

Aktywniej na rynku pracy

ELŻBIETA KRYŃSKA 3

*Realizacja szans
rozwojowych Polski
wymaga większego
wykorzystania tak
zwanym aktywnych
sposobów wspierania
bezrobotnych
na rynku pracy.
Urzędy pracy
powinny dopracować
się większego potencjału
analitycznego*

Wolność wyboru

ANDRZEJ KARPIŃSKI 60

*Unia Europejska
ogłosiła 2010 rok
– Rokiem Walki
z Ubóstwem
i Wykluczeniem
Społecznym*

Rok europejskiej solidarności

PIERRE KLEIN 67

*Partnerzy społeczni
debatują
nad wylaniającą się
erą „zielonej” gospodarki.
Zastanawiają się,
jak wpłynie ona
na liczbę i jakość
miejsc pracy oraz
na kwalifikacje
wymagane na rynku
pracy.*

Dialog wokół „zielonej” gospodarki

MICHAŁ MIERZWA 83

Stąd do przyszłości

ANNA KWIATKIEWICZ 79

R A D A N A U K O W A

prof. Piotr Błędowski, Szkoła Główna Handlowa
dr Jan Czarzasty, Szkoła Główna Handlowa
prof. Kazimierz Frieske, Uniwersytet Warszawski
prof. Juliusz Gardawski, Szkoła Główna Handlowa
dr Monika Gładoch, Uniwersytet Mikołaja Kopernika
prof. Stanisława Golinowska, Uniwersytet Jagielloński
prof. Jarosław Górniak, Uniwersytet Jagielloński
dr Tomasz Grzegorz Grosse, Polska Akademia Nauk
dr Krzysztof Hagemeyer,
Międzynarodowa Organizacji Pracy
prof. Janusz Hryniewicz, Uniwersytet Warszawski
prof. Józefina Hryniewicz, Uniwersytet Warszawski
prof. Krzysztof Jasiołki, Polska Akademia Nauk
prof. Mieczysław Kabaj,
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
prof. Andrzej Karpiński, Polska Akademia Nauk

prof. Jacek Kochanowicz, Uniwersytet Warszawski
prof. Wiesława Kozek, Uniwersytet Warszawski
prof. Elżbieta Kryńska, Uniwersytet Łódzki
dr Anna Kwiatkiewicz, Szkoła Główna Handlowa
prof. Ewa Leś, Uniwersytet Warszawski
dr Jacek Męcina, Uniwersytet Warszawski
prof. Włodzimierz Pańków, Polska Akademia Nauk
doc. Bożena Paradowska,
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
dr Marek Rymśza, Uniwersytet Warszawski
prof. Jacek Sroka, Uniwersytet Wrocławski
prof. Aleksander Surdej, Uniwersytet Ekonomiczny
dr hab Ryszard Szarfenberg, Uniwersytet Warszawski
prof. Urszula Sztanderska, Uniwersytet Warszawski
dr Rafał Towalski, Szkoła Główna Handlowa
prof. Jerzy Wratny, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

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

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
 - **dialog**
Centrum Partnerstwa Społecznego
im. Andrzeja Bączkowskiego

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

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

Łamanie i druk:
Zakład Wydawniczo-Poligraficzny
Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej
ul. Bracka 4, 00-502 Warszawa

Do użytku wewnętrznego partnerów dialogu
społecznego

nr 1 (24)

ISSN 1734-9117

SPIS TREŚCI

Oblicza dialogu

- 3 Aktywniej na rynku pracy
ELŻBIETA KRYŃSKA
- 12 Restrukturyzacja i zmiana ekonomiczna
ANNA KWIATKIEWICZ
- 20 Dialogi wojewódzkie
JACEK SROKA
- 24 Kompetentny uczestnik dialogu społecznego
RAFAŁ TOWALSKI
- 31 Dynamika dialogu
JACEK MĘCINA
- 45 Dialog dla rozwoju
TOMASZ GRZEGORZ GROSSE
- 53 Partnerski spór pod paragrafem
IRENA DRYLL

