultacji, jakie

planuje państwo, ale także opieszalej reakcji władzy na pogarszającą się sytuację gospodarczą. Do otwartej krytyki rozwiązań wdrażanych przez państwo bez wystarczającego placetu od partnerów społecznych dochodziło, między innymi w Danii (kością niezgody było odłożenie w czasie przez rząd planowanej reformy rynku pracy), w Finlandii zaś nie uzgodniona została próba podniesienia wieku emerytalnego, co wywołało zdecydowany sprzeciw partnerów, z zapowiedzią strajku włącznie. Częstym motywem niezadowolenia partnerów bywa także indolencja lub niewystarczająca aktywność władz w walce z kryzysem. W Szwecji zaproponowany przez rząd plan antykryzysowy został oceniony przez partnerów jako zbyt skromny.

Spśród nowych krajów członkowskich, w Bułgarii partnerzy społeczni mało przychylnie ocenili podjęte przez rząd działania. Dla nich priorytetem jest ochrona miejsc pracy, co zdaniem związków zawodowych i pracodawców, nie znalazło odzwierciedlenia w polityce rządu. W Polsce również mieliśmy perturbacje wokół pakietu antykryzysowego wypracowanego autonomicznie przez partnerów społecznych, którego postanowienia nie zostały później w pełni uwzględnione w rządowych projektach ustaw. Paradoksalnie podzielana przez obie strony rezerwa wobec bieżącej polityki państwa może stać się przesłanką rozwoju autonomicznego dialogu społecznego, na ułomność którego w Europie Środkowo-Wschodniej przez ostatnie lata często utyskiwano.

**Co podoba się każdemu z osobna?** Związki zawodowe i pracodawcy różnili się jednak czasami w ocenach różnych oferowanych przez rządy rozwiązań antykryzysowych. Dotyczy to na przykład rozwiązań dla sektora publicznego oraz systemu ubezpieczeń społecznych. Mało tego, różnice zdań na tle pożądanej polityki wobec sektora publicznego zarysowują się nawet w obrębie ruchu związkowego, gdzie perspektywy organizacji związkowych reprezentujących sektor prywatny, a tych z sektora publicznego, nie zawsze bywają zbieżne.

Sektor finansowy dostarcza wyrazistego przykładu odmiennych oczekiwań strony pracowniczej i pracodawców w zakresie form interwencji państwa. O ile stronie pracodawców bardziej wydaje się odpowiadać pomoc publiczna, to strona pracownicza przychylniejszym okiem patrzy na wszelkie projekty restrukturyzacji własnościowej, w tym nacjonalizacji.

**Dialog autonomiczny – coś za coś.** Mianem „przetargu o ustępstwa” (*concession bargaining*), przyjęło się określać negocjacje pracodawców i reprezentacji pracowniczej, które dotyczą koncesji, na jakie godzi się strona pra-

cownicza, aby zachować miejsca pracy, czy w skrajnych przypadkach, w imię ocalenia przedsiębiorstwa.

Z jednej strony, mamy do czynienia z adaptacją do zaistniałych okoliczności układów zbiorowych, co w pewnych przypadkach jest ułatwione dzięki tak zwanym klauzulom otwierającym w ponadzakładowych (sektorowych) układach. Stanowią one swoiste boczne furtki, przez które na poziomie zakładowym można wprowadzać rozwiązania mniej korzystne od zasadniczych postanowień układu. Wprawdzie istnienie takich „wyjść awaryjnych” pozwala przedsiębiorstwom pogrążonym w kłopotach reagować elastycznie, ale dla pracowników są mniej korzystne. Cięcia kosztów nie muszą bowiem iść w parze z zabezpieczeniem interesów załogi, jak na przykład utrzymanie dotychczasowego poziomu wynagrodzeń, mimo ograniczenia wymiaru czasu pracy. W Hiszpanii, w konsekwencji kryzysu, obserwuje się spadek liczby podpisywanych układów zbiorowych, jak również mniejszą liczbę pracowników objętych układami.

Z drugiej strony, trzeba pamiętać o tym, że w wielu krajach europejskich układy zbiorowe na poziomie branż nie odgrywają znaczącej roli. W takich wypadkach negocjacje dotyczące ustępstw ze strony pracowniczej koncentrują się na poziomie zakładowym. O ile dominujący obecnie w Europie trend w negocjacjach tego rodzaju zdaje się wynikać z daleko idącej skłonności strony pracowniczej do ustępstw, to trzeba podkreślić, że w niektórych krajach reprezentacja pracownicza sprzeciwia się takim rozwiązaniom. Wyliczając częstsze przypadki gotowości do współdziałania, wypada zacząć od Danii, Irlandii, Rumunii, a także Polski, gdzie związki zawodowe wykazały wolę zaakceptowania zamrożenia wzrostu płac realnych. W Niemczech z kolei doszło do zawarcia regionalnego porozumienia w przemyśle metalowym o tymczasowym wstrzymaniu podwyżek wynagrodzeń do czasu poprawy koniunktury gospodarczej.

Dla kontrastu jednak, w Austrii porozumienia ograniczające korzyści pracowników muszą być negocjowane indywidualnie (pomiędzy pracodawcą a każdym pracownikiem z osobna). Reprezentacja pracownicza odmówiła bowiem podejmowania rozmów na ten temat.

Do ciekawej sytuacji doszło w Finlandii, gdzie na szczeblu centralnym związki zawodowe wraz z rządem stworzyły wspólny front sprzeciwu wobec propozycji pracodawców, którzy chcą wstrzymać uzgodnioną wcześniej podwyżkę płac realnych na 2009 rok. Związki i rząd jako główny argument wysunęły obawy o spadek popytu wewnętrznego wskutek osłabienia siły nabywczej konsumentów. Ten spór ilustruje bardziej ogólną (i znaną z przeszłości) prawidłowość, zgodnie z którą neokeyne-

sowskie rozwiązania makroekonomiczne znajdują więcej uznania w oczach reprezentacji pracowniczej, aniżeli u pracodawców, otwartych na inne warianty polityki gospodarczej.

Szczególnie trudny jest dialog dotyczący zwolnień pracowników. Reprezentacja pracownicza znajduje się pomiędzy przysłowiowym młotem planów redukcji przedstawianych przez pracodawców a kowadłem postulatów pracowników, oczekujących ochrony miejsc pracy. Negocjacje takie wymagają od obu stron dużej elastyczności. Porozumienia są jednak możliwe, czego przykładem są rozwiązania wypracowane w Szwecji i w Belgii. Funkcjonują tam ciała dialogu dwustronnego, które obarczone zadaniem opracowania wspólnych rozwiązań z zakresu aktywnej polityki rynku pracy. Dzięki nim tracący pracę będą mieli lepsze szanse na znalezienie na nowo zatrudnienia. W Szwecji zajmują się tym, tak zwane rady wsparcia i doradztwa dla poszukujących pracy, działające niezależnie od rządu i finansowane ze składek członków ogólnokrajowej konfederacji pracodawców. Rady oferują szeroki wachlarz usług, od doraźnego doradztwa zawodowego, po wsparcie w przekwalifikowaniu się lub założeniu własnej firmy. Z tego względu, okres opieki ze strony rady może trwać do pięciu lat. W Belgii istnieją tak zwane ośrodki rekonwersji, finansowane przez samorząd lokalny, które są tworzone *ad hoc*, na żądanie właściwych organizacji związkowych dla rozwiązywania problemów z zatrudnieniem w konkretnych przypadkach restrukturyzacji. Ośrodki świadczą usługi z zakresu doradztwa zawodowego. W ich pracach aktywnie biorą udział przedstawiciele związków zawodowych, którzy reprezentowali danych pracowników przed ich zwolnieniem. Ocenia się, że z oferty ośrodków rekonwersji korzysta około 80 procent zwalnianych pracowników.

### **Wpływ dialogu społecznego na politykę antykryzysową.**

Wpływ dialogu społecznego w układzie trójstronnym i autonomicznym na politykę antykryzysową tak państwa, jak przedsiębiorstw jest zróżnicowany. Można założyć, że zmienną kluczową, odpowiadającą za głębię zaangażowania partnerów społecznych w debatę nad koniecznymi działaniami, jak również za oddźwięk uzgadnianych w toku dialogu decyzji na realną politykę stanowi siła tradycji dialogu społecznego w skali narodowej. Tym samym, można wyróżnić zbiór krajów, gdzie partnerzy społeczni mieli znaczący udział w kształtowaniu polityki antykryzysowej, ale obok nich, także kategorię państw, w których bądź to oddźwięk zapadających na forach dialogu decyzji w realnych działaniach państwa był tłumiony, bądź w ogóle rozchodził się w próżni, za sprawą wolunta-



rystycznej postawy przyjmowanej przez władze publiczne w zwalczaniu recesji. W pierwszej kategorii znajdują się państwa takie jak: Austria, Belgia, Holandia i Niemcy – wszystkie o mocno zakorzenionych tradycjach dialogu i partnerstwa społecznego – gdzie uzgodnienia partnerów społecznych w dużym stopniu stworzyły podstawy programów pobudzania gospodarki. W wielu krajach jednak sytuacja okazywała się bardziej złożona, ponieważ partnerzy społeczni byli zdolni wpłynąć tylko na poszczególne elementy polityki państwa, podczas gdy nie uzyskiwali wpływu na kreowanie innych nierzalcznych rozwiązań. Tak się stało, choćby we Francji, gdzie partnerzy społeczni (z wyjątkiem jednej centrali związkowej) doszli do porozumienia z rządem w sprawie podwyższenia, tak zwanego częściowego zasiłku dla bezrobotnych, kompensującego część wynagrodzenia pracownikom przedsiębiorstw na postojowym.

Ale partnerzy popadali nieraz w rozgoryczenie, ponieważ rządowe programy anty kryzysowe pomijały wymiar społeczny. Na Łotwie partnerzy społeczni byli w stanie porozumieć się w wielu kwestiach, co zostało uwzględnione przez państwo, lecz związki zawodowe wykazały opór w zakresie cięć w budżecie edukacji publicznej. We Włoszech w negocjacjach nad rozwiązaniami anty kryzysowymi zapanował chaos, jako że każda z trzech głównych ogólnokrajowych konfederacji związkowych przedstawiła własne propozycje. Słoweńscy partnerzy społeczni wyrażali zaniepokojenie zbliżeniem strony rządowej z organizacjami trzeciego sektora w toku społecznych konsultacji dotyczących polityki anty kryzysowej. Dopatrywali się w tym groźby marginalizacji ciała dialogu trójstronnego.

Jak już wspomniano wcześniej, w Szwecji (a także w Wielkiej Brytanii) partnerzy społeczni z obu stron surowo ocenili rządowe pakiety anty kryzysowe, zarzucając im, że stanowią dowód braku zdecydowania władz w prowadzonej polityce i zawierają w istocie półśrodki, nieadekwatne do powagi sytuacji.

**Co dalej?** Przegląd dotychczasowego przebiegu dialogu społecznego w warunkach kryzysu napawa optymizmem. Zagrożenia związane z panującą recesją uświadomiły dwu stronom stosunków pracy zakres wspólnoty łączących ich interesów. Przyczyniło się to do wzajemnego zbliżenia. Co więcej, manifestowana przez pracodawców i stronę pracowniczą wola kooperacji, była skwapliwie wykorzystywana przez państwo, które poszukuje silniejszego mandatu społecznego dla realizacji polityki anty kryzysowej. Koniec końców, okoliczności te nadały dialogowi społecznemu nową dynamikę, zarówno

na płaszczyźnie dwu-, jak i trójstronnej. Na tym sielankowym obrazie widoczne są wszakże pewne rysy w postaci rozbieżności stanowisk między stronami dialogu w niektórych państwach. Nie można wykluczyć, że rysy te mogą się z czasem pogłębiać, a czy tak się stanie zależy od tego, czy i w jakim zakresie państwa będą kontynuować dotychczasową linię polityki interwencjonizmu, stosunkowo łatwej do zaakceptowania przez partnerów społecznych, zwłaszcza związki zawodowe. Będzie to również zależało od tego, czy równowaga w mechanizmie wymiany, jaki tworzy „przetarg ustępstw” między reprezentacją pracowniczą a pracodawcami, utrzyma się w dłuższym okresie.

<sup>1</sup> Źródła wykorzystane w tekście: „Foundation Focus”, Issue 7, July 2009, *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, 2009; *Tackling the recession: Employment-related public initiatives in the EU Member States and Norway*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2009; doniesienia European Industrial Relations Observatory (EIRO) z okresu 2008–2009.

Badania wskazują, że dialog autonomiczny w wielu branżach należy do rzadkości. Partnerzy – zamiast dwustronnych relacji – wolą koncentrować się na kontaktach z administracją publiczną – piszą członkowie krakowskiego zespołu badawczego<sup>1</sup>

## Siła rozdźwięku – sektorowy dialog społeczny

*Wyniki badań, których celem była diagnoza sektorowego dialogu społecznego pokazują, że branżowe organizacje pracodawców i związków zawodowych nie traktują jako priorytetu rozwoju dialogu dwustronnego.*

Organizacje związkowe i pracodawców stosunkowo rzadko podejmują ze sobą kontakt. Wprawdzie ich przedstawiciele twierdzili, że współpraca z partnerem dialogu jest ważna, ale mimo to nie podejmowali kontaktów. Niemal dwie trzecie przedstawicieli wszystkich typów organizacji twierdziło, że w ciągu ostatnich 12 miesięcy ich organizacja nie miała kontaktu z partnerem dialogu. Osoby, które twierdziły, że w ramach działalności organizacji podejmują kontakt z partnerem dialogu, przeważnie deklarowały, że dotyczył on spraw branżowych. Badani opisywali różne aspekty swoich kontaktów z partnerami, na przykład sposób nawiązywania i realizacji kontaktu, przedmiotu oraz efektu rozmów.

Związki zawodowe, jak i organizacje pracodawców, jako przyczyny braku kontaktów wskazywały: brak potrze-

by do podejmowania kontaktów oraz brak partnera dialogu w swoim otoczeniu. Możliwe jednak, że respondenci nie posiadali wiedzy na temat działających w ich otoczeniu organizacji pracowników i pracodawców.

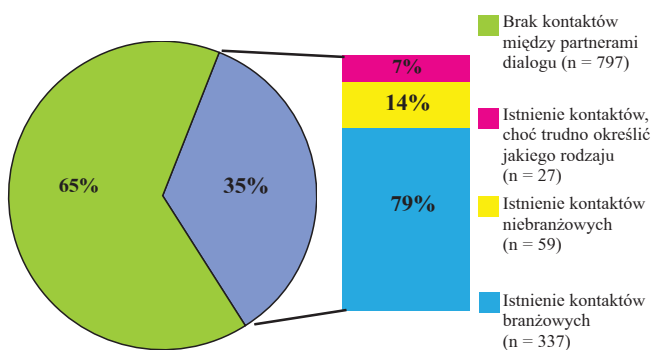
Związkowcy częściej deklarowali, że doświadczyli kontaktów z partnerem dialogu. Również częstotliwość podejmowanych przez nich kontaktów była większa. Można zatem uznać, że cele związków zawodowych w pewnym stopniu przekładają się na faktyczne działania.

Przedstawiciele organizacji twierdzili, że podjęty kontakt dotyczył spraw branżowych, zwłaszcza w sytuacji wystąpienia określonego problemu branżowego. Reprezentanci organizacji związkowych i pracodawców wykazywali się sporą zgodnością co do określania sytuacji, która wymagała podjęcia kontaktów. W zakresie sposobu podejmowania kontaktów, związkowcy najczęściej podejmowali kontakty w formie spotkań o charakterze negocjacji, zaś pracodawcy w formie wymiany korespondencji, maili itp. Poza tym strony dialogu formułują zbliżone oczekiwania w zakresie efektów dialogu, ale inaczej wyobrażają sobie dalsze kroki służące prowadzeniu dialogu. Może to stanowić utrudnienie dla rozwoju dialogu sektorowego.

Związki zawodowe podkreślają w dialogu znaczenie kwestii płacowych, bezpieczeństwa i warunków pracy oraz świadczeń pracowniczych. Pracodawcy z kolei wskazywali na kwestie związane z kryzysem gospodarczym i wypracowywaniem strategii rozwoju branży. Okazuje się, że obszarem potencjalnej współpracy jest podniesienie kwalifikacji (kształcenie ustawiczne). Wszystkie strony uznały to zagadnienie za ważne, jakkolwiek był to temat stosunkowo rzadko poruszany w kontaktach.

Z zestawienia oczekiwań ze stanem faktycznym wynika, że przedstawiciele wszystkich typów organizacji chcieliby, aby kontakty między partnerami dialogu miały bardziej wiążący charakter. Stanowi to dobry punkt wyjścia do rozwijania dialogu społecznego w kierunku jego „mocniejszych” form.