Laboratorium myśli

- 60 Wolność wyboru
ANDRZEJ KARPIŃSKI

Zdarzenia, Publikacje, Recenzje

- 67 Rok europejskiej solidarności
PIERRE KLEIN
- 72 Inna twarz wykluczonych
IRENA DRYLL
- 76 Trójstronny Szczyt Społeczny na rzecz Wzrostu i Zatrudnienia
EWA RYBICKA
- 79 Stąd do przyszłości
ANNA KWIATKIEWICZ
- 83 Dialog wokół „zielonej gospodarki”
MICHAŁ MIERZWA
- 89 Praca po europejsku
JAN CZARZASTY
- 97 „Praca Polska 2010”
MICHAŁ MIERZWA

67: Rok europejskiej solidarności

PIERRE KLEIN

Unia Europejska i jej państwa członkowskie – odwołując się do podstawowej w UE zasady solidarności – ogłosiły obecny rok – Europejskim Rokiem Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym. Wbrew obiegowym sądom, osoby żyjące w ciągłym stanie ubóstwa, nie wybierają go. To osoby, które „stawiają opór” dramatycznym warunkom, w którym przyszło im żyć.

79: Stąd do przyszłości

ANNA KWIATKIEWICZ

Ministerstwo Edukacji Narodowej zapowiedziało zmiany w systemie kształcenia zawodowego i ustawicznego. Większa część młodzieży ma przechodzić przez edukację zawodową. Zmianie ma ulec także sposób tworzenia i aktualizowania klasyfikacji zawodów. Zawody będą pogrupowane poprzez przypisanie im adekwatnego zestawu kwalifikacji.

83: Dialog wokół „zielonej” gospodarki

MICHAŁ MIERZWA

W wielu krajach UE partnerzy społeczni obawiają się, że nadchodząca właśnie era „zielonej” transformacji narodowych gospodarek może spowodować prawdziwy wstrząs tektoniczny na rynkach pracy. Wiele miejsc pracy może zostać zagrożonych, a nowe będą wymagały innych kwalifikacji.

89: Praca po europejsku

JAN CZARZASTY

Najnowszy Europejski Sondaż Przedsiębiorstw wskazuje, że trwa proces przekształcania sposobu, w jaki Europejczycy wykonują pracę. Praca na pełnym etacie i w pełnym wymiarze czasu staje się rzadkością. Zbadano również, że dialog społeczny w krajach UE na poziomie zakładowym cieszy się przychylnością zarówno ze strony menedżmentu, jak i reprezentantów pracowników.

24: Kompetentny uczestnik dialogu społecznego

RAFAŁ TOWALSKI

Nowy system kształcenia dla uczestników dialogu społecznego zakłada, że dialog ma być oparty przede wszystkim na wiedzy, a tylko w niewielkim stopniu na intuicji. Wysokiej jakości dialog wymaga posiadania szerokich i adekwatnych kompetencji. Oznacza to konieczność stałego szkolenia i podnoszenia kwalifikacji oraz korzystania z usług ekspertów i doradców.

3: Aktywniej na rynku pracy

ELŻBIETA KRYŃSKA

Wdrażanie modelu *flexicurity* na polskim rynku pracy postępuje nie dość szybko. Najwięcej uwagi wymaga realizacja trzech z czterech jego komponentów – kompleksowych strategii uczenia się przez całe życie, nowoczesnych systemów zabezpieczenia społecznego oraz aktywnej polityki rynku pracy.

Zapraszam do lektury *Dialogu* w nowej szacie graficznej i w nowym formacie. Zmiany „zewnątrzne” nie oznaczają wprowadzenia nowej formuły do sposobu przygotowywania pisma i jego treści. Wciąż głównym obszarem zainteresowania jest problematyka dialogu społecznego według rozumienia znanego z ustawodawstwa. Podejmujemy zagadnienia, które są istotne dla debat w gronie tradycyjnych partnerów społecznych, ale również partnerów w szerszym rozumieniu, którzy w jakikolwiek znaczący sposób uczestniczą w procesie zarządzania publicznego, czyli w debatach czy konsultacjach związanych z przygotowaniem programów i polityk publicznych.