**Rysunek 1. Doświadczenia organizacji związane z kontaktami z partnerami dialogu**



Przedstawiciele organizacji związkowych, jak i pracodawców, wystawili ocenę pośrednią w odniesieniu do jakości kontaktów między partnerami dialogu. Największe zadowolenie przyniosły kontakty z ekspertami, najmniejsze zaś kontakty z administracją publiczną z poziomu centralnego. Warto zauważyć, że oceniając kontakty najmniej zadowoleni byli przedstawiciele związków zawodowych. Można więc uznać, że to ta grupa w najmniejszym stopniu zadowala się rozwiązaniami przyjmowanymi w kontaktach z ważnymi partnerami.

Badanie pokazało także, że strony dialogu odnoszą się do siebie raczej z rezerwą (przykładowo, w branży zaopatrywanie w energię i wodę, handel, transport). Wyjątek stanowili rolnicy i przedstawiciele branży przetwórstwo przemysłowe, którzy najlepiej ocenili intencje i skłonność drugiej strony do dialogu. W odpowiedziach na pytanie o ocenę kompetencji partnera dialogu można

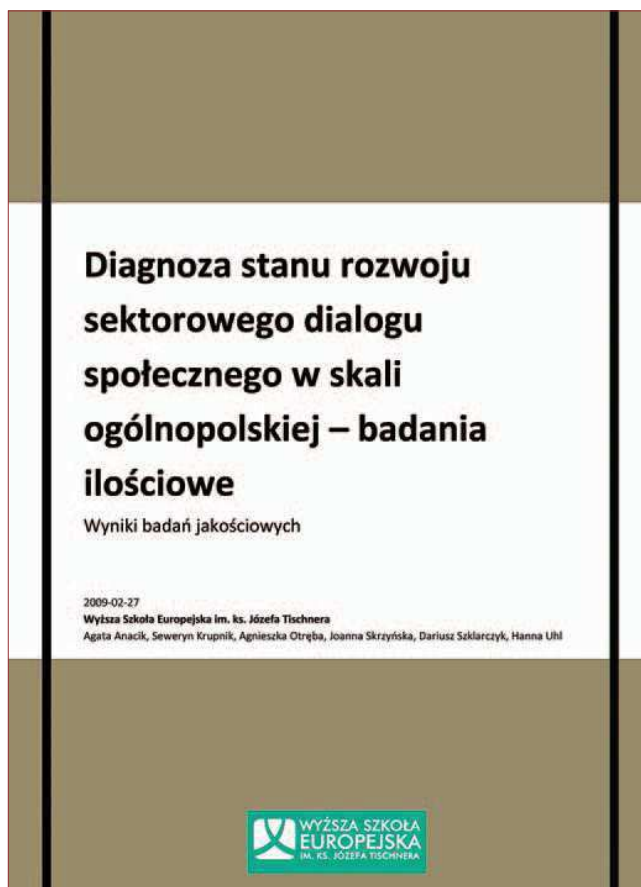
było dostrzec przejawy funkcjonowania negatywnego stereotypu związkowca<sup>2</sup>. Pracodawcy ocenili kompetencje swoich partnerów znacznie gorzej, niż związkowcy. Co jednak niezwykle istotne, badania zdają się świadczyć na rzecz tak zwanej „hipotezy kontaktu”, to znaczy, że zarówno pracodawcy, jak i pracownicy wyrażali coraz więcej pozytywnych ocen drugiej strony pod wpływem kontaktu z nią.

Związki zawodowe i pracodawcy jako preferowanego partnera do współpracy zdecydowanie częściej<sup>3</sup> wskazywali administrację publiczną (głównie administrację na poziomie regionalnym) niż siebie nawzajem. Jako pożądaną formę współpracy określali niesformalizowane kontakty, między innymi wymianę korespondencji czy konsultacje mailowe lub telefoniczne. Wyniki nieformalnych ustaleń uznawali jednak za wiążące. Może to wynikać między innymi z poczucia braku jednoznacznych interpretacji przepisów prawnych czy otrzymywania sprzecznych informacji. Jednocześnie badani odczuwali najmniejsze zadowolenie z kontaktów właśnie z administracją publiczną.

Kontakty między badanymi organizacjami uwarunkowane są szeregiem czynników zewnętrznych. Niektóre z nich wiążą się z tym, w jaki sposób przedstawiciele stron dialogu postrzegają otaczającą ich rzeczywistość, w tym jak postrzegają charakterystykę organizacji uczestniczących w dialogu, czy jakie mają preferencje w zakresie oczekiwanego kształtu dialogu społecznego. Do pierwszej grupy czynników można zaliczyć między innymi ocenę bieżącej sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstw, ocenę działalności Trójstronnych Zespołów Branżowych czy wzajemną ocenę partnerów dialogu. Do drugiej grupy – poziom centralizacji badanych organizacji oraz rodzaj ich bieżącej działalności (przyjęto założenie, że bieżąca działalność wyraża i odwołuje się do celów organizacji, które mogą być jawne i ukryte). Ostatnią grupę czynników składających się na kontekst sektorowego dialogu społecznego tworzył między innymi zestaw pytań o preferowanych partnerów dialogu.

**Układy zbiorowe.** Ponadzakładowe układy zbiorowe są najbardziej wiążącą formą dialogu społecznego. Badani uznają ją również za najbardziej preferowaną formę kontaktu. Partnerzy zdają sobie sprawę, że układy zbiorowe zajmują ważne miejsce w hierarchii źródeł prawa i umiejscowione są tuż po przepisach Kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych<sup>4</sup>.

Partnerzy pozytywnie oceniają ponadzakładowe układy zbiorowe pracy. Jednocześnie interesują się nimi



Raport „Diagnoza stanu rozwoju sektorowego dialogu społecznego w skali ogólnopolskiej” jest podsumowaniem projektu „Diagnoza stanu rozwoju sektorowego dialogu społecznego w skali ogólnopolskiej”, który był realizowany przez rok do września 2009 przez krakowską Wyższą Szkołę Europejską im. ks. J. Tischnera

w sposób umiarkowany, zwłaszcza przedstawiciele pracodawców. Natomiast są one formę dialogu, która pozostaje dobrze ugruntowana w świadomości partnerów dialogu. Trzy czwarte badanych deklaroowało znajomość tego pojęcia. Jednocześnie jedynie niewielki odsetek badanych organizacji objęty był ponadzakładowym układem zbiorowym. Związkowcy znacznie częściej deklarowali, że ich organizacja jest stroną ponadzakładowego układu zbiorowego. Zdecydowanie częściej wyrażali także chęć zawarcia układu. Przedstawiciele pracodawców również uważali, że obydwie strony odnoszą korzyści z układów, choć w tym gronie można znaleźć osoby uważające, że profity czerpią z nich tylko pracownicy. Należy jednak podkreślić, że przedstawiciele pracodawców, którzy zawarli ponadzakładowy układ zbiorowy, w zdecydowanej większości wyrażali zadowolenie z tego faktu. W związku z powyższym powodów braku zainteresowania zawieraniem ponadzakładowych układów zbiorowych można upatrywać w tym, że przedstawiciele organizacji pracodawców w większości uważają, że lepsze są zakładowe układy zbiorowe.

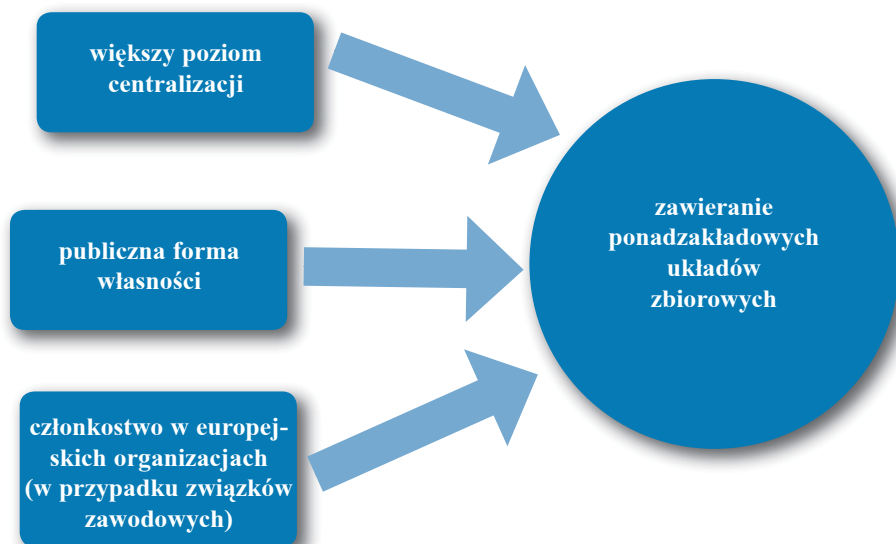
Większość związkowców deklarowała, że obydwie formy układów zbiorowych są dobre. Równocześnie większość tych, którzy uważają, że jedna forma jest lepsza od drugiej, opowiadała się za układami ponadzakładowymi. Z kolei pracodawcy skłaniają się bardziej ku zawieraniu układów na poziomie zakładowym. Należy jednak pamiętać, że zakładowe układy zbiorowe nie były głównym celem badań, dlatego tę kwestię należałoby pogłębić w odrębnym badaniu.

Badanie wskazało, że na skalę zawierania ponadzakładowych układów zbiorowych mają wpływ takie czynniki jak: centralizacja organizacji (im wyższa, tym lepiej dla zawierania układów), dominująca forma własności (najwięcej układów zawartych zostało w sektorze publicznym) oraz pośrednio członkostwo w organizacjach europejskich (odnosi się to jedynie do związków zawodowych będących członkiem europejskich organizacji pracowników).

Warto wskazać, że partnerzy dialogu nie mają jednolitych preferencji w zakresie treści układów ponadzakładowych. Związki zawodowe preferują świadczenia pracownicze i kwestie płacowe, a reprezentanci organizacji pracodawców byli bardziej ukierunkowani na rozwój, więc wyżej cenili kwestie podnoszenia kwalifikacji i zatrudniania w elastycznych formach pracy. Natomiast obie strony zgadzały się, że układy powinny zawierać rozwiązania w zakresie zwolnień grupowych oraz bezpieczeństwa i warunków pracy.

**Poziom centralizacji.** Autorzy omawianego tu badania podjęli próbę pomiaru stopnia centralizacji badanych organizacji, rozumianej jako siła organizacji wyższego szczebla względem organizacji członkowskich. Wyższy poziom centralizacji na zastosowanej w badaniu skali<sup>5</sup> osiągały przede wszystkim te organizacje, które miały realny wpływ na uzgadnianie, bądź negocjowanie zbiorowego stanowiska swych członków i mogły podejmować wiążące decyzje samodzielnie, nawet wbrew stanowisku organizacji członkowskich. Niższy poziom centralizacji oznaczał, że organizacje członkowskie dys-

Rysunek 2. Czynniki sprzyjające zawieraniu ponadzakładowych układów zbiorowych





ponują dużą swobodą w działaniu i na przykład mogą, na odpowiadającym im szczeblu, samodzielnie prowadzić negocjacje z drugą stroną.

Badanie pokazało, że skłonność do zawierania układów uwarunkowana jest stopniem scentralizowania pojedynczych organizacji wobec struktur federacyjnych (nadrzędnych). Okazuje się, że poziom centralizacji jest raczej niski, najniższy w przypadku izb gospodarczych i rolniczych zrzeszeń branżowych. Natomiast jest on najwyższy w przypadku związków zawodowych. Następne w kolejności pod tym względem są związki pracodawców. Wyższym poziomem centralizacji charakteryzują się organizacje działające w sektorze publicznym lub państwowym. Najwyższy poziom centralizacji osiągnęły związki zawodowe w edukacji, górnictwie oraz branży kultury, rozrywki, rekreacji. Transport (z wyłączeniem transportu kolejowego), usługi oraz budownictwo to branże, w których poziom centralizacji partnerów dialogu jest najbardziej zbliżony.

**Zaufanie – towarem deficytowym.** Badanie pokazało, że branżowe organizacje mają zróżnicowany poziom zaufania do struktur federacyjnych (nadrzędnych). Stosunkowo najniższym zaufaniem do organizacji nadrzędnej wykazali się przedstawiciele rolniczych zrzeszeń branżowych i izb gospodarczych, a najwyższym – pracodawcy. Może to świadczyć o sposobie postrzegania skuteczności organizacji nadrzędnej przez członków.

Zaufanie podmiotów członkowskich do organizacji nadrzędnych badano w formie pytań dotyczących oceny skuteczności ich działania z perspektywy potrzeb członków oraz oceny ich otwartości na „oddolną” inicjatywę i głos. Wśród tworzących skalę zaufania pytań znalazła

się również ocena jawności procedur i przepływu informacji na linii organizacje nadrzędne – organizacje członkowskie.

Badania dotyczyły również kwestii szkoleń. Okazało się, że organizacje wykazują nimi umiarkowane zainteresowanie. Związki zawodowe wykazują nieco większe zainteresowanie szkoleniami niż pracodawcy. Wśród najbardziej popularnych szkoleń wskazane zostały szkolenia z zakresu funduszy unijnych, kodeksu pracy i jego zmian oraz bhp. Związki zawodowe preferują szkolenia z zakresu: obowiązków pracodawców, przemocy w pracy, negocjacji i rozwiązywania sporów zbiorowych, skutecznego współdziałania związków zawodowych z organizacjami pracodawców. Z kolei pracodawcy wolą takie tematy szkoleń jak: elastyczne formy zatrudnienia, uprawnienia organizacji pracodawców.

Badani oceniali także działalność Trójstronnych Zespołów Branżowych (TZB). Przeważały oceny neutralne i dobre. Spośród branż, w których TZB są obecne, najlepiej działalność odpowiednich zespołów ocenili przedstawiciele organizacji z branży górnictwo i wydobywanie, w drugiej kolejności z branży zaopatrywanie w energię i wodę, w trzeciej zaś – przetwórstwo przemysłowe. Stosunkowo najgorzej działalność TZB ocenili przedstawiciele branży transport kolejowy, natomiast w budownictwie można było zaobserwować najwięcej ocen pośrednich.

Badania uwiarydlały znaczenie fundamentalnych różnic pomiędzy partnerami społecznymi na płaszczyźnie ich bieżącej działalności. Jak już wspomniano, pytanie o najważniejsze, z punktu widzenia przedstawicieli badanych organizacji, obszary bieżącej działalności organizacji miało na celu ujawnienie celów stojących za podejmowanymi działaniami. Takie podejście umożliwiło zestawienie

### Diagnoza stanu rozwoju sektorowego dialogu społecznego

Omawiany w tym artykule raport „Diagnoza stanu rozwoju sektorowego dialogu społecznego w skali ogólnopolskiej” jest podsumowaniem projektu „Diagnoza stanu rozwoju sektorowego dialogu społecznego w skali ogólnopolskiej”, który był realizowany przez rok do września 2009 przez krakowską Wyższą Szkołę Europejską im. ks. J. Tischnera. Raport dostępny jest na stronie internetowej: [http://www.wse.krakow.pl/pl/Diagnoza\\_stanu\\_rozwoju\\_sektorowe](http://www.wse.krakow.pl/pl/Diagnoza_stanu_rozwoju_sektorowe).

Projekt był finansowany z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki Europejskiego Funduszu Społecznego, Działanie 5.2.2 (Wzmocnienie uczestników dialogu).

W ramach projektu przeprowadzono badania ilościowe oraz wywiady z przedstawicielami związków zawodowych,

izb i cechów rzemieślniczych, rolniczych zrzeszeń branżowych oraz izb gospodarczych i związków pracodawców (ze względu na podobne cechy, dwie ostatnie grupy zostały opisane łącznie). Badaniem zostały objęte osoby na stanowiskach kierowniczych w swoich organizacjach z długim stażem działania w nich, aktywni społecznie, biorący udział w szkoleniach w ostatnich 12 miesiącach, najczęściej mężczyźni w wieku około 50 lat, dobrze wykształceni.

Organizacje zostały scharakteryzowane ze względu na następujące cechy: czas i sposób powstania, dominujące branże, przynależność do krajowych i europejskich organizacji dialogu społecznego, formy własności i wielkość zrzeszanych przedsiębiorstw.

deklaracji dotyczących bieżących działań organizacji z celami zapisanymi w ich statutach. Jawne i ukryte, lecz uwidaczniające się w działaniach organizacji cele, można z kolei było zestawzić z założeniami idealnie funkcjonującego dialogu społecznego.

O ile związkowcy za swoje najważniejsze zadanie uznawali reprezentowanie interesów pracowników w relacjach do pracodawców, to przedstawiciele pracodawców za cel swojej bieżącej działalności uznawali przede wszystkim współpracę z administracją publiczną. To w pewien sposób tłumaczy sytuację określaną przez badanych jako „problem ze znalezieniem partnera do rozmów”. Z drugiej strony przedstawiciele organizacji działających tylko w pojedynczych branżach, nieco częściej wskazywali na swoją rolę rzecznika interesów w kontaktach z partnerem dialogu. Może to świadczyć o tym, że branże są odpowiednim, a w każdym razie dogodnym środowiskiem do prowadzenia dialogu.

**Podsumowanie.** Stan rozwoju sektorowego dialogu społecznego należy określić jako umiarkowany. Wśród przyczyn takiego stanu rzeczy leży: brak w otoczeniu organizacji partnera do kontaktu, rozbieżność celów organizacji i ukierunkowanie na działania nie związane z partnerem dialogu oraz brak poczucia potrzeby prowadzenia dialogu. Mimo wszystko wyniki badań wskazują, że w sektorowej odmianie dialogu społecznego należy upatrywać szansy rozwoju dialogu społecznego jako całości.

Badane organizacje w większości przypadków są stosunkowo słabe w relacji do podmiotów do nich należących. Jednocześnie partnerzy dialogu oczekują dużej roli administracji w ramach prowadzonego dialogu. Oczekiwania te stoją w sprzeczności z założeniami dialogu autonomicznego. Napięcie to jest wyzwaniem dla tworzenia polityki publicznych w zakresie dialogu społecznego.

Badanie wskazało konkretne obszary, w ramach których możliwa jest współpraca organizacji pracodawców i związków zawodowych. Są nimi kształcenie ustawiczne oraz zawieranie układów zbiorowych, zwłaszcza na poziomie zakładowym.

<sup>1</sup> Seweryn Krupnik, Joanna Skrzyńska, Dariusz Szklarczyk, Hanna Uhl, Agnieszka Otręba (Wyższa Szkoła Europejska, Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych, Zakład Socjologii Gospodarki i Edukacji, Instytut Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego).

<sup>2</sup> Istnienie, znanego również z licznych przykładów życia codziennego, negatywnego wizerunku związków zawodowych i związkowców w debacie publicznej wykazały między innymi badania prowadzone przez prof. Wiesławę Kozek; W. Kozek, *Destrukcyjny obraz związków zawodowych w tygodnikach politycznych w Polsce* w: W. Kozek (red.), *Instytucjonalizacja stosunków pracy w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2003.

<sup>3</sup> W raporcie z badań, ze względu na uwzględnienie organizacji wykraczających poza tradycyjne rozumienie pojęcia „partnerzy społeczni”, konsekwentnie posługiwaliśmy się terminem „partnerzy dialogu”. Partner dialogu to – w kontaktach między przedstawicielami pracowników i pracodawców – podmiot będący dla danej organizacji „stroną przeciwną”.

<sup>4</sup> Art. 9 Kodeksu prawa pracy.

<sup>5</sup> Wykorzystano indeks centralizacji Traxlera–Blaschke–Kittela, L. Kenworthy, B. Kittel, *Indicators of Social Dialogue: Concepts and Measurements*, International Labour Office, Genewa 2003.

**Spadający poziom uzwiązkowienia w Polsce i wielu innych krajach naszego regionu jest wynikiem nie tylko utraty wiary w siłę związków, ale również występowania wielu barier prawnych i strukturalnych – pisze Irena Dryll**

## Związki zawodowe w kryzysie

*Liczba członków organizacji związkowych maleje od kilkunastu lat, nawet w związkowej oazie – krajach skandynawskich. Na osłabienie tradycyjnego syndykalizmu składa się wiele przyczyn – od zaniku dawnej klasy robotniczej i pojawienia się bardziej złożonego wewnątrznie modelu środowiska pracowniczego, do globalizacji i odchodzenia od keynesizmu na rzecz monetaryzmu, który wzmacnia środowiska biznesu wobec związkowców.*

**W**iele krajów „starej” Unii okazuje się jednak mniej podatnymi na związkową erozję<sup>1</sup>. Mają bowiem ugruntowaną tradycję współpracy, pracy i kapitału. W latach 1995–2008, w UE-15, stopa uzwiązkowienia spadła z 31 do 26 procent. Ale – dla porównania – mimo wyraźnego spadku w Danii – stopa uzwiązkowienia wciąż jest na poziomie 75 procent, a w Szwecji 72 procent. Natomiast, jak pokazuje ostatnio upubliczniony raport Fundacji im. Eberta zaprezentowany na konferencji w Warszawie, dramatycznie wygląda sytuacja w nowych krajach członkowskich Unii, gdzie przynależność do związków zmalała w tym czasie o blisko połowę, bądź więcej.

W Polsce stopa uzwiązkowienia spadła z 33 do 14 procent. Pod tym względem najgorzej jest na Litwie (11 procent) i w Estonii (8 procent). Na Węgrzech, w Czechach, Bułgarii, Słowacji wynosi od 17 do 20 procent, w Rumunii i Słowenii 35 i 40 procent. W Polsce przed stanem wojennym, do pierwszej „Solidarności” i innych związków należało 65 procent pracowników najemnych i ponad połowa (53 procent) dorosłych Polek i Polaków. – *Polska poniosła znaczne straty, utratę członków, w istniejącej sytuacji, trudno to przezwyciężyć* – mówił dr Heribert Kohl, ekspert Fundacji im. Eberta,

prezentując raport na temat wolności związkowej, praw pracowniczych i dialogu społecznego w Europie Środkowo-Wschodniej i na Bałkanach Zachodnich<sup>2</sup>. Raport jest obszerną analizą porównawczą, która zawiera wyniki badań i ekspertyz dotyczących rzeczywistego stanu wolności związkowej, i politycznych praw związkowych w 10 nowych krajach członkowskich UE i w 6 krajach bałkańskich, już obecnie (jak Chorwacja), bądź w przyszłości kandydujących do Unii.

Autorzy raportu uznali, że trwale znaczące zmniejszenie liczby członków związków zawodowych w Europie Wschodniej nie mogło być spowodowane wyłącznie zmianami ustrojowymi, czyli transformacją, lecz jest także wynikiem innych czynników, które występują w różnym zakresie w różnych krajach. Clemens Rode, z warszawskiego oddziału Fundacji im. Eberta, uważa, że (...) *niskie uzwiązkowienie jest nie tylko spowodowane wrogim nastawieniem menedżerów i przedsiębiorców do związków zawodowych. Istnieją też prawne przeszkody przystąpienia do organizacji związkowej (...)*. A jak wykazały badania opisane w raporcie, także bariery innej natury.

**Prawne przeszkody** nie wynikają z braku ustaw czy przepisów, ale z ich treści. W porównaniu z Europą Zachodnią, w krajach analizowanej w raporcie „dziesiątki”, istnieje gęsta sieć norm prawnych, która reguluje zasady funkcjonowania organizacji pracodawców i związkowców. Ale wcale nie ułatwia ona działalności związkowej. W Skandynawii, Austrii czy Niemczech jest ona w znacznie mniejszym stopniu uregulowana prawnie. Nie ma przepisów określających reprezentatywność ani odrębnej ustawy o związkach zawodowych. Natomiast uregulowane (częściowo) jest zawieranie układów zbiorowych. Raport stawia tezę, iż wśród przyczyn niskiego stopnia uzwiązkowienia są: występujące liczne przypadki ustawowych oraz statutowych wyłączeń określonych grup pracowniczych z prawa do przystąpienia do związków zawodowych, przeszkody w tworzeniu organizacji związkowych, w werbowaniu nowych członków oraz

w korzystaniu z wolności związkowej, tendencje do tworzenia małych struktur zakładowych (firm).

Badania wskazują, że w Polsce funkcjonują silniejsze niż w innych krajach „dziesiątki” bariery dostępu do związków:

- członkami związków mogą być jedynie osoby czynne zawodowo (wykluczone są osoby zatrudnione na czas określony, pracujące na podstawie umowy o dzieło, studenci, emeryci i renciści – chyba, że byli związkowcami jeszcze w trakcie pracy. Aktywnymi działaczami nie mogą być urzędnicy publiczni);
- przystąpienie do związku jest możliwe jedynie poprzez podstawową zakładową organizację związkową, do której założenia wymagana jest liczba 10 osób (na przykład na Litwie czy w Słowacji wystarczą trzy osoby). Tymczasem – jak wyliczył dr H. Kohl – ponad 40 procent polskich pracowników zatrudnionych jest w mikroprzedsiębiorstwach, liczących mniej niż 9 osób. Oznacza to, że w praktyce nie mają oni możliwości założenia i wstąpienia do związku.

Podobne bariery ograniczają powoływanie rad pracowników (dyrektywa UE z 2002 roku o informacji i konsultacji z pracownikami). Tutaj także wielkość przedsiębiorstwa przesądza o możliwości ich powołania. Rada może być w Polsce powołana w zakładach zatrudniających co najmniej 50 pracowników, w Estonii – 30, w Rumunii i Słowenii – 21, na Węgrzech – 15. W niektórych krajach można wybrać przedstawiciela interesów pracowniczych, nawet w przedsiębiorstwach zatrudniających mniej niż 10 osób.

– *W Polsce, w zakładach prywatnych zatrudniających poniżej 50 pracowników, pracuje 46 procent wszystkich zatrudnionych w tym sektorze i ta ogromna grupa nie może powoływać rad* – podkreślił dr H. Kohl. W efekcie, odsetek pracowników reprezentowanych przez związki lub radę pracowników (w innych krajach „radę zakładową”) jest w Polsce (obok Litwy) najniższy – wynosił w 2007 roku w obu krajach 20 procent, przy identycznym wówczas uzwiązkowieniu – 13 procent, natomiast w Czechach jest to 35 procent (przy uzwiązkowieniu 20 procent), na Węgrzech analogicznie – 36 procent (17 procent), w UE-15 aż 59 procent (26 procent), w tym w Niemczech 52 procent (20 procent). Z badań wynika więc, że istnieją bardzo duże różnice w zakresie możliwości artykułowania interesów pracowników, a Polska w tym rankingu lokuje się na końcu.

W Europie Zachodniej wprowadzie nastąpił spadek w stopie uzwiązkowienia (na przykład w Niemczech), ale mimo wszystko możliwe było zrównoważenie interesów pracowników i pracodawców z uwagi na rozbudowaną



#### Raport Fundacji im. Eberta zaprezentowany na konferencji w Warszawie

strukturę innych przedstawicielstw interesów pracowniczych. Natomiast w krajach analizowanej „dziesiątki”, rady pracowników w większości zostały obsadzone przez związki zawodowe, które wykorzystują rady, aby korzystać z prawa do informacji i konsultacji. – *Powoływanie rad pozostało dotychczas marginalne i tym samym praktycznie nieskuteczne tam, gdzie związki zawodowe, w tym nowo powstałym narzędziu przedstawicielstwa interesów pracowniczych, widzą niepożądaną konkurencję – co tłumaczy ich uprawnienia i sympatia niektórych pracodawców do tego organu przedstawicielstwa.* Z grona dziesiątki krajów UE, rady działają w szerokiej skali jedynie na Węgrzech i w Słowenii.

W Polsce, po trzech latach wdrażania dyrektywy o UE z 2002 roku o informacji i konsultacji z pracownikami, rady powołano w blisko 3000 przedsiębiorstwach, a tam, gdzie chciano tego uniknąć zawarto – w 4065 firmach – specjalne porozumienia z przedstawicielstwem załogi, określające procedury informowania i konsultacji. Ubiegłoroczny wyrok Trybunału Konstytucyjnego zmienił jednak tryb powoływania rad pracowników – od lipca br. rada wyłaniana jest – na wniosek 10 procent



załogi – spośród wszystkich pracowników. Czy i w jakim stopniu ta nowa regulacja wpłynie na ożywienie, jak dotąd raczej niemrawego procesu wyłaniania rad – dopiero się okaże.

– *Przepisy ustawy o radach są dość ogólne, a wśród partnerów daje się zauważyć brak wzajemnego zaufania i chęci, aby porozumieć się co do pewnych rozwiązań, oczekują na szczegółowe wyjaśnienia* – mówiła Marzena Wąsowska z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej podczas panelu dyskusyjnego towarzyszącego prezentacji raportu.

Autorzy raportu konkludują, że w Europie Wschodniej wdrożenie ustanowionych przez prawo wspólnotowe standardów w zakresie informowania, przeprowadzania konsultacji i współdziałania pracowników napotyka na poważne trudności.



**W Polsce stopa uzwiązkowienia spadła z 33 do 14 procent. Pod tym względem najgorzej jest na Litwie (11 procent) i w Estonii (8 procent). Na Węgrzech, w Czechach, Bułgarii, Słowacji wynosi od 17 do 20 procent, w Rumunii – 35 procent, a w Słowenii – 40 procent**

**Nie ma rady na układy.** Raport uznaje, że zawieranie ponadzakładowych układów zbiorowych pracy jest istotnym miernikiem rzeczywistego stanu wolności związkowej i praktykowanych praw związkowych, obok uzwiązkowania i przedstawicielstwa pracowników w formie rad. Właśnie one przez całe lata były i jeszcze są wizytówką oraz istotą europejskiego ruchu zawodowego. Natomiast, czytamy w raporcie, *we wszystkich krajach Europy Wschodniej negocjacje płacowe odbywają się głównie na szczeblu zakładowym. Nawet tam, gdzie dominują lub występują w dużym wymiarze regulacje sektorowe – jak w Słowenii, na Słowacji, w Rumunii i Bułgarii – negocjacje uzupełniające odbywają się w zakładach pracy i przedsiębiorstwach. Stanowi to jedną z najistotniejszych różnic strukturalnych w porównaniu do Europy Zachodniej, gdzie do reguły (z nielicznymi wyjątkami, jak w Wielkiej Brytanii) należą ponadzakładowe układy zbiorowe pracy na szczeblu branżowym, zawierające wiążące dla danego sektora definicje i skale płac.*

Zdaniem autora raportu dla pracowników najbardziej korzystna jest polityka układowa, w ramach której – jak to ma miejsce w Słowenii i częściowo na Słowacji – negocjowane są bilateralnie branżowe układy zbiorowe pracy. Tym samym, zapewnia się bowiem standardy minimalne warunków pracy dla większości pracowników danego sektora. Ich oddziaływanie jest jeszcze silniejsze, jeżeli na mocy uchwały odpowiedzialnego ministra pracy, stają się one ogólnie obowiązujące, również dla osób, które nie są zrzeszone w organizacjach pracodawców lub związkowych.

Taka praktyka, czyli *status ogólnego obowiązywania*, jest szeroko stosowana w Europie Zachodniej, a we Wschodniej należy do wyjątków. Takie praktyki zdarzają się w Czechach czy na Węgrzech, ale nie występują w Polsce czy na Łotwie. Polska znalazła się wśród czterech krajów, które posiadają najniższy odsetek obowiązywania układów zbiorowych pracy w stosunku do liczby zatrudnionych: wynosi on 25 procent (na Litwie – 12 procent, w Estonii – 16 procent i na Łotwie – 18 procent). W pozostałych krajach „dziesiątki” odsetek kształtuje się na poziomie od 36 procent (Czechy) do 95 procent (Słowenia), a w UE-27 wynosi 63 procent i w UE-15 – ponad 70 procent.

Przypomnijmy, że w Polsce układy zbiorowe pracy, w nowym „transformacyjnym” kształcie, były jednym z najważniejszych i najgoręcej dyskutowanych punktów Paktu o Przedsiębiorstwie Państwowym sprzed szesnastu już lat, odpowiednie przepisy znalazły się następnie w dziale XI znowelizowanego Kodeksu pracy. Nie spełniły się jednak, wiązane z układami, nadzieje polskiego

świata pracy na ukształtowanie właściwych relacji z kapitałem. Od 2002 roku systematycznie maleje liczba nowo zawieranych układów ponadzakładowych, zmniejszył się o połowę zasięg tych, które obowiązują, od lat nie zawarto żadnego nowego układu w sektorze prywatnym<sup>3</sup>.

– *Dla pracodawcy układ to przyjęcie na siebie dodatkowych obciążeń* – mówiła podczas wspomnianego panelu dr Grażyna Spytek-Bandurska, ekspert PKPP „Lewiatan”. Standardy dotyczące warunków pracy zawarte w ustawodawstwie powszechnym są – zdaniem pracodawców – na

tak wysokim poziomie, że bez dodatkowych zachęt nie ma powodu, by wychodzić jeszcze ponad tę granicę.