Teksty, które zamieszczamy pozostają oparte na danych wyływających z badań i dogłębnych analiz, a ich celem jest ukazanie istotnych problemów i zagadnień. Chcemy skorzystać z obecnego okresu. Dzięki unijnemu wsparciu, powstaje wiele badań z zakresu problematyki rynku pracy, polityki społecznej, mechanizmów dialogu społecznego, czy szeroko rozumianego zarządzania publicznego. Dostarczają one wiele istotnej wiedzy o ważnych sferach funkcjonowania państwa. Pozwalają na precyzyjniejsze zdefiniowanie wielu problemów i spojrzenie na nie w szerszym świetle zależności. W bieżącym wydaniu *Dialogu* mamy do przeczytania kilka tekstów, które opierają się przeprowadzonych niedawno badaniach. Elżbieta Kryńska prezentuje kompleks zagadnień wokół problematyki aktywnych polityk rynku pracy, czyli metod reintegracji osób, które poszukują zatrudnienia. Opiera się na badaniach przeprowadzonych w ramach jednego z unijnych projektów. Dzięki temu otrzymujemy dogłębny przegląd tego niezmiernie ważnego zagadnienia. Z kolei Jacek Męcina prezentuje niezwykle bogatą kolekcję danych pochodzących z badań partnerów dialogu na szczeblu zakładów pracy. Możemy dowiedzieć się, jak postrzegają mechanizmy dialogu, swoich interlokutorów, jakie dostrzegają bariery w rozwoju dialogu, a także zalety zakładowego partnerstwa. Zgromadzona wiedza jest znakomitą podstawą dla polityków, aby mogli podejmować trafne decyzje określające ustawowy kształt dialogu.

Poza tym mamy cały szereg kolejnych tekstów, które są silnie zakorzenione w badaniach, w tym o dialogu wokół procesów restrukturyzacji, o dialogu na szczeblu wojewódzkim, czy o kształceniu dla dialogu. Jednocześnie mamy odrębny dział *Laboratorium myśli*, gdzie prezentujemy teksty, które ukazują pewne paradoksy spotykane w funkcjonowaniu państwa i w jego politykach publicznych.

Andrzej Zybala

Osiągnięcie równowagi między elastycznością w regułach zatrudnienia a jego bezpieczeństwem uznane zostało w krajach członkowskich Unii Europejskiej za jedną z najważniejszych zasad w dziedzinie realizacji polityk zatrudnienia

– pisze ELŻBIETA KRYŃSKA

Aktywniej na rynku pracy

– rekomendacje dla realizacji modelu *flexicurity* w Polsce

Najnowsze badania wykazały, że wdrażanie modelu *flexicurity* na polskim rynku pracy postępuje dość opieszale. Spośród czterech jego komponentów, stosunkowo najbardziej zbliżone do optymalnych są rozwiązania w obszarze elastycznych i przewidywalnych umów o pracę. Natomiast wiele do życzenia pozostawia realizacja trzech pozostałych komponentów – kompleksowych strategii uczenia się przez całe życie, nowoczesnych systemów zabezpieczenia społecznego oraz aktywnej polityki rynku pracy.

W 2008 roku przyjęta została u nas nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹. Zawiera ona zmiany, które rodzą nadzieję, że w przyszłości nastąpi zbliżenie do modelu elastyczności i bezpieczeństwa na polskim rynku pracy. Zakłada ona pełniejsze wykorzystanie aktywnych polityk rynku pracy (ALMP). Potrzebne są jednak zmiany dalej idące, jeśli chcielibyśmy cieszyć się u nas pełnym wdrożeniem modelu *flexicurity*. Konieczne wydaje się doprowadzenie do stanu, kiedy pakiety działań – znane pod nazwą aktywna polityka rynku pracy – będą zapewniać skuteczną pomoc ludziom, którzy zmagają się ze zmianami na rynku pracy, zwłaszcza z okresami bezrobocia i przechodzeniem do nowej pracy. Propozy-

cje najważniejszych z nich zostały sformułowane dalej w tym artykule.