Pracodawcy uzasadniają swoją niechęć do układów również tym, że w branżach działają zazwyczaj różni pracodawcy – duże i prężne firmy, które mogą swoim pracownikom oferować wysoki standard warunków pracy i gorzej prosperujące, o dużo mniejszych możliwościach. Trudno więc znaleźć konsensus, wypośrodkować i określić warunki do przyjęcia dla wszystkich. Zdaniem ekspertki „Lewiatana”, ekonomia i konkurencja sprzą-

### Działania – według raportu Fundacji im. Eberta – które powinny podjąć centrale związkowe i rządy, aby poprawić sytuację w zakresie poziomu uzwiązkowienia

Krajowe centrale związkowe	Rządy poszczególnych krajów
<ul style="list-style-type: none"> <li>Zmiana statutów: umożliwienie wstąpienia do związków na wszystkich szczeblach organizacji związkowej; reorganizacja pobierania składek – zniesienie monopolu pracodawcy.</li> <li>Aktywności: położenie większego nacisku na dialog społeczny oraz układy zbiorowe na wszystkich szczeblach – nie tylko w odniesieniu do kwestii płacowych, lecz również zmniejszenia czasu pracy, jako alternatywy dla rosnącego bezrobocia.</li> <li>Programy specjalnie, adresowane zwłaszcza do młodych oraz innych grup pracowniczych.</li> <li>Otwarcie na ideę „podwójnego” przedstawicielstwa w zakładach pracy – przy uwzględnieniu doświadczeń z radami zakładowymi oraz europejskimi radami zakładowymi.</li> <li>Walka przeciwko ograniczeniom prawa układowego i prawa do strajku.</li> <li>Zwiększenie presji w żądaniu utworzenia odrębnych sądów pracy, połączone z propozycją aktywnego udziału w ich działalności.</li> <li>Zaangażowanie na poziomie europejskim w celu zapewnienia „wymiaru społecznego” Unii: przez rozwój dyrektyw w zakresie ochrony wolności związkowej oraz rozszerzenia możliwości przedstawicielstwa pracowników w zakładach pracy.</li> <li>Postulat zwiększonej koordynacji w zakresie polityki gospodarczej na poziomie UE (stworzenie „europejskiego rządu gospodarczego”).</li> <li>Intensywniejsza debata na tematy polityki europejskiej i współpracy ponadnarodowej.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zmiana ograniczających przepisów prawnych w zakresie: <ul style="list-style-type: none"> <li>– minimalnej liczby pracowników potrzebnych do założenia zakładowej organizacji związkowej,</li> <li>– wyłączenia określonych grup pracowniczych z prawa do wstąpienia do związków zawodowych,</li> <li>– potrącania składek związkowych przez pracodawcę.</li> </ul> </li> <li>Nowelizacja ustaw o radach zakładowych (lub pracowników): <ul style="list-style-type: none"> <li>– niższe granice dla ich tworzenia, umożliwienie przedstawicielstwa również w małych zakładach poprzez wybór jednego delegata; zwiększenie kompetencji na poziomie UE; jednoznaczne oddzielenie kompetencji rad zakładowych od kompetencji przedstawicielstwa związkowego.</li> </ul> </li> <li>Liberalizacja prawa w zakresie układów zbiorowych, przede wszystkim dla zatrudnionych w sektorze publicznym.</li> <li>Dostosowanie prawa do strajku do standardów międzynarodowych i prawa wspólnotowego.</li> <li>Utworzenie sądów pracy przy współudziale partnerów społecznych, ewentualnie w ramach wybranych projektów pilotażowych.</li> <li>Wzmocnienie trójstronnego modelu podejmowania decyzji na szczeblu krajowym oraz regionalnym, konieczne włączenie partnerów społecznych do istotnych procesów decyzyjnych (dotyczących prawa pracy, płacy minimalnej itd.).</li> <li>Wzmocnienie zaangażowania na poziomie europejskim w celu rozszerzenia szans na zbieżny rozwój (konwergencję) i integrację.</li> <li>Wsparcie ponadgranicznej współpracy istniejących lub nowo powstających euroregionów.</li> <li>Pomoc i inicjatywy w związku z projektami EFS i IPA.</li> </ul>

Raport: *Wolność związkowa, prawa pracowników i dialog społeczny w Europie Środkowo-Wschodniej i na Balkanach Zachodnich*, Fundacja im. Eberta, Warszawa 2008, s. 81.

wia, że pracodawcy nie są zmotywowani do tego, aby zawierać sektorowe, branżowe układy, wolą je odnieść do poziomu swojego zakładu, traktować indywidualnie. Na tym właśnie poziomie z przedstawicielstwem pracowników, ale nie związkami, czy radą, a wyłonionym zgodnie z prawem w trybie przyjętym u danego pracodawcy, zawierają różnego rodzaju porozumienia, dotyczące zatrudnienia, czasu pracy itp. Nie chcą tego zrobić w ramach układu, bo do układu potrzebny jest związek, a z nim (...) *kojarzą im się same problemy, wydłużone negocjacje, konflikty i spory, zwłaszcza wówczas, gdy związków jest kilka, bądź więcej.*

Zdaniem Jacka Rybickiego, wiceprzewodniczącego KK NSZZ „Solidarność”, brak układów wynika ze słabości partnerów społecznych. Nie ma pracodawców, którzy te sektorowe układy obowiązujące powszechnie w danej branży mogliby podpisywać. – *Jest natomiast w Polsce atmosfera przyzwolenia ekip politycznych, ale i przyzwolenia społecznego, że ci, którzy zakładają związki są wyrzucani następnie z pracy, mogą podać wiele takich przykładów* – mówił związkowiec. Dopóki będzie to przyzwolenie, a nie będzie rzeczywistej woli wzmocnienia partnerów społecznych, dopóty – jego zdaniem – *nie będzie atmosfery do negocjacji i zawierania układów, a cały proces oparcia polityki układowej, i dialogu społecznego o negocjacje autonomiczne stanie pod znakiem zapytania.*

Z kolei w opinii prof. Juliusza Gardawskiego w Polsce pojawia się nowe zjawisko: *substytut układów ponadzakładowych, zbiorowych.* Wynika to z tego, że oficjalne układy nie są zawierane, czy nie mogą być zawierane z różnych względów. W to miejsce powstają autonomiczne negocjacje, bo kodeks pracy wszystkiego nie rozstrzyga. Podejmowane są rozmowy, porozumienia i powstają zapisy. Podczas negocjacji ustala się to, co powinno być ujęte w układzie zbiorowym, ale czyni się to jednak pozaukładowo.

**Układy zbiorowe pracy albo peryferie rozwoju.** Raport udowadnia, że siła związków zawodowych warunkuje skalę układów zbiorowych, a przesądza o niej, oprócz innych czynników – strajk, ten przysłowiowy miecz Damoklesa. Aby zawrzeć układ zbiorowy pracy niezbędne jest posiadanie przez związki zawodowe narzędzia, jakim jest groźba lub rzeczywiste przeprowadzenie sporu zbiorowego, bądź strajku traktowanego jako środek ostateczny. Prawo do sporu czy strajku obwarowane jest w niektórych krajach nadzwyczajnymi restrykcjami. MOP czy Rada Europy, wielokrotnie krytkowały nadmierną liczbę grup pracowniczych pozbawionych prawa do strajku (w Polsce na przykład sektor usług publicznych,

tak zwane „istotne” służby w siłach zbrojnych i policji), zbyt wysokie *quorum* w głosowaniu upoważniającym do strajku, zbyt jednostronne korzyści dla pracodawców, przeszkody biurokratyczne, wskutek których akcje strajkowe bardzo szybko dochodzą do granic legalności (w Polsce 30-dniowy termin zgłoszenia demonstracji, surowe sankcjonowanie nielegalnych strajków).

– *Ten środek nacisku* – głosi raport – *używany tak często w czasach przełomu, obecnie stosowany jest coraz rzadziej, a negocjacje układowe ulegają degeneracji.* I – jak to ujął cytowany w raporcie Niemiecki Federalny Sąd Pracy w orzeczeniu dotyczącym prawa do strajku w Niemczech – *nie są niczym więcej, niż „zbiorowym zebraniem”.*

Raport głosi, że rozwój układów jest czynnikiem wysokiej rangi dla procesu rozwoju całej UE. Realność procesu konwergencji, czyli dorównywania krajów „dziesiątki” do średniego poziomu całej Unii (co ma nastąpić przed 2040 rokiem), zależy nie tylko od wyższego niż w starej Unii, wzrostu gospodarczego (4 procent rocznie), ale także od aktywnej polityki układowej. – *Konwergencja wymaga układów zbiorowych pracy i właściwej polityki w tym obszarze* – podkreślił dr H. Kohl, a J. Rybicki dodał, że – *bez związków nie jest to możliwe.* Jego zdaniem, rządy nowych krajów UE wyobrażają sobie, że doganianie Europy wymaga odrzucenia związków zawodowych i dialogu społecznego. Tymczasem, muszą zrozumieć, że w ten sposób Europy nie da się dogonić, nie tylko do 2040 roku. Z powyższym podejściem *pęknięcie między starą a nową Europą będzie się pogłębiało.*

Raport dokumentuje także zjawiska dyskryminacji związkowców i działaczy organizacji związkowych. Wszystkie kraje zgłaszają szeroką gamę barier utrudniających, bądź uniemożliwiających działalność związkową – od zastraszania pojedynczych osób, aż po znaczne naruszanie prawa związkowego „przy okazji” prywatyzacji i restrukturyzacji. Z bardzo obszernego rejestru grzechów przytoczmy kilka typowych, odczuwalnych także przez polskich związkowców: groźba zwolnienia i zwolnienie – bez możliwości lub skutecznej ochrony prawnej (mimo wyroków sądowych!); próba zastraszania i mobbing przez dyrekcję zakładu; przeniesienia w obrębie zakładu lub do outsourcowanych działów zakładu i późniejsze zamknięcie zakładu; zmiana stosunku pracy z umowy o pracę na umowę o dzieło, co wyklucza możliwość członkostwa; obietnica zmiany stosunku pracy z zatrudnienia na czas określony pod warunkiem wystąpienia ze związku; specjalne premie dla osób niezrzeszonych; ciągłe żądanie pracodawcy do ujawniania potraczeń z zarobków na składki członkowskie.



**Sprzeciw do koordynacji.** Podczas panelu prof. Paweł Ruskowski dodał, że oprócz przedstawionych w raporcie uwarunkowań instytucjonalnych i formalno-prawnych, w Polsce mamy do czynienia z pewnymi uwarunkowaniami politycznymi. Na początku obecnego stulecia, nastąpiła zmiana na scenie politycznej polegająca na tym, że *kolejne ekipy rządowe usuwają związki zawodowe ze sceny. A scena zastępcza, jaką – według profesora – jest Trójstronna Komisja – nie ma większego znaczenia.*

Raport nie ocenia „Trójstronnej”, jednak dr H. Kohl w swojej prezentacji zauważył, że (...) *dialog społeczny prowadzony w Trójstronnej Komisji wydaje się silnie upolityczniony, co utrudnia znajdowanie konsensusów.*

Najważniejszy wniosek z raportu brzmi: (...) *należy koordynować sprzeciw wobec częstego naruszania wolności związkowej.* A wolność związkowa, przypomnijmy, wraz z dialogiem społecznym jest filarem europejskiego modelu społecznego. Sprzeciw wymaga jednak znalezienia złotego środka: takich zmian w ustawach i statutach związkowych, aby umożliwić pracownikom w małych przedsiębiorstwach zakładanie i wstępowanie do związków bez pogłębiania występującego niemal wszędzie zjawiska – jak je określono w raporcie – *wyjątkowo wykształconego pluralizmu związkowego*, który wpływa na rozdrobnienie organizacyjnych, finansowych i personalnych zasobów związków zawodowych. Czy taki pluralizm – pyta autor – umożliwi współpracę przedstawicielstw pracowników i pracodawców, czy raczej ją ogranicza?

Związkowcy w panelowej dyskusji przekonywali, że na przykład obniżenie 10-osobowego progu pracowników potrzebnych do założenia związku nie poprawi uzwiązkowienia i nie napędzi członków, a doprowadzi do jeszcze większego rozdrobnienia, i osłabienia związków. Powstaje więc pytanie o granice związkowego „wyjątkowo wykształconego” pluralizmu, który obecnie nie sprzyja współpracy pracowników i pracodawców, staje się – także w ocenie części związkowców – przysłowiową kulą u nogi. Andrzej Radzikowski, wiceprzewodniczący OPZZ, powiedział, iż – *związkowcy mają świadomość, że w tym modelu formalno-prawnym związki wyczerpują swoje możliwości.* Trzeba pamiętać, że ustawa o związkach zawodowych powstawała *de facto* w stanie wojennym, a model budowania związków od zakładowej organizacji związkowej był modelem przyjętym tuż po stanie wojennym i w zasadzie pozostał do dzisiaj w sensie uprawnień. Pogłębia to kłopoty, zwłaszcza w obecnym czasie, który jest trudny dla związków.

Obecnie na kryzys związków zawodowych, widoczny w drastycznym spadku uzwiązkowienia, nakłada się kry-

zys gospodarczy. Wzmacnia on znane w Europie zjawisko, określone w raporcie jako „społeczne odrzucenie”. Rośnie stopa bezrobocia, zwiększa się zubożenie oraz pogłębiają różnice w obrębie poszczególnych społeczeństw, a także pomiędzy poszczególnymi państwami. Zagraża to europejskiej integracji i idei wspólnego kształtowania Europy. – *Jednocześnie, w wyniku kryzysu pojawia się zagrożenie, że tak potrzebny w całej Unii Europejskiej dialog społeczny i jego dalszy rozwój ulegnie stagnacji. Jakość i wydolność tego instrumentu jest kwestią decydującą w przewidywaniu przewidywalnych skutków społecznego odrzucenia. W odczuciu mieszkańców określonych regionów Europy Wschodniej są oni ofiarami kryzysu oraz szczególnie zagrożeni i pozbawieni perspektyw.*

<sup>1</sup> *Polacy pracujący a kryzys fordyzmu*, pod red. J. Gardawskiego, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2009.

<sup>2</sup> H. Kohl, *Wolność związkowa, prawa pracowników i dialog społeczny w Europie Środkowo-Wschodniej i na Balkanach Zachodnich*, Fundacja im. F. Eberta, Berlin, wrzesień 2009.

<sup>3</sup> Por. *Podzwonne dla układów*, „Służba Pracownicza” nr 8/2008 oraz *Związkowcy Europy pod ścianą*, „Służba Pracownicza” nr 1/2009.



Książka *Polacy pracujący a kryzys fordyzmu* zasługuje na nazwę „swoistej biblii” – nie dlatego, że liczy 765 stron – jest ważna dla świata pracy jako dowód jego wysiłku i przemiany – pisze Irena Dryll

## Społeczeństwo w drodze

„*Polacy pracujący...*”, to obszerny zbiór badań dotyczących pracowników przemysłu polskiego, prowadzonych w katedrze socjologii Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, w czasie przełomu ustrojowego w latach 90. oraz w okresie 2005–2008<sup>1</sup>.

Pierwsze rozdziały książki zostały poświęcone stosunkowi pracowników i robotników do reform, do rodzącej się gospodarki rynkowej i demokracji. Badania prowadzone ostatnio – wyjaśnia prof. Juliusz Gardawski – dotyczą okresu, gdy przed polską pracą stanęło nowe wyzwanie: już nie przystosowanie się do zasad rynkowych, lecz do reguł związanych z kryzysem tego typu kapitalizmu, który określa się mianem fordyzmu i rodzącą się gospodarką postfordowską (postindustrialną). Symbolami fordyzmu (od nazwiska jego twórcy, amerykańskiego przemysłowca Henry Forda) są: produkcja masowa, taśmowa, wielkie zakłady, stabilność reguł, ograniczenie konkurencji, zasada jednego miejsca pracy na całe życie. Z kolei postfordyzm, to kapitalizm z zdekoncentrowaną strukturą produkcji (pod wpływem globalizacji), w którym widoczna jest zmienność reguł, elastyczność itp.

Tworzenie kapitalizmu w Polsce przypada na okres zmian w strukturze współczesnego kapitalizmu, a w ostatnim okresie komplikuje ten proces, największy od lat, kryzys gospodarczy. Polski świat pracy ponownie stanął przed koniecznością przystosowania się do nowych warunków, do postfordowskiej fazy współczesnego kapitalizmu, z jego powszechną elastycznością, której wymogi dodatkowo wyostrzył kryzys. Polski fordyzm, po 1989 roku, trwał w przybliżeniu do roku 2004, a cezurą było przystąpienie Polski do UE.

Profesor J. Gardawski wraz z ósmioosobowym zespołem badaczy z różnych ośrodków naukowych stawia ważne dla praktyki pytanie o sposób reakcji klasy pracującej na postfordowskie wyzwania, czy będzie reagować,

jak wielka grupa ekonomiczno-zawodowa o w miarę jednolitych postawach i oczekiwaniach, czy raczej jako zdezagregowany zespół mniejszych grup, które niewiele łączy?

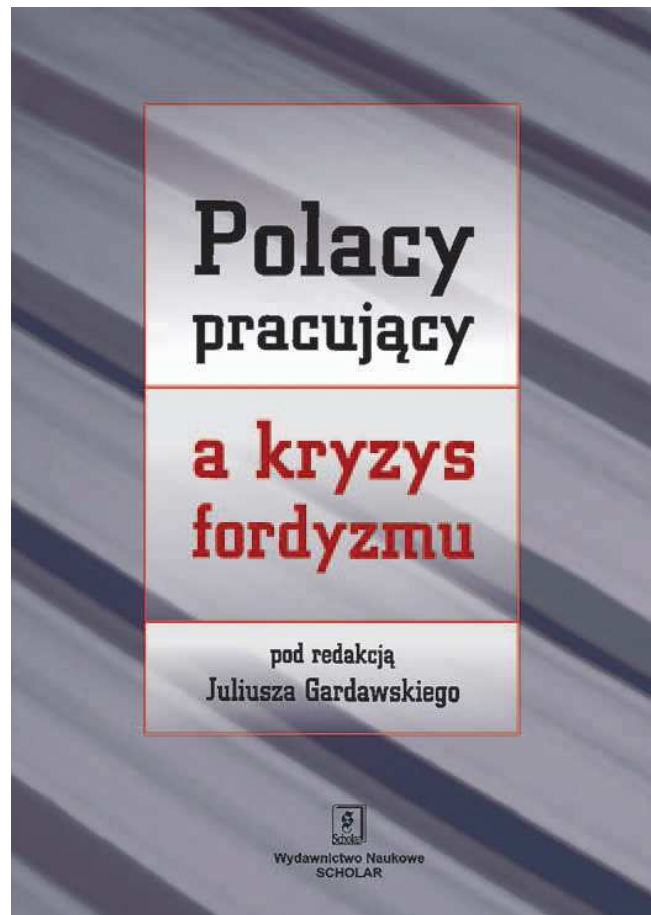
Kluczową kwestią było też to, czy i jak sami Polacy pracujący postrzegają strukturę społeczeństwa i swoje w niej miejsce. Na pytanie o istnienie podziałów grupowych ponad 74 procent odpowiedziało twierdząco, a jedynie około 15 procent uznało, że polskie społeczeństwo nie dzieli się na żadne grupy, klasy czy warstwy, że takie podziały, to socjalistyczna przeszłość. – Teraz, kiedy jesteśmy w Unii, ta „Polska klasowa” jest *passé* – powiedział jeden z respondentów. Podstawowym i właściwie jedynym kryterium okazała się zamożność, natomiast władzę czy wykształcenie wymieniano śladowo – 1,6 procent i 2 procent respondentów, spośród tych kilkudziesięciu procent, którzy dostrzegali podziały społeczne. Nastąpiła więc – jak to ujmuje profesor J. Gardawski – *monetaryzacja (pekuniaryzacja) obrazu struktury społecznej*.

W badaniach zastosowano też inny wskaźnik, określony mianem lokalizacji klasowej (strukturalnej), który najprościej mówiąc pokazuje, jak badany czuje się i lokuje w społeczeństwie. W opinii największej grupy – ponad połowy (53,4 procent) badanych dostrzegających podziały – społeczeństwo dzieli się na trzy wertykalnie ułożone segmenty: bogatych, średnich i biednych, zaś oni sami zaliczają się do średnich. Według mniejszej grupy (23,6 procent), istnieją tylko dwa: bogaci i biedni. Tak więc tylko (czy aż?) mniej niż jedna czwarta Polaków czuje się zepchnięta materialnie w dół, a dane te nie odbiegają od „twardych” statystyk wyznaczających obszary nędzy. Gdy badani odpowiadają na pytania naukowców, ankietatorów, do jakiej grupy społecznej im najbliższej, z kim czują się najbardziej swojsko, tworzy się podobny trójdzielny obraz: klasa wyższa (wyżsi menedżerowie, właściciele firm, samozatrudnieni), średnia (inteligencja, kierownicy, urzędnicy, właściciele małych i średnich przedsiębiorstw) i pracownicza (robotnicy, rolnicy).

Polskie badania, podobnie jak między innymi brytyjskie, nie potwierdzają „śmierci klas”, lecz zmiany

w sposobie ich istnienia. Mówiąc językiem laika i upraszczając całe złożone zagadnienie podziałów społecznych, rzecz można, że społeczeństwo czasów transformacji jest nie tyle społeczeństwem klasowym, co „kasowym” – dzieli „kasa” i dostęp do strumieni bogactwa, a nie posiadanie, i stosunek do środków produkcji. Z badań pracujących Polaków wynika, że konflikt ekonomiczno-klasowy jest o wiele słabszy niż konflikty moralno-ideologiczne i polityczne, czy związane właśnie z „kasą”. Obok konfliktu między rządzącymi a rządzonymi, „parlamentem a społeczeństwem” wymieniają oni konflikt między „bogатыmi a biednymi”, a następnie między „uczciwymi i nieuczciwymi” i „skłóconymi ideologicznie” (60–80 procent wskazań). Pozostaje otwarte pytanie, dlaczego konflikt „bogacy – biedni” nie przenosi się na zaznaczony o wiele słabiej konflikt klasowy: pracodawca (właściciel) – pracownik (30 procent wskazań). – *Przedsiębiorca – pracodawca rzadko był traktowany jako przedstawiciel strony przeciwnej, przeciwnikiem był natomiast bogaty – nieuczciwy – rządzący* – podkreśla prof. J. Gardawski. Badacze nie snują – i bardzo dobrze – modnego wątku o jeździe pracowników i pracodawców na wspólnym wózku.

Badacze opracowali również wskaźnik orientacji wobec rynku, który pozwala uchwycić „uśredniony” obraz preferencji pracujących mieszkańców Polski. Większość deklaruowała chęć podnoszenia kwalifikacji, gotowość do długiej pracy, więz ze swoją firmą. Połowa wyrażała chęć bezpiecznej pracy na etacie, w zakładach uzwiązkowionych, czyli ze związkami bądź związkami zawodowymi. Jedna trzecia gotowa była podjąć pracę na własny rachunek, zaryzykować wzięcie kredytu na stworzenie lub rozwinięcie własnej firmy. Naukowcy, przy pomocy wspomnianego wskaźnika i analizy statystycznej, wyodrębnili cztery orientacje Polaków pracujących: „wygranych”, „dynamicznych”, „tradycyjnych” i „przegranych”. „Wygranych” i „dynamicznych” łączyła wysoka ocena rynkowej wartości posiadanego fachu, przekonanie, że umie się kierować pracownikami, wysoka identyfikacja z zakładem pracy i pracowitość. Wielu respondentów z tych dwóch grup znało języki obce i – mimo wspomnianej identyfikacji z firmą – wyrażało gotowość ewentualnego wyjazdu do pracy za granicą. „Wygrani”, byli bliżsi tak zwanej starej klasie średniej, grupującej pracodawców z sektora MSP. „Dynamicznych” charakteryzowały postawy otwarte, na przykład w odniesieniu do metod kierowania, kładli akcent na samodzielność i partycypację pracowników. Przedstawiciele tej orientacji byli najbardziej przystosowani do elastycznych reguł nowoczesnej gospodarki i najbliżsi wymogom postfordyzmu.



**Napięcia w procesie dialogu społecznego wynikają z faktu, iż zdaniem naukowców w Polsce ukształtowała się specyficzna kultura, którą nazywają kulturą konkurencji i siły, a nie dialogu i kompromisu.**

Orientacja „tradycyjnych” odnosi się do pracowników starego typu, preferujących pracę najemną, identyfikujących się z zakładem pracy i z kolegami, należących do związków, o autorytarnych postawach, odczuwających potrzebę bezpieczeństwa i nostalgię za socjalistyczną przeszłością. Orientacja ta, piszą naukowcy, była typowa dla robotników wykwalifikowanych, ale pojawiała się także w innych grupach społeczno-zawodowych, na przykład wśród pracowników fizyczno-umysłowych, administracyjno-biurowych i niższej kadry kierowniczej. „Przegrani”, to typowi ubodzy pracujący, z kiepskim (rynkowo) fachem, niskimi zarobkami i niechęcią do zdobywania dodatkowych kwalifikacji. Nie cenili swojego miejsca pracy i chcieli wyjechać zagranicę do pracy, ale rzadko znali jakiś język.

Według bardzo orientacyjnych szacunków prof. J. Gardawski ocenia, że w okresie badań do „wygranych” należało około 20 procent Polaków pracujących, do „dynamicznych” i „tradycyjnych” po 25 procent, a do „prze-

granych” około 15 procent. Pozostali nie dawali się zaliczyć do zwolenników żadnej z wymienionych orientacji.

Dla obrazu polskiego społeczeństwa niezwykle ważna jest też, wypunktowana w badaniach, kwestia egalitaryzmu. Przytłaczająca większość Polaków uważa, że dochody są zbyt zróżnicowane, różnice są zdecydowanie zbyt duże (ponad 68 procent) i będą szybko rosły (ponad 46 procent). Opinie o niesprawiedliwym zróżnicowaniu są trwałe i nie zależą od przynależności do grupy społeczno-zawodowej, wyrażają je zarówno niewykwalifikowani, jak i menedżerowie. Naukowcy odnotowali też w badaniach z 2007 roku wzrost – jak go określają – „kategorycznego egalitaryzmu”, który – co ciekawsze – nastąpił w czasie prosperity, spadku bezrobocia i wzrostu płac. Ideę wyrównywania zarobków wszystkich ludzi w kraju poparło 60,7 procent respondentów, w tym w sposób zdecydowany ten pomysł poparło blisko 25 procent badanych. W stosunku do badań z roku 2005 był to wzrost aż o około 50 procent, a do badań z 1998 roku – o 121,2 procent – *W żadnych badaniach, które zespół SGH prowadził po zmianie ustroju, wzrost nie był tak wysoki* – podkreślają ich autorzy. Nie da się tego wytłumaczyć ani gwałtownym zbiednieniem, ani wskaźnikiem Giniego, który utrzymuje się od dłuższego czasu na stabilnym poziomie. Być może wpłynął na to szybko zmieniający się układ odniesienia związany, między innymi z migracją zarobkową i rosnącymi aspiracjami.

**Egalitaryzm zawistny.** Naukowcy wspominają też o zjawisku (...) *egalitaryzmu zawistnego, podsycanego resentmentem, który potęguje się wraz z rosnącym zróżnicowaniem społecznym i ustępowaniem lęku przed bezrobociem*. Niezależnie od tłumaczeń tego zjawiska nie można jednak ignorować faktu, że badania CBOS-u i innych ośrodków oraz porównania wieloletnie wskazują na systematyczny wzrost poparcia dla idei równości. Wątek egalitaryzmu łączy kilka cech: poczucie Polaków, że żyją w społeczeństwie głęboko i niesprawiedliwie zróżnicowanym materialnie, że różnice będą rosły (konsekwencją jest to przekonanie, że jednym z głównych konfliktów jest konflikt między bogatymi a biednymi).

Rzetelne wyjaśnienie żądań równości, uważają autorzy książki, umożliwiłyby odpowiednio duże badania jakościowe, rozmowy i wywiady z Polakami w różnych miejscach kraju, same badania kwestionariuszowe to za mało. Trzeba by zbadać, czy Polacy faktycznie chcą zrównania płac i dochodów, czy też chodzi o dochody z korupcji i „przekrętów”, bądź gigantyczne, nieuzasadnione wynikami zarobki niektórych prezesów i szefów banków. Przede wszystkim trzeba by jednak wyjaśnić, czy fakt, że

w Polsce są tak daleko posunięte nastroje egalitarne nie wynika z odczucia, że nasz model kapitalizmu jest nieco XIX-wieczny. Ale nie można wykluczyć, że jest to echo konfliktu: bogaci – biedni i swoista przeciwwaga dla społeczeństwa „kasowego”.

Warto podkreślić, że pracownicy w przeważającej mierze popierają „filary” gospodarki rynkowej, jak własność, konkurencja, czy prywatyzacja. Ale towarzyszy im (...) *bardzo wysoki, a nawet rosnący poziom krytycyzmu wobec aktualnego polskiego ustroju ekonomiczno-społecznego, jego aspektu politycznego, niesprawiedliwie wysokiego zróżnicowania dochodów i nierówności ocenianych jako nadmiernie głębokie* – pisze prof. J. Gardawski. Stąd pojawiające się hasło – postulat: kapitalizm tak, polska jego wersja – nie.

Poparcie dla „kategorycznego egalitaryzmu” (a nie dla egalitaryzmu w ogóle), to jeden z dwóch najważniejszych wskaźników społecznej frustracji. Pierwszy, to utrzymujące się od początku transformacji powszechne poczucie porzucenia przez elity rządzące i polityczne. „Porzucone społeczeństwo” nie potrafi, bądź nie może partycypować w tym, co się dzieje w kraju. Łatwiej niż dojrzałe społeczeństwa obywatelskie ulega manipulacji i pozostaje bezradne wobec alienacji władzy. Niewątpliwie „kategoryczny egalitaryzm”, jak i „porzucenie” może uniemożliwić, a co najmniej osłabić, potencjał do sprostania postfordowskim wyzwaniom.

Książka ukazuje nowy obraz struktury społecznej i tkwiących w niej potencjalnych źródeł napięć. Jej walorem jest również to, że pokazuje mechanizmy napięć w relacjach: pracownicy – pracodawcy, związkowcy – pracodawcy, a także napięć występujących w procesie dialogu.

Według Jacka Męciny, rynek pracy w całym okresie transformacji, charakteryzował się *mocniejszą pozycją pracodawcy*. Duża podaż pracy (wyż demograficzny, restrukturyzacja oznaczająca zwolnienia), przy spadającym popycie lub słabym przyroście miejsc pracy, nawet w okresach koniunktury czyniła z pracowników słabszą stronę tego rynku. Dopiero w latach 2006–2008, gdy spadało bezrobocie, rynek pracy w niektórych branżach zaczął przybierać cechy rynku pracownika. Niestety tendencja ta odwróciła się znowu w związku z kryzysem, i w 2009 roku odnotowujemy ponowny wzrost bezrobocia i związane z tym napięcia w firmach.

**Napięcia „związkowe”** wynikają natomiast w dużym stopniu z modelu polskich związków zawodowych. Naukowcy określają go mianem *konfliktowego pluralizmu*. – *Odblokowany po przełomie ustrojowym w 1989*



roku pluralizm związkowy – czytamy w książce – już wkrótce ujawnił swoje destrukcyjne oblicze, wzmocnione przez regulacje prawne. W dużych zakładach nie ma żadnych ograniczeń, by powstawało wiele związków (na przykład na Poczcie Polskiej w 2008 roku były 32 związki i proces pluralizacji postępował nadal, liczne są też związki w PKP i w górnictwie). „Konfliktowy pluralizm” rozwinął się – wykazały badania – mniej więcej w co piątym przedsiębiorstwie, ale dotknął największych. Są tu jednak dwie strony medalu. Z badań J. Męciny wynika, że tylko nieco ponad 41 procent polskich pracowników wskazuje, iż wolność zrzeszania się jest w pełni respektowana, a jedna trzecia ma kłopoty z odpowiedzią na to pytanie. Wyniki ostatnich badań ujawniają wyraźne pogorszenie się sytuacji w sektorze publicznym: swobodę zrzeszania się w związkach zawodowych deklaruje tylko 46,2 procent respondentów z dużych firm państwowych, uznawanych za związkowy bastion, 40 procent małych i tylko 28 procent średnich firm publicznych. Nawiasem mówiąc, niekorzystnie wypadamy także w badaniach międzynarodowych.

Pracodawcy, zdaniem prof. J. Gardawskiego, uogólnili konfliktowy pluralizm jako zjawisko immanentnie cechujące polskie związki zawodowe, wywołujące postawy roszczeniowe i pociągające za sobą nieodpowiedzialność związków. Związkowe „zadymy” z oponami, petardami i jajkami utwierdzają ich w przekonaniu, że związków należy się bać. Jednak w książce można znaleźć wiele argumentów, które powinny ten lęk, jeśli nie wyeliminować, to osłabić. Z badań wynika, że związkowe protesty nigdy nie zagroziły zasadniczo procesowi rozwoju ekonomicznego kraju. Były wprawdzie przypadki, gdy nierozważna działalność związków doprowadziła, na przykład do upadku przedsiębiorstwa, czy przyhamowania reformy sektora – przyznają autorzy – ale były także takie, gdy związki zasadnie przeciwstawiły się projektom przyspieszonej prywatyzacji przez spekulacyjny kapitał, czy uniemożliwiły grabieżczą prywatyzację typu rosyjskiego.

Analizy empiryczne dowodzą, że brak związków w miejscu pracy powoduje istotne pogorszenie społecznych warunków pracy w przedsiębiorstwach, może być czynnikiem brutalizującym stosunki pracy i zwiększającym eksploatację pracowników. Aż 72 procent pracowników najemnych uważa, że gdyby zabrakło związków, ich sytuacja byłaby gorsza.