Zwiększenie nakładów na ALMP. Należy stopniowo powiększać środki przeznaczone na ALMP. Docelowo w 2012 roku, w relacji do dochodu PKB, powinny wzrosnąć ponaddwukrotnie w porównaniu z rokiem 2007. Osiągniętyby wówczas poziom około 1 procent PKB i miałyby tym samym wartość w relacji do PKB zbliżoną do obserwowanego w 2007 roku w takich krajach jak: Belgia (1,081 procent), Dania (1,023 procent) i Szwecja (0,907 procent)² (Ramka 1).

Pozostaje kwestia źródeł finansowania dodatkowych środków. Wiele zależy od rozwoju sytuacji gospodarczej w Polsce i na świecie. Zakładając korzystny wariant wygasania kryzysu gospodarczego i jego skutków dla rynku pracy w 2010 roku – źródłem finansowania mogą być środki Funduszu Pracy. Hipotetyczne wyliczenia wskazują, że przekazanie ewentualnych dodatkowych środków Funduszu w 2007 roku, zwiększyłoby relację wydatków na ALMP do PKB z 0,405 do 0,858 procenta (Tabela 1).

Zakładając wariant niekorzystny – dalszego rozwoju sytuacji kryzysowej w gospodarce światowej i polskiej – budżet państwa powinien stać się źródłem pokrycia dodatkowych środków na ALMP. Zwiększenie wydatków na ALMP jest podstawowym warunkiem, aby więcej osób objąć aktywnymi działaniami na rynku pracy.

Struktura wydatków na ALMP. W dotychczasowej strukturze wydatków na ALMP zbyt duży jest udział środków przeznaczanych na

RAMKA 1. WYDATKI NA POLITYKĘ RYNKU PRACY JAKO PROCENT DOCHODU PKB W POLSCE I W UNII EUROPEJSKIEJ (LATA 2005–2007)

WYSZCZEGÓLNIENIE		2005	2006	2007
OGÓŁEM (KATEGORIE 1–9)	UE-27	2,070	1,905	1,683
	UE-15	2,150	1,983	1,759
	Polska	1,282	1,164	1,015
KATEGORIA 1 (POŚREDNICTWO PRACY I DORADZTWO ZAWODOWE)	UE-27	0,223	0,201	0,193
	UE-15	0,232	0,208	0,201
	Polska	0,069	0,094	0,096
KATEGORIA 2–7 (INSTRUMENTY AKTYWNE)	UE-27	0,509	0,502	0,470
	UE-15	0,526	0,520	0,488
	Polska	0,356	0,359	0,405
KATEGORIA 8–9 (INSTRUMENTY PASYWNE)	UE-27	1,338	1,202	1,020
	UE-15	1,392	1,254	1,070
	Polska	0,857	0,711	0,514

Źródło: Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>.

instrumenty zorientowane popytowo (prace interwencyjne, roboty publiczne, prace społecznie użyteczne oraz środki na podjęcie działalności gospodarczej i na wyposażenie/doposażenie stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego). Jednocześnie widoczny jest stosunkowo mały udział wydatków na instrumenty zorientowane podaźowo (szkolenia, staże, przygotowanie zawodowe)³.

Tymczasem te ostatnie mają – obok systemu edukacji – do spełnienia ważną rolę w przystosowaniu ich struktury kwalifikacyjno-zawodowej do wymagań rynku pracy. Zwiększają znacząco bezpieczeństwo zasobów pracy. Wskazują na to wyraźnie doświadczenia innych krajów UE. Struktura wydatków przeznaczanych na ALMP powinna być tak kształtowana, aby odzwiercied-

lała potrzeby edukacyjne bezrobotnych oraz zmiany dokonujące się na rynku pracy. Inaczej blokujemy możliwość poprawy zdolności do zatrudnienia. Należy zatem rekomendować zwiększenie udziału wydatków na instrumenty zorientowane podaźowo z obecnych około 50 procent do poziomu 70 procent wydatków na ALMP. Przy czym szczególny priorytet powinny otrzymać szkolenia i przekwalifikowania zawodowe, które stanowią rdzeń polityki rynku pracy⁴. Należałoby zwiększyć także wydatki na przygotowanie zawodowe dorosłych oraz staże. Zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej ograniczeniu powinno ulec natomiast subwencjonowanie zatrudnienia bezrobotnych.