Zaletą książki jest wskazanie zarówno pozytywnych, jak i negatywnych stron działalności związkowej i obnażenie największej słabości, jaką jest zakonserwowany, tradycyjny fordowski model i skład związków zawodowych.

Uznane są jako dobre narzędzie do ochrony tradycyjnych wysoko uzwiązkowionych działów przemysłu. – *Jest jednak rzeczą oczywistą, że struktura ta może mieć problemy z ochroną pracowników na elastycznym rynku pracy* – uważa prof. J. Gardawski.

**Napięcia w procesie dialogu społecznego** wynikają z faktu, iż zdaniem naukowców w Polsce ukształtowała się specyficzna kultura, którą nazywają *kulturą konkurencji i siły*, a nie *dialogu i kompromisu*. W latach 1989–2000, elity polityczne, związkowcy, pracodawcy byli poddawani – jak to ujęto – długiej praktycznej lekcji, którą zresztą w dużym stopniu sami sobie aplikowali, że kultura „dialogu i kompromisu jest w naszym kraju nieskuteczna”. Wpływ na utrzymanie się wzoru „konkurencji i siły”, miało na przykład w pierwszym okresie transformacji zablokowanie wszelkiego dyskursu i wykluczenie od wszelkich decyzji związków zawodowych, i klasy pracowniczej, w tym działaczy samorządu pracowniczego. W dalszych latach brak kultury kompromisu ujawnia się przy ważnych różnicach interesów grupowych. – *Podczas obserwacji dialogu społecznego, którą prowadzę od 2003 roku* – podkreśla prof. J. Gardawski – *zdarzało się kilkakrotnie, że pod wpływem splotu okoliczności uczestnicy negocjacji zmieniali nastawienie o 180 stopni, kwestionowali wcześniejszy dorobek dialogu, w którym sami uczestniczyli i rozpoczynali bezkompromisowy bój o swoje racje w duchu wykluczenia przeciwnika.*

W książce jest wiele innych ciekawych, wręcz historycznych przykładów dotyczących wzajemnych relacji partnerów społecznych, a także dotyczących problemów i postaw naszego społeczeństwa, które się wciąż zmienia, na nowo kształtuje, wciąż jest w drodze.

<sup>1</sup> *Polacy pracujący a kryzys fordysmu*, red. J. Gardawski, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2009.



**Traktat Lizboński głosi: „Unia uznaje i wspiera rolę partnerów społecznych na swoim poziomie, uwzględniając różnorodność systemów krajowych. Ułatwia ona dialog między nimi, szanując ich autonomię. Trójstronny Szczyt Społeczny do spraw Wzrostu i Zatrudnienia przyczynia się do dialogu społecznego” – pisze Ewa Rybicka**

## Europejski dialog społeczny w Traktacie Lizbońskim

*Traktat Lizboński, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 roku, dostarcza Unii Europejskiej nowych ram prawnych dla swego działania. Zmienia on obowiązujące dotychczas: „Traktat o Unii Europejskiej” (TUE) oraz „Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską” (TWE).*

**O**ficjalnie Traktat nosi nazwę: „Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską”, przy czym nazwa „Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską” ulega zmianie na: „Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”, a występujące w TWE określenia „Wspólnota” lub „Wspólnota Europejska” zastąpione zostają odpowiednio wyrazami „Unia” lub „Unia Europejska”. Innymi słowy: Unia Europejska zastępuje Wspólnotę Europejską i jest jej następcą prawnym.

Wśród zmian wprowadzonych do „Traktatu o Unii Europejskiej” na uwagę zasługuje zmieniony art. 6 ust. 1, na podstawie którego UE uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie Praw Podstawowych. Postanowienia Karty nie rozszerzają kompetencji UE określonych w Traktatach. Przyjęta na szczycie w Nicei w grudniu 2000 roku Karta zawiera całokształt praw i wolności obywatelskich, politycznych, gospodarczych i społecznych obywateli UE, w tym między innymi: wolność zgromadzeń i stowarzyszeń (art. 12), prawo pracowników do informacji i konsultacji w przedsiębiorstwie (art. 27) oraz prawo do rokowań i działań zbiorowych (art. 28).

Do czasu wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego Karta nie miała mocy prawnie wiążącej, stanowiła jedynie deklarację polityczną. Włączenie praw podstawowych

do Traktatu oznacza, że Karta zyska taką samą wartość, jak postanowienia traktatowe, a zatem instytucje unijne oraz państwa członkowskie będą prawnie zobowiązane do ich przestrzegania. W tym miejscu należy podkreślić, że Polska, Wielka Brytania i Czechy uzyskały derogację, która zwalnia te państwa z pełnego stosowania Karty. Nie oznacza to jednak wyłączenia tych państw spod kontroli Trybunału Sprawiedliwości UE, który czuwa nad właściwym przestrzeganiem prawa UE. Ogranicza to natomiast możliwość powoływania się na prawa zapisane w Karcie do takiego zakresu, w jakim te prawa zostały zdefiniowane w prawie krajowym. Ma to zapobiegać ewentualnemu poszerzeniu postanowień Karty, w drodze ich interpretacji, dokonywanych przez sądy krajowe czy Trybunał Sprawiedliwości UE.

Artykuł 6 ust. 2 i 3 TUE stanowi o przystąpieniu UE do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, która w art. 11 gwarantuje wolność zrzeszania się i stowarzyszania. Przystąpienie do Konwencji nie narusza kompetencji UE określonych w Traktatach. Prawa podstawowe, zagwarantowane w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, stanowią część prawa UE jako zasady ogólne prawa.

W „Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej” (dotychczasowy TWE), odnotować należy wyodrębnienie zagadnień polityki społecznej w oddzielny tytuł IX. W dotychczasowym stanie prawnym zagadnienia te wraz z problematyką edukacji, kształcenia zawodowego i młodzieży ujęte były w jednym tytule XI: „Polityka społeczna, edukacja, kształcenie zawodowe i młodzież”.

W nowym tytule „Polityka społeczna”, po niezmiennym artykule 136, określającym cele UE i państw członkowskich w obszarze spraw społecznych, dodany został artykuł 136a w następującym brzmieniu: „Unia

**Porównanie dotychczasowej numeracji przywołanych w artykule przepisów TWE  
z numeracją w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (na podstawie tabel ekwiwalencyjnych)**

Numeracja w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (TWE)	Numeracja w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)
Przepisy nie o KES	
	Art. 300
Rozdział 3 – Komitet Ekonomiczno-Społeczny	Sekcja 1 – Komitet Ekonomiczno-Społeczny
Art. 257 – uchylony, a treść zastąpiona art. 300 ust. 2 TFUE	
Art. 258 akapit pierwszy, drugi i czwarty	Art. 301
Art. 258 akapit trzeci – uchylony, a treść zastąpiona art. 300 ust. 4 TFUE	
Art. 259	Art. 302
Art. 260	Art. 303
Art. 261 – uchylony	
Art. 262	Art. 304

uznaje i wspiera rolę partnerów społecznych na swoim poziomie, uwzględniając różnorodność systemów krajowych. Ułatwia ona dialog między nimi, szanując ich autonomię. Trójstronny Szczyt Społeczny do spraw Wzrostu i Zatrudnienia przyczynia się do dialogu społecznego”.

Trójstronny Szczyt Społeczny do spraw Wzrostu i Zatrudnienia (*Tripartite Social Summit for Growth and Employment*) powołany został decyzją Rady z dnia 6 marca 2003 roku, w celu wzmocnienia zaangażowania partnerów społecznych w realizację Strategii Lizbońskiej. Zadaniem Szczytu jest zapewnienie „nieustannych uzgodnień między Radą, Komisją Europejską oraz partnerami społecznymi” (*continuous concertation*), co umożliwić ma partnerom społecznym na poziomie europejskim – poprzez dialog społeczny – aktywność w realizacji różnych aspektów Strategii Lizbońskiej. W spotkaniach na szczycie udział biorą: przedstawiciele Prezydencji Rady, Komisji Europejskiej oraz głównych europejskich organizacji pracowników i pracodawców, przy czym ETUC i BusinessEurope odpowiadają za koordynację techniczną odpowiednich delegacji.

Traktat Lizboński wzmocnił pozycję Parlamentu Europejskiego w procesie podejmowania decyzji w dziedzinach, w których działania państw członkowskich będą wspierane i uzupełniane przez UE (art. 137 ust. 2 i 3). Zasadą ogólną jest, że Parlament Europejski i Rada stanowiąc będą wspólnie, na wniosek Komisji Europejskiej, po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społeczny i Komitetem Regionów. Zwykła procedura prawodawcza, określona szczegółowo w art. 251, będzie miała zastosowanie, między innymi w zakresie informowania i konsultacji z pracownikami. Inaczej jest w obszarze

reprezentacji i obrony zbiorowej pracowników i pracodawców, w tym współzarządzania (z zastrzeżeniem wynagrodzeń, prawa do zrzeszania się, prawa do strajku i lokautu – w których to obszarach postanowień traktatowych nie stosuje się). Rada stanowiąc będzie jednomyślnie, po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz Komitetem Ekonomiczno-Społeczny i Komitetem Regionów.

O zwiększeniu roli Parlamentu Europejskiego świadczy także wprowadzenie obowiązku informowania tego organu przez Komisję Europejską o sposobie wykonania porozumień zawartych przez europejskich partnerów społecznych (w drodze decyzji Rady, bądź przez partnerów społecznych, zgodnie z krajowymi procedurami i praktykami). Podstawą prawną jest zmieniony art. 139 ust. 2. Wprowadzono również obowiązek informowania Parlamentu o wspólnych działaniach Komisji Europejskiej i państw członkowskich w zakresie polityki społecznej, w tym w zakresie prawa zrzeszania się w związki zawodowe i sporów zbiorowych między pracodawcami i pracownikami (podstawą prawną jest zmieniony art. 140).

Partnerzy społeczni zyskują możliwość wykonywania nie tylko dyrektyw, lecz także decyzji Rady. Art. 137 ust. 3 daje państwom członkowskim podstawę do powierzenia przez państwo członkowskie tego zadania swoim partnerom społecznym, na ich wspólne żądanie.

W takich przypadkach państwo członkowskie pozostanie zobowiązane do przedsięwzięcia wszelkich środków, pozwalających na zagwarantowanie realizacji celów dyrektywy lub decyzji oraz do zapewnienia, że najpóźniej w dniu, w którym dyrektywa lub decyzja powinna być przetransponowana lub wykonana, partnerzy społeczni przyjmą niezbędne środki w drodze porozumienia.

Traktat zmienia także regulacje dotyczące funkcjonowania prac Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (KES). Przede wszystkim na uwagę zasługuje ustęp 2 nowego art. 256a, zgodnie z którym w skład KES wchodzić będą przedstawiciele organizacji pracodawców, pracowników oraz inni przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności z dziedzin: społeczno-ekonomicznej, obywatelskiej, zawodowej i kultury. W dotychczasowym stanie prawnym o środowiskach reprezentowanych w KES rozstrzygał art. 257 TWE, który uległ uchyleniu. Ponadto nowy ustęp 5 art. 256a wprowadza uprawnienie dla Rady do dokonywania przeglądu zasad ustalania składu KES. Ma to mieć miejsce w regularnych odstępach czasu, w celu uwzględnienia rozwoju gospodarczego, społecznego i demograficznego w UE. W tym celu Rada, na wniosek Komisji Europejskiej, podejmuje decyzje.

Rada będzie decydowała o składzie KES, na wniosek Komisji Europejskiej, w drodze jednomyślnej decyzji. Do tej pory liczba członków KES, z poszczególnych państw członkowskich, określona była w art. 258 TWE.

Członkowie KES będą mianowani na 5 lat (poprzednio na 4 lata), natomiast kadencja przewodniczącego i prezydium wynosić będzie 2,5 roku (poprzednio 2 lata). Przestał także obowiązywać art. 261 TWE, rozstrzygający o funkcjonowaniu sekcji specjalistycznych KES.

Traktat określa dziedziny, w których konsultacje z KES będą miały charakter obowiązkowy, nie tylko dla Rady czy Komisji Europejskiej, lecz także dla Parlamentu Europejskiego (nowe brzmienie art. 262).

Traktat z Lizbony, zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (określany jako Traktat Lizboński), opublikowany został w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, seria C, Nr 306 z dnia 17 grudnia 2007 roku. Wersja skonsolidowana, opublikowana zaś została w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, seria C, Nr 115 z dnia 9 maja 2008 roku.

**Final pierwszego projektu systemowego na rzecz wzmocnienia dialogu społecznego wniósł nadzieję na usprawnienie mechanizmów partnerstwa w Polsce. Opracowana została profesjonalna diagnoza sytuacji, wypracowano metody kształcenia partnerów oraz sposoby ich wzmocnienia pod względem eksperckim – pisze Joanna Lizut**

## Drogi rozwoju dialogu

*Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, organizując 9 grudnia 2009 roku konferencję podsumowującą, zakończył realizację projektu pt. „Poprawa funkcjonowania systemu dialogu społecznego oraz wzmocnienie instytucji i uczestników dialogu społecznego”. Było to pierwsze kompleksowe przedsięwzięcie w kierunku zdiagnozowania stanu dialogu i wypracowania systemu wsparcia dla partnerów społecznych.*

**P**rojekt był współfinansowany z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (Priorytet V Dobre rządzenie). W jego ramach miała miejsce analiza stanu mechanizmów i instytucji dialogu społecznego w Polsce oraz badanie potrzeb szkoleniowych uczestników dialogu społecznego (na poziomie ogólnokrajowym, regionalnym oraz zakładowym). W efekcie powstał profil kompetencyjny uczestnika dialogu i adekwatny do tego model systemu kształcenia w zakresie dialogu społecznego. Powstały także analizy modeli wsparcia instytucjonalnego funkcjonujące w wybranych krajach UE oraz koncepcja systemowego wsparcia eksperckiego dla uczestników dialogu społecznego w Polsce. W ramach działań promocyjnych zorganizowano 6 konferencji, w których uczestniczyło około 520 osób. Powstała także strona internetowa ([www.dialog.gov.pl](http://www.dialog.gov.pl)).

Przypomnijmy, że wszystkie działania były wykonywane we współpracy z przedstawicielami partnerów społecznych z Trójstronnej Komisji oraz ze środowiskiem eksperckim. Tworzyli oni skład projektowego Panelu Ekspertów (gremium analityczno-badawcze) oraz Komitetu Sterującego (gremium opiniodawczo-doradcze).

Radosław Mleczek, wiceminister pracy i polityki społecznej, otwierając konferencję, wyraził nadzieję, że diagnozy i refleksje na temat dialogu przyczynią się do realizacji przyszłych celów w sposób bardziej skuteczny. Podkreślił również fakt, że dialog tworzą nie tylko takie działania, które doprowadzają do spektakularnych rozstrzygnięć, jak uchwalenie niedawno ustawy antykrzyzysowej, wypracowanie rozwiązań w zakresie emerytur pomostowych, czy uzgodnienie kwestii minimalnego wynagrodzenia. Dialog społeczny, to także bieżące zmaganie się z niełatwą codziennością. – *Pracując w zespołach TK ścieramy się i nie zawsze ten dialog jest dialogiem poprawności politycznej. Jest to często dyskusja trudna, bo ścierają się różne interesy, ale chodzi o to, by te interesy artykułować, by znaleźć dla nich miejsce na forum, by w rezultacie tej dyskusji powstawały rozwiązania konstruktywne i jednocześnie rozwiązania, które mogą być akceptowane społecznie* – mówił R. Mleczek.

Agata Oklińska, wicedyrektor Departamentu Dialogu i Partnerstwa Społecznego, omówiła strukturę i rezultaty projektu. Zapewniała, że działania objęte projektem zostały podyktowane potrzebą systemowego wzmocnienia dialogu społecznego, a także potrzebą budowy partnerskiego modelu współpracy administracji państwowej i organizacji związkowych oraz organizacji pracodawców. – *Działania ukierunkowane na wzmocnienie potencjału partnerów społecznych mają charakter horyzontalny i wiążą się z rolą tych podmiotów w procesie modernizacji struktur państwa. Mają one przede wszystkim przyczynić się do zwiększenia ich uczestnictwa w procesie realizacji niezbędnych reform, w procesie optymalizacji procesu stanowienia prawa oraz wdrażania zasad dobrego rządzenia. Ich celem było również wzmocnienie kompetencji administracji publicznej w zakresie prowadzenia dialogu społecznego* – podkreśliła A. Oklińska.