Samorządy (praktycznie – powiatowe urzędy pracy) decydują o strukturze wydatków, ja-

TABELA 1. SKUTKI PRZEZNACZANIA NADWYŻEK FUNDUSZU PRACY NA ALMP DLA RELACJI ŚRODKÓW NA ALMP DO PKB

WYSZCZEGÓLNIENIE	2005	2006	2007	2008
NADWYŻKA DOCHODÓW FUNDUSZU PRACY NAD WYDATKAMI (W MLN ZŁ)	1283,1	2012,9	3028,6	3354,0
WYDATKI NA ALMP (W MLN ZŁ)	2051,7	2218,7	2709,6	3362,5
HIPOTETYCZNA SUMA ZWIĘKSZENIA WYDATKÓW NA ALMP PO PRZEKAZANIU NADWYŻKI DOCHODÓW FUNDUSZU PRACY NAD WYDATKAMI (W MLN ZŁ)	3334,8	4231,6	5738,2	6716,5
RZECZYWISTA RELACJA ŚRODKÓW NA ALMP DO PKB	0,356	0,359	0,405	–
HIPOTETYCZNA RELACJA ZWIĘKSZONYCH ŚRODKÓW ALMP DO PKB	0,579	0,685	0,858	–

Źródło: Dane Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, obliczenia własne.

RAMKA 2. EFEKTYWNOŚĆ ZATRUDNIENIOWA AKTYWNYCH PROGRAMÓW RYNKU PRACY W POLSCE W LATACH 2005–2008 (W PROCENTACH)

WYSZCZEGÓLNIENIE	2005	2006	2007	2008
OGÓŁEM	47,9	54,9	57,7	56,0
SZKOLENIA	37,2	45,1	44,4	39,2
PRACE INTERWENCYJNE	66,3	72,2	74,3	73,4
ROBOTY PUBLICZNE	29,0	46,0	46,9	46,6
PRACE SPOŁECZNIE UŻYTECZNE	–	35,0	44,0	43,4
PRZYGOTOWANIE ZAWODOWE W MIEJSCU PRACY	46,5	51,1	52,6	53,4
STAŻE	46,3	51,1	55,2	54,2
ŚRODKI NA UTWORZENIE STANOWISK PRACY	–	–	–	–
NA PODJĘCIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ	100,0	100,0	100,0	100,0
NA WYPOSAŻENIE I DOPOSAŻENIE STANOWISKA PRACY	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: Efektywność podstawowych form promocji zatrudnienia i aktywizacji bezrobotnych finansowanych z Funduszu Pracy w 2007 roku, Warszawa 2008, MPiPS, Efektywność podstawowych form promocji zatrudnienia i aktywizacji bezrobotnych finansowanych z Funduszu Pracy w 2008 roku, Warszawa 2009.

kie są przeznaczane na poszczególne instrumenty ALMP. Pojawia się zatem pytanie, dlaczego w działaniach powiatowych urzędów pracy w ostatnim okresie obserwuje się tendencje do kierowania większej ilości środków na instrumenty zorientowane popytowo? Pierwszą przyczyną takiego stanu rzeczy może być prostota naboru uczestników. W przypadku prac interwencyjnych i środków na wyposażenie/doposażenie miejsc pracy oraz robót publicznych pracodawcy sami zgłaszają się, a w przypadku środków na podjęcie działalności gospodarczej – zgłaszają się sami bezrobotni. Natomiast w odniesieniu do instrumentów zorientowanych popytowo konieczne jest dokonywanie naboru precyzyjnego, który uwzględnia różne kryteria. Ponadto urzędy pracy nastawione są na osiągnięcie wysokiej efektywności zatrudnieniowej instrumentów ALMP, a takie są instrumenty zorientowane popytowo, z wyjątkiem robót publicznych (Ramka 2). Równoległe cechuje je relatywnie niska efektywność kosztowa. Urząd może to traktować jako zaletę, ponieważ uwalnia stosunkowo szybko środki niezbędne do wydania w roku budżetowym.

Przyczyną trzecią, powodującą że urzędy więcej pieniędzy wydają na instrumenty zorientowane popytowo może być to, że zastosowanie tych instrumentów wymaga określenia potrzeb lokalnych rynków pracy, czyli diagnozowania zapotrzebowania na dane kwalifikacje i umiejętności w skali lokalnej. Z tych choćby trzech powodów skłonność do stosowania zorientowa-

nych popytowo instrumentów ALMP w powiatowych urzędach pracy jest wysoka.

A zatem jeśli chcemy, aby urzędy przeznaczały więcej środków ALMP na powyższe instrumenty potrzebna jest zmiana systemu oceny efektywności instrumentów ALMP oraz wypracowanie metod i procedur diagnozowania potrzeb na dane kwalifikacje zawodowe na lokalnym rynku pracy.

Efektywność instrumentów ALMP. Należałoby rekomendować stworzenie i wdrożenie kompleksowego systemu monitorowania i oceny efektów stosowania aktywnych instrumentów polityki rynku pracy. System taki powinien pozwolić na wiarygodną ocenę skuteczności poszczególnych instrumentów ALMP. W szczególności powinien dawać odpowiedź na pytanie, czy skierowano na nie osoby, które rzeczywiście potrzebowały danego wsparcia oraz czy środki publiczne na aktywne polityki rynku pracy nie zostały zmarnowane.

Jak do tej pory w Polsce nie istnieje system monitorowania rzeczywistych efektów instrumentów ALMP, zaś szczegółowe badania tego typu prowadzone są rzadko i w sposób nie zapewniający porównywalności wyników. Brak jest zwłaszcza informacji na temat stopnia zwiększania szans różnych grup uczestników ALMP na znalezienie zatrudnienia oraz rzetelnej oceny efektywności prowadzonych polityk z punktu widzenia ich kosztów. W tej sytuacji działania

aktywizujące w skali lokalnych rynków pracy podejmowane są często w oparciu o niepełne informacje, które nie gwarantują oczekiwanego rezultatu.

Metody, narzędzia i procedury diagnozowania. Urzędy pracy (publiczne służby zatrudnienia, PSZ) powinny wypracować zdolność do zdobywania wiedzy o lokalnej strukturze zapotrzebowania na pracę według konkretnych kwalifikacji i zawodów. Tradycyjnie dostarczają one informacji o wakatach w krótkim okresie oraz dbają o przejrzystość rynku pracy. Ale obok tego powinny przyczynić się do identyfikacji źródeł zatrudnienia i potrzeb związanych z umiejętnościami pracowników. Chodzi zatem o ich zdolność do planowania zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności zawodowe tak na lokalnym rynku pracy, jak i bezpośrednio w przedsiębiorstwach, zwłaszcza o znaczeniu strategicznym dla danego obszaru. To wymaga potencjału do prowadzenia badań (lub ich wspieranie) nad popytem na pracę według kwalifikacji⁵.