W dyskusji panelowej głos zabrali kierownicy zespołów odpowiedzialnych za realizację merytorycznych zadań projektowych. Profesor Juliusz Gardawski ze Szkoły Głównej Handlowej, koordynator analiz teoretycz-





Agata Oklińska, wicedyrektor Departamentu Dialogu i Partnerstwa Społecznego, omówiła strukturę i rezultaty projektu. Zapewniła, że działania objęte projektem zostały podyktowane potrzebą systemowego wzmocnienia dialogu społecznego, a także potrzebą budowy partnerskiego modelu współpracy administracji państwowej i organizacji związkowych oraz organizacji pracodawców

nych i badań empirycznych w zakresie funkcjonowania dialogu społecznego na poziomie centralnym podkreślił, że połączenie badań empirycznych z analizami teoretycznymi miało zapewnić możliwie najlepsze opisanie i zrozumienie dialogu społecznego w Polsce. Zarysował ramy przestrzeni teoretycznej, która opierała się na tradycjach szkoły regulacyjnej i szkoły różnorodności kapitalizmu. Nawiązał do koncepcji takich autorów, jak Anke Hassel, Lucio Baccaro, Franz Taxler, Victor Pérez-Diaz. Podkreślił pojawienie się nowego spojrzenia na dialog społeczny, które zakłada, że fundamentem dialogu społecznego jest różnie pojmowany interes.

Istotną częścią prac zespołu prof. J. Gardawskiego było przeprowadzenie badań uczestników dialogu spo-

*Mechanizmy dialogu społecznego nabierają szczególnego znaczenia w dzisiejszych czasach jako kluczowe zasoby kapitału rozwojowego. Społeczeństwo może ten kapitał wypracować sobie, jeśli zmobilizuje zasoby swoich najcenniejszych wartości i najgłębsze źródła innowacyjności w działaniu.*

łecznego na poziomie zespołów problemowych Trójstronnej Komisji oraz trójstronnych zespołów branżowych (ich wyniki zostały zawarte w książce *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka* wydanej w ramach projektu). Badania potwierdziły pierwotne założenia teoretyczne dotyczące faktu, że organizacje partnerów społecznych ulokowały się w odrębnych segmentach polskiego świata stosunków przemysłowych. – „Solidarność” odnosi się do innego segmentu klasy pracowniczej niż OPZZ i FZZ. KPP, mimo że jest organizacją uniwersalną, nadal ma silny trzon firm publicznych lub popublicznych. „Lewiatan” zajmuje specyficzne miejsce, bo jest organizacją, która pryncypialnie broni liberalnej gospodarki rynkowej jako szansy dla kraju i dzięki temu zwiększania konkurencyjności kraju. BCC występuje niezwykle interesująco w dialogu społecznym, gdyż wewnętrznie dzieli się na dwie odrębne organizacje: pracodawców przedsiębiorców, realizujących głównie cele lobbingsowe i organizacje pracodawców, którzy uczestniczą w dialogu społecznym (zajmuje się problemami ogólnymi, to jest budowaniem społeczeństwa obywatelskiego). Związek Rzemiosła Polskiego zajmuje się małą i średnią przedsiębiorczością – objaśniał profesor. W jego przekonaniu, z teoretycznego punktu widzenia, owa segmentacja jest zjawiskiem pozytywnym, gdyż ma charakter funkcjonalny. Po stronie partnerów społecznych istnieje – jego zdaniem – wyraźny potencjał do zbudowania społecznej równowagi i do tego, by partnerzy społeczni stali się stroną równoważącą dla dominującej polityki rządu. – *Mimo wielu słabości strony społecznej w Polsce, już żaden rząd nie obejdzie się bez dialogu społecznego i nie może z dialogu zrezygnować* – powiedział profesor J. Gardawski.

**Opinie o TK i pracach jej zespołów.** Rozmowy przeprowadzone z przedstawicielami strony rządowej wskazują, że z ich perspektywy dialog społeczny jest bardzo przydatny. – *Stanowi bowiem swoisty „barometr ostrzegawczy”, dzięki któremu wiemy szybciej. To też ważne narzędzie konsultacji i narzędzie selekcyjujące problemy. Gdy problem dociera do naszego poziomu, wiemy, że jest on ważny, a nie zawsze wiadomo, który problem jest istotny* – mówił jeden z pytanych rozmówców. Natomiast dla PKPP „Lewiatan”, TK to miejsce dające przede wszystkim możliwość powiedzenia elitom związkowym, jak powinna wyglądać polska gospodarka. KPP zaś akcentuje możliwość bezpośredniego kontaktu z elitą związkową, miejsce rozmów, spotkań, wymiany zdań, konsultuje się ważne sprawy, które potem uzgadnia się w układach zbiorowych pracy.

Profesor zaprezentował także rozbieżne odpowiedzi badanych uczestników dialogu społecznego, jakie pada-

ły na pytanie o to, jak partnerzy społeczni wyobrażają sobie zmianę instytucjonalną i czy w ogóle zmieniać TK, i system dialogu społecznego. W tej kwestii zarysowały się dwie odrębne czy przeciwstawne perspektywy: radykalna i zachowawcza. Za radykalną zmianą TK opowiada się BCC, który chciałby widzieć w niej narzędzie budowania zrębów społeczeństwa obywatelskiego. Rząd z kolei, zmierzałby w kierunku upodobnienia TK do europejskich rad ekonomiczno-społecznych, ale miałyby to nastąpić drogą ewolucyjno-adaptacyjną. Liderzy związkowi natomiast reprezentują postawę niechętną wprowadzeniu jakichkolwiek zmian w obecnym kształcie funkcjonowania TK. Wydaje się to znamienne. Związkowcy od lat oceniają bowiem TK jako ciało ważne i potrzebne, ale jednak nieskuteczne w działaniu. Mimo to nie chcą reform. Działacze związkowi mają również bardzo zróżnicowane oceny o funkcjonowaniu trójstronnych zespołów branżowych (TZB), od bardzo pozytywnych, przez umiarkowane, aż do negatywnych, całkowicie kwestionujących potrzebę kontynuowania ich pracy.

Zespół profesora J. Gardawskiego sformułował szereg rekomendacji. Uznał, że po pierwsze, nie należy przyszkadzać zachodzącym obecnie zmianom ewolucyjnym. Po drugie, rząd bardziej efektywnie powinien zająć się kwestiami reprezentatywności (nie powinien zostawiać tej trudnej sprawy samym partnerom społecznym). Po trzecie, należy rozwijać dialog autonomiczny, także na poziomie prezydium TK i autonomiczny dialog branżowy. Po czwarte, konieczne jest stworzenie infrastruktury intelektualnej, integrowanie i kreowanie środowiska eksperckiego (sensowne ekspertyzy, ośro-



Według dr. Jacka Męciny, wyniki przeprowadzonych analiz potwierdziły, że dialog jest instrumentem, który skutecznie zbliża wzajemne poglądy stron i buduje przestrzeń dla pozytywnego współdziałania

dek informacji, upowszechnienie pisma „Dialog”). Po piąte, należy ułatwić praktyki paktów – rząd powinien przyjąć perspektywę, że jego obowiązkiem, w ramach polityk branżowych, jest wspieranie dialogu ze względu na niski stopień zaufania społecznego, dużą fragmentaryzację społeczeństwa. – *Jest to narzędzie, które w dużym stopniu rząd ma w swoich rękach i może je traktować instrumentalnie – może ono służyć do transgresji i modernizacji kraju, a może też traktować autotelicznie, jako cel sam w sobie.* Po szóste, trzeba wzmocnić partnerów społecznych, którzy zawiązują konsorcja przy staraniach o uzyskanie środków europejskich. – *Dobrze byłoby, gdyby rząd starał się wiązać ze sobą partnerów przez przekazywanie im do administrowania pewne fundusze, tak jak dzieje się to w większości krajów UE* – przekonywał prof. J. Gardawski.

**Dialog regionalny.** Prof. Jacek Sroka z Uniwersytetu Wrocławskiego, realizował drugie zadanie merytoryczne projektu. Jego zespół przeprowadził badania jakościowe wojewódzkich komisji dialogu społecznego. W efekcie powstała publikacja pt. *Analiza funkcjonowania instytucji dialogu społecznego na poziomie województw. Raport z badań wojewódzkich komisji dialogu społecznego.*

Badania wykazały, że WKDS-y są głównie instytucjami, które reagują na bieżące spory, konflikty i doraźne problemy. Co prawda spełniają w ten sposób pozytywną funkcję, jednak nie jest to przecież ich ustawowo przewidziane zadanie. Negatywnym zjawiskiem jest towarzysząca temu akceptacja dla dotychczas utrwalonych sposobów działania – zdecydowana przewaga orientacji na bieżące problemy, słabe rozpoznanie celów strategicznych, niechęć do zmian, reform, modyfikacji aktywności oraz postępująca hermetyzacja. Jak wykazywał prof. J. Sroka, w środowisku WKDS-ów widoczny jest wyraźny opór wobec ewentualnego poszerzenia składu o organizacje obywatelskie, co z jednej strony wynika, a z drugiej powoduje słaby kontakt z liderami opinii w regionalnych wspólnotach obywatelskich.

W dialogu regionalnym wykrystalizował się swoisty etatyzm oraz brak autonomiczności relacji (przeważają asymetryczne relacje czterostronne zogniskowane na rządowym centrum, wojewoda jako kluczowy aktor). Komisjom brakuje niezależnego zaplecza eksperckiego i ograniczone możliwości wykorzystania dostępnych informacji; wyraźny niedobór merytorycznej wiedzy na temat dialogu społecznego oraz odczuwany deficyt skutecznych narzędzi działania (częsty problem braku odpowiedzi na korespondencję z WKDS, ograniczone możliwości wywoływania zmian w otoczeniu społeczno-gospodarczym).



**Zalecane kierunki działań.** Prof. J. Sroka rekomenduje: 1) pilną nowelizację treści *Zasad dialogu społecznego* (niezbędna moderowana debata publiczna z udziałem wszystkich stron, także obywatelskiej); 2) rychłe zaspokojenie potrzeby skomunikowania lub koordynacji działań (zadanie przewidziane dla Trójstronnej Komisji); 3) konieczne rozwinięcie orientacji na cele strategiczne regionu mieszczące się w odpowiednich planach krajowych; 4) pilną potrzebę uzupełnienia składu WKDS o stronę obywatelską – sektor pozarządowy; 5) lepsze zabezpieczenie środków materialnych (biura komisji), które mogłyby być, między innymi przeznaczane na monitoring środowiska, niezależne ekspertyzy oraz zewnętrzne wsparcie merytoryczne; 6) konsekwentne włączenie wszystkich stron i uczestników dialogu regionalnego w ujednolicony system kształcenia uczestników dialogu społecznego; 7) określenie etapów przyszłego rozwoju instrumentów dialogu w kierunku rządzenia wielopasmowego (*governance*) zalecanego przez UE z uwzględnieniem dialogu w polskich regionach.

Zdaniem prof. J. Sroki, zastosowanie proponowanych zmian umożliwiłoby odejście od wyłącznie interwencyjnej formuły działania WKDS, która polega głównie na monitorowaniu sytuacji oraz wychwytywaniu tak zwanych „stanów zapalnych”. Zapoczątkowałoby to proces powstawania nowego, antycypacyjnego wzorca dialogu

*Badania wykazały, że WKDS-y są głównie instytucjami, które reagują na bieżące spory, konflikty i doraźne problemy. Co prawda spełniają w ten sposób pozytywną funkcję, jednak nie jest to ich zadanie, które zostało im ustawowo przypisane. Negatywnym zjawiskiem jest towarzysząca temu akceptacja dla dotychczas utrwalonych sposobów działania – zdecydowana przewaga orientacji na bieżące problemy, słabe rozpoznanie celów strategicznych, niechęć do zmian, reform, modyfikacji aktywności oraz postępująca hermetyzacja.*



Projekt Departamentu był współfinansowany z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (Priorytet V Dobre rządzenie). W jego ramach miała miejsce analiza stanu mechanizmów i instytucji dialogu społecznego w Polsce, badanie potrzeb szkoleniowych uczestników dialogu społecznego. Powstały także analizy modeli wsparcia instytucjonalnego funkcjonujące w wybranych krajach UE oraz koncepcja instytucjonalnego wsparcia eksperckiego dla uczestników dialogu społecznego w Polsce

regionalnego, którego jednym z najistotniejszych celów byłoby przewidywanie i uprzedzanie zmian, a także działania na rzecz podniesienia konkurencyjności przy jednoczesnym koordynowaniu działań w obrębie polityki rynku pracy i polityki zatrudnienia.

Kwestią nadrzędną jest jednak rozpoczęcie budowy zintegrowanego systemu dialogu społecznego, *bo – jak mówił prof. J. Sroka – wciąż go w Polsce nie mamy*. A nie będzie to możliwe bez reformy WKDS. Profesor przekonywał, że Trójstronna Komisja powinna zająć aktywną rolę w funkcjonowaniu komisji. Udrożnienie obiegu i zarządzanie informacją, miękka koordynacja, rekomendowanie konkretnych rozwiązań to – jego zdaniem – zadania dla TK w zakresie wzmocnienia dialogu w regionach.

Prof. J. Sroka – podobnie jak prof. J. Gardawski – opowiada się za ewolucyjnym procesem wprowadzania zmian i reformowania dialogu. – *Potrzeba ewolucji, ale moderowanej. Ewolucji, która będzie wynikała z bieżącej dyskusji i dyskursu ogólnopolskiego na temat przyszłości dialogu społecznego* – podsumował.

**Dialog zakładowy.** Dr Jacek Męcina z Uniwersytetu Warszawskiego kierował pracami zespołu badającego stan dialogu społecznego na poziomie zakładu pracy. Badania wykazały, że choć dialog zakładowy funkcjonuje w oparciu o jednolite zasady prawa pracy, to jest on bar-

dzo zróżnicowany. Ma to miejsce głównie ze względu na przemiany, jakim poddawane były i nadal są różnego typu przedsiębiorstwa w całym okresie transformacji (restrukturyzacja, prywatyzacja, integracja z UE itd.). Stwierdził również, że oprócz zasad prawnych dialog zakładowy opiera się też na interesach. – *Dialog na poziomie zakładu pracy, to nie tylko zbiór prawnych zasad tworzenia zakładowych źródeł prawa pracy czy negocjowania, porozumiewania się, ale także szeroko pojętego reprezentowania interesów* – podkreślał J. Męcina.

Jego zdaniem, na obecne realia stosunków pracy bardzo silny wpływ wywiera problem pluralizmu związkowego, na który dodatkowo nakładają się paternalistyczne postawy wielu pracodawców przejawiających niską skłonność do konsultowania i dzielenia się informacją z pracownikami. Nie bez znaczenia są także według niego elementy bieżącego kryzysu ekonomicznego, które również zostały uwzględnione w procesie analityczno-badawczym. Szczegółowy opis prac badawczych zespołu dr. J. Męciny stanowi treść trzeciej z kolei publikacji projektowej zatytułowanej *Dialog społeczny na poziomie zakładu pracy. Między zasadami a realiami*.

Badania ukazały, że mimo różnic pomiędzy pracodawcami a liderami związkowymi w poglądach na wiele kwestii gospodarczych, istnieje wiele wspólnych obszarów, które potencjalnie ułatwiają porozumienie w negocjacjach. Podzielają poglądy na temat takich zasad rynku jak: konkurencja między przedsiębiorstwami, bankructwa przedsiębiorstw nie przynoszących zysku, zakładanie nowych dużych przedsiębiorstw przez polski kapitał prywatny,



**Kwestią nadrzędną jest rozpoczęcie budowy zintegrowanego systemu dialogu społecznego, bo – jak mówi prof. J. Sroka – wciąż go w Polsce nie mamy. A nie będzie to możliwe bez reformy WKDS. Profesor przekonywał, że Trójstronna Komisja powinna zająć aktywną rolę w animowaniu części działań Komisji**

sprzedawanie przedsiębiorstw państwowych polskiemu kapitałowi prywatnemu, zakładanie nowych dużych przedsiębiorstw przez kapitał zagraniczny, dopuszczenie istnienia bezrobocia. Ponadto, zarówno pracodawcy, jak i pracownicy popierają elementy nowoczesnej polityki społecznej, jak na przykład umożliwienie osobom bezrobotnym podnoszenie kwalifikacji na koszt urzędów pracy, wypłacanie zasiłków osobom bezrobotnym, które aktywnie poszukują pracy, zapewnienie przez rząd dochodu gwarantowanego wszystkim obywatelom. Jednak najbardziej zaskakujące okazały się wyniki badań pokazujące istnienie znacznego konsensusu między stronami w kwestii wynagrodzeń. Występuje bowiem duża zbieżność co do zasad wynagradzania i kryteriów, które powinny decydować o podwyżkach wynagrodzeń. Jest konsensus co do tego, że to wyniki ekonomiczne, motywowanie najlepszych pracowników są najbardziej sprawiedliwe.

Według J. Męciny, wyniki przeprowadzonych analiz potwierdziły, że dialog jest instrumentem, który skutecznie zbliża wzajemne poglądy stron i buduje przestrzeń dla pozytywnego współdziałania. Prawie połowa badanych ocenia pozytywnie dialog społeczny w swoim zakładzie pracy. Jednak aż co trzecia osoba deklaruje, że nie wie nic na ten temat. A zatem obecny dialog zakładowy charakteryzuje się sporymi deficytami informacji i wiedzy, co dotyczy tak strony związkowej, jak i pracodawców. Osoby o niewielkiej wiedzy w zakresie dialogu społecznego bardziej sceptycznie odnoszą się do jego praktykowania. Ogólnie jednak istnieje pełen konsensus co do zasad, które sprzyjają rozwojowi dialogu. Te zasady to: 1) dotrzymywanie umów; 2) tworzenie klimatu zaufania; 3) chęć podejmowania rozmów przez strony.

W przekonaniu zespołu J. Męciny, aby skutecznie budować dialog w zakładzie pracy należy przede wszystkim eksponować elementy wspólne (podkreślać wartość rozmów w sytuacjach konfliktowych, poglądy na temat płac, funkcji związków zawodowych w zakładzie pracy, obszary wspólnych regulacji, prawo do informacji). Ogromne znaczenie mają również szkolenia (głównie w dziedzinie negocjacji, prawa pracy, dialogu społecznego) oraz rola, jaką w tym obszarze mogą odgrywać struktury ponadzakładowe organizacji związkowych, organizacje pracodawców i Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

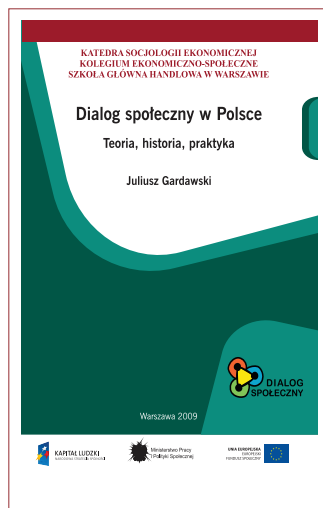
**Kształcenie dla dialogu.** Instytut Spraw Publicznych (ISP) był wykonawcą kolejnego zadania merytorycznego projektu. Polegało ono na opracowaniu modelowego systemu kształcenia w zakresie dialogu społecznego. Zespół ISP badał potrzeby szkoleniowe uczestników dialogu społecznego oraz na tej podstawie opracował



profile kompetencyjne partnerów dialogu na poziomie zakładowym, regionalnym i ogólnonarodowym. Opracował także program i metodologię kształcenia uczestników dialogu w formie specjalistycznego studium podyplomowego. Potrzeby szkoleniowe identyfikowano dzięki badaniom jakościowym opartym na wywiadach z uczestnikami dialogu społecznego reprezentującymi poziom centralny, regionalny, branżowy i zakładowy. Badanie pokazało także ogólną ocenę dialogu.

Zdaniem dr. Rafała Towalskiego, dialog był oceniany bardzo negatywnie. – *Pracodawcy i związki zawodowe,*

*patrząc z perspektywy poziomu zakładowego, są zgodni, że dialog na poziomie centralnym jest upolityczniony. Zdaniem pracodawców na negatywną ocenę dialogu wpływa również złe prawodawstwo w tym zakresie, ukształtowane między innymi poprzez wprowadzanie rozwiązań unijnych niekiedy w oderwaniu od realiów krajowych. Wielu pracodawców o zły stan dialogu obwinięło również związki zawodowe, zarzucając im przede wszystkim roszczeniową postawę. Z drugiej strony działacze związkowi byli w swoich ocenach krytyczni w stosunku do pracodawców. Zdaniem związkowców pracodawcy*



Publikacje powstałe w ramach projektu „Poprawa funkcjonowania systemu dialogu społecznego oraz wzmocnienie instytucji i uczestników dialogu społecznego”, który realizował Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Prezentują one zarówno diagnozę sytuacji w mechanizmach dialogu, jak i koncepcję eksperckiego wzmocnienia partnerów dialogu

mają bardzo mocne wsparcie rządu i obecnie nie godzą się na żadne ustępstwa, są niechętni dialogowi. Za winnego związkowcy uznali również rząd, który nie wykazuje dobrej woli: z jednej strony rząd chce zdominować dialog, a z drugiej, na szczeblu trójstronnym podejmowane są tematy błahe.

Badani zdefiniowali także największe – ich zdaniem – bariery efektywności dialogu na poszczególnych szczeblach. Są to: brak zaufania między stronami; słaba sytuacja ekonomiczna, brak informacji oraz deficyt kompetencji. O ile na szczeblu centralnym zwracano uwagę, przede wszystkim na niewystarczające kompetencje zawodowe (wiedza merytoryczna w zakresie prawa, ekonomii, dialogu społecznego), o tyle na poziomie regionalnym i zakładowym akcentowano niskie kompetencje społeczne (zdolność do komunikacji, negocjacji) i techniczne (obsługa komputera, znajomość języków obcych, umiejętność pisania raportów, analiz itp.).

Badania ukazały także, jakie doświadczenia szkoleniowe mają i jak je oceniają partnerzy dialogu. Otóż ich zdaniem, po pierwsze dostęp do szkoleń mają jedynie uczestnicy dialogu społecznego na szczeblu centralnym. Odczuwają, że istnieje niedostateczna oferta w zakresie szkoleń poświęconych kompetencjom społecznym na szczeblach branżowym i regionalnym; i po trzecie, uznają, że występuje silna asymetria w dostępie do szkoleń między stroną pracodawców i stroną pracowników. Według R. Towalskiego, wynika to z jakości zaplecza, jakim dysponują uczestnicy dialogu społecznego na poszczególnych szczeblach.

ISP przeprowadził pilotażowe szkolenia z zakresu dialogu i komunikacji społecznej. Punktem wyjścia było uznanie kompetencji jako głównego czynnika podnoszenia poziomu efektywności dialogu społecznego. Uwzględniono także pożądane przez badanych formy szkoleniowe, to jest studia podyplomowe, szkolenia cykliczne, warsztaty, wizyty studyjne. Ze względu na to, że zainteresowanie szkoleniami było olbrzymie zwiększono wyjściową liczbę ich uczestników (z 270 do 350 osób).

Z badań potrzeb szkoleniowych uczestników dialogu społecznego powstał szczegółowy raport, zaś koncepcja modelowego systemu szkoleniowego stanowi odrębną publikację stanowiącą czwarty „twardy rezultat” projektu systemowego.

**Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”** było wykonawcą ostatniego zadania merytorycznego. Polegało ono na stworzeniu koncepcji wsparcia instytucjonalnego dla polskich uczestników dialogu społecznego. Centrum przeprowadziło również analizy systemów wsparcia eksper-

ckiego, które funkcjonują w ośmiu krajach członkowskich Unii Europejskiej. Rezultaty tych prac zostały zawarte w publikacji zatytułowanej *W kierunku dialogu opartego na wiedzy*, a na konferencji przedstawił je dr Andrzej Zybala. Zaznaczył on, że zachodnie systemy wsparcia są zróżnicowane, a niektóre rozwiązania głęboko odmienne. Niemniej jednak, w każdym kraju w mechanizmach dialogu dochodzi do generowania olbrzymich zasobów wiedzy, która jest podstawą wzajemnych relacji między uczestnikami dialogu. Analizy narodowe pokazały ogromne znaczenie wiedzy i tym samym kluczowe znaczenie zaplecza eksperckiego, które budują sami, bądź o które zabiegają partnerzy społeczni.

– *Dialog społeczny, to efekt badania czynników, wyzwań, motorów wzrostu ekonomicznego, społecznego – Dzisiaj, uprawiając dialog, nie da się uciec od tego co jest podstawą, czyli wiedzy i tego, jak ją generujemy, porządkujemy i wykorzystujemy* – przekonywał uczestników konferencji A. Zybala. Jednocześnie wskazał on na fakt, że istotna jest nie tylko ta wiedza, którą generują środowiska partnerów społecznych, ale ogromne znaczenie ma także powszechna edukacja. To ona jest czynnikiem, który zasadniczo decyduje o włączaniu partnerów społecznych w proces współzarządzania politykami publicznymi.

– *Ogólny poziom merytorycznego przygotowania partnerów dialogu jest w dużym stopniu uwarunkowany całym systemem edukacji powszechnej na różnych poziomach w danym państwie. Dlatego, chcąc rozwijać i doskonalić dialog społeczny, musimy na całą kwestię patrzeć bardzo szeroko i zastanawiać się, czy model edukacji powszechnej wyposaża nas we właściwe kompetencje, jak na przykład zdolność do analizy* – mówił ekspert CPS „Dialog”.

Zaproponowana koncepcja systemu wsparcia jest wynikiem konsultacji ze stroną rządową oraz badań preferencji partnerów społecznych w zakresie realizacji ich potrzeb i wizji zaplecza eksperckiego. Niemożliwością było zbudowanie takiego systemu, który odpowiadałby

– *Mimo wielu słabości strony społecznej w Polsce, żaden rząd nie obejdzie się już bez dialogu społecznego i nie może z dialogu zrezygnować* – powiedział profesor J. Gardawski.

wszystkim oczekiwaniom wszystkich, zwłaszcza dlatego, że sami partnerzy mieli rozbieżne stanowiska i poglądy na ten temat.

Prelegent podkreślił, że w Polsce występują pewne elementy wsparcia eksperckiego, które niestety ze sobą nie współgrają i nie tworzą spójnego systemu. Proponowana koncepcja ma tworzyć efekt synergii między tymi wszystkimi już funkcjonującymi elementami eksperckimi i działaniami podejmowanymi przez partnerów społecznych w zakresie zarządzania wiedzą (więcej na temat systemu wsparcia eksperckiego dla partnerów dialogu w artykule A. Zybaly pt. *Dialog oparty na wiedzy*, s. 34–41).

Po prezentacjach zadań projektowych odbyła się dyskusja panelowa z udziałem prelegentów i zgromadzonych słuchaczy. Wszystkim uczestnikom towarzyszyło wspólne przekonanie, że w chwili obecnej rozwijanie dialogu społecznego jest sprawą niezwykle ważną, a kształtowanie postaw otwartości i zaufania – nieustannie pozostaje wielkim wyzwaniem. W tym kontekście przedstawiciele organizacji związkowych (Zygmunt Miezejewski z FZZ oraz Sławomir Adamczyk z NSZZ „Solidarność”) – podkreślali, że związkowcy coraz bardziej zdają sobie sprawę ze znaczenia dialogu obywatelskiego i optują za projektem systemowym na rzecz jego rozwoju.

Natomiast prof. Kazimierz Kloc ze Szkoły Głównej Handlowej, podzielił się z uczestnikami swoimi doświadczeniami i przedstawił spojrzenie na dialog z punktu widzenia mediatora, czyli kogoś, kto obserwuje dialog w najtrudniejszych sytuacjach konfliktowych. Rekomendował, aby podjąć działania zapobiegające temu, by profesjonalizacja dialogu w praktyce nie sprowadziła się do mistrzowskiego opanowania sztuki negocjacyjnej oraz by instytucjonalizacja dialogu nie przekształciła się w jego biurokratyzację. – *W konsekwencji dialog nabiera formuły rytualnej, a to wszystko nałożone jest na grupy interesów, które są ustrukturyzowane* – przekonywał prof. K. Kloc.

Na zakończenie konferencji Marek Wałęskiewicz, dyrektor Departamentu Dialogu i Partnerstwa Społecznego, zapowiedział, że rozpoczęte działania (między innymi studium podyplomowe z dialogu społecznego) będą kontynuowane w kolejnych projektach zaplanowanych na lata 2010–2013.

W sumie uzyskano opinie od 250 liderów związkowych, 102 przedstawicieli rad pracowników, 150 przedstawicieli pracodawców i 701 pracowników ze 150 zakładów pracy.

<sup>3</sup> Na poziomie zakładowym badania przeprowadzono w 27 przedsiębiorstwach różnej wielkości (6 z nich, to spółki Skarbu Państwa, pozostałe to podmioty sprywatyzowane bądź prywatne).

Na poziomie regionalnym i branżowym badania objęły przedstawiciele 15 Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego (przedstawiciele czterech stron: rządowej, samorządowej, pracodawców i pracowników). Zaś w przypadku dialogu branżowego w badaniu uczestniczyli przedstawiciele około 5 najbardziej aktywnych branżowych zespołów trójstronnych (między innymi do spraw budownictwa i hutnictwa).

Na poziomie centralnym w badaniu uczestniczyli przedstawiciele wszystkich stron zaangażowanych w dialog w Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych. Respondentami były osoby wskazane jako eksperci zajmujący się kwestią dialogu społecznego w poszczególnych instytucjach. Przeprowadzono także rozmowy z ekspertami Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 5.5.1 w zakresie dialogu społecznego, wchodzącymi w skład Panelu Ekspertów. O opinię na temat roli kompetencji w podnoszeniu jakości dialogu społecznego poproszono również osoby z listy mediatorów przy Ministrze Pracy i Polityki Społecznej.

<sup>1</sup> Przeprowadzono zogniskowane wywiady grupowe z członkami WKDS, wywiady indywidualne z sekretarzami WKDS, obserwacje uczestniczące posiedzeń oraz analizę dokumentacji z ostatnich 2 lat działalności WKDS.

<sup>2</sup> Badania przeprowadzono na przełomie kwietnia i maja 2009 roku w 150 zakładach z terenu całej Polski, reprezentatywnej terytorialnie i branżowo. Celowy dobór dotyczył uzwiązkowienia, ze względu na tematykę badań.

# 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” jest jednostką organizacyjną Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej powołaną do promowania idei dialogu społecznego oraz wszechstronnego wspierania jego rozwoju w Polsce.

Realizując swoją misję CPS „Dialog” prowadzi działalność analityczną, informacyjno-promocyjną, wydawniczą i organizacyjno-szkoleniową.

W Centrum na co dzień odbywają się posiedzenia Zespołów Problemowych Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, Trójstronnych Zespołów Branżowych oraz inne spotkania organizowane przez środowiska partnerów społecznych.

Dogodne usytuowanie siedziby Centrum w zacisznym, pełnym zieleni zakątku Warszawy, przy Trakcie Królewskim między Belwederem a Wilanowem, oraz warunki lokalowe sprawiają, że jest to znakomite miejsce do zorganizowania szkoleń, konferencji oraz spotkań.

## SALE KONFERENCYJNE

Proponujemy Państwu 8 klimatyzowanych sal konferencyjnych z pełnym wyposażeniem technicznym i dostępem do internetu. Sale mogą pomieścić od 10 do 150 osób.

## POKOJE GOŚCINNE

Do dyspozycji Gości oddajemy również:

- 76 miejsc noclegowych w pokojach wyposażonych w telewizję kablową i pełen węzeł sanitarny
- stanowiska internetowe
- parking

## Noty o autorach

**Jan Czarzasty** – doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Socjologii Ekonomicznej Szkoły Głównej Handlowej (SGH), ekspert Instytutu Spraw Publicznych (ISP), specjalizuje się w badaniach stosunków przemysłowych i dialogu społecznego.

**Irena Dryll** – publicystka, dziennikarka „Nowego Życia Gospodarczego”, od wielu lat zajmuje się problematyką polityki społecznej i dialogu społecznego.

**Tomasz G. Grosse** – doktor socjologii, pracownik Instytutu Studiów Politycznych PAN, ekspert Instytutu Spraw Publicznych, autor wielu publikacji z zakresu integracji europejskiej i dialogu społecznego.

**Krzysztof Hagemejer** – koordynator do spraw polityki zabezpieczenia społecznego w Międzynarodowym Biurze Pracy w Genewie, były pracownik naukowy Uniwersytetu Warszawskiego.

**Andrzej Karpiński** – profesor w Szkole Wyższej im. prof. R. Kuźlińskiego w Warszawie, znawca problematyki rozwoju, od wielu

lat zaangażowany w studia nad przyszłością, członek Komitetu Prognoz Polskiej Akademii Nauk oraz Rady Naukowej Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, autor kilkudziesięciu książek z zakresu makroekonomii, polityki gospodarczej i przemysłowej.

**Joanna Lizut** – socjolog, st. specjalista w Dziale Programowo-Wydawniczym Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”.

**Małgorzata Radziukiewicz** – doktor w Instytucie Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur w Warszawie. W Zakładzie Konsumpcji Instytutu prowadzi prace naukowo-badawcze w zakresie poziomu i warunków życia, w szczególności – nierówności społecznych, biedy i wykluczenia społecznego. Aktualne badania autorki dotyczą redystrybucji dochodów i jej wpływu na poziom konsumpcji gospodarstw domowych.

**Ewa Rybicka** – pracownik Departamentu Dialogu i Partnerstwa Społecznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej





Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

00-507 Warszawa, ul. Nowogrodzka 1/3/5