Tymczasem – jak do tej pory – w Polsce nie zostały opracowane metody, narzędzia i procedury diagnozowania potrzeb kwalifikacyjnych na lokalnym rynku pracy. Utrudnia to niezwykle wykorzystanie instrumentów ALMP nastawionych na zmianę, uzupełnianie czy nabywanie nowych kwalifikacji zawodowych. W tej sytuacji najważniejszą podstawą diagnozowania zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności na lokalnym rynku pracy jest monitoring zawodów deficytowych, i nadwyżkowych. Pozyskiwane z niego informacje bywają uzupełniane – najczęściej poprzez kontakty pośredników pracy i doradców zawodowych z pracodawcami, rzadziej przez badania ankietowe pracodawców z lokalnego rynku pracy oraz wyniki analiz lokalnych, i regionalnych strategii rozwoju. Badane są również potrzeby szkoleniowe osób bezrobotnych i poszukujących pracy. Rzadko natomiast wszystkie wymienione wyżej sposoby pozyskiwania informacji występują łącznie. Jak z tego widać – obecna praktyka diag-

nozowania przez PSZ zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności na lokalnych rynkach pracy nie ma cech systematyczności, kompleksowości, i elastyczności⁶.

Niezbędne byłoby zatem rozważenie zastosowania jednego z dwóch alternatywnych rozwiązań. Rozwiązanie pierwsze, to wprowadzenie obowiązku sporządzania przez urzędy pracy krótko- i średniookresowych prognoz zapotrzebowania na kwalifikacje oraz umiejętności na lokalnym i regionalnym rynku pracy. Wskazana przy tym powinna być metodologia ich przygotowania oraz częstotliwość aktualizacji. Rozwiązanie drugie, to *outsourcing* badań dotyczących wielkości i struktury kwalifikacyjno-zawodowej

przyszłego zapotrzebowania na pracowników w obszarze danego rynku pracy. Badania te mogłyby być zlecane placówkom naukowo-badawczym i wykonywane według standardowych metodologii, dostosowanych do uwarunkowań lokalnych. Prognozy te byłyby podstawowym narzędziem diagnozowania zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności na lokalnych, i regionalnych rynkach pracy.

Trzeba stopniowo zwiększać nakłady na finansowanie aktywnych metod reintegracji bezrobotnych na rynku pracy. W 2012 roku powinny one być ponad dwukrotnie wyższe niż w 2007 roku w relacji do dochodu PKB.

Nabór uczestników ALMP.

Jednym z podstawowych problemów aktywnej polityki rynku pracy jest konieczność właściwego doboru uczestników jej programów.

Bezrobotny powinien zostać poddany ocenie w zakresie, między innymi jego kwalifikacji zawodowych, potencjalnej mobilności zawodowej, okresu trwania bezrobocia i możliwości podjęcia pracy w ograniczonym wymiarze. Staranny dobór uczestników zmniejsza ryzyko porażki oraz pozwala na bardziej racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi.

Największym zagrożeniem we właściwym doborze uczestników ALMP jest zjawisko *creamingu*, polegające na wybieraniu do uczestnictwa osób „najlepiej rokujących” spośród bezrobotnych i poszukujących pracy, a więc mających największe szanse na zatrudnienie, i powrót na rynek pracy. Pracownicy PSZ mogą bowiem w procesie rekrutacji uczestników programów ALMP preferować osoby mające najlepsze per-

Flexicurity pod badawczą lupą

W 2009 roku Instytut Pracy i Spraw Socjalnych na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej zrealizował projekt badawczy „Ocena wdrożenia modelu *flexicurity* w polskiej polityce rynku pracy oraz rekomendacje dalszych działań”. Projekt był współfinansowany przez Dyрекcję Generalną do spraw Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans Komisji Europejskiej w ramach Wspólnotowego Programu na Rzecz Zatrudnienia i Solidarności Społecznej PROGRESS.

Głównym celem projektu była ocena poziomu wdrożenia modelu *flexicurity* na polskim rynku pracy oraz sformułowanie rekomendacji dalszych działań pozwalających na osiągnięcie celów sformułowanych w ramach Strategii Lizbońskiej, Europejskiej Strategii

Zatrudnienia oraz dokumentach krajowych określających kierunki polityki rynku pracy w Polsce.

Częścią projektu była analiza i ocena efektów prowadzonej dotychczas aktywnej polityki rynku pracy (ALMP). Powyższe opracowanie zawiera najważniejsze wnioski i rekomendacje wynikające z tej części badań. Natomiast pełne wyniki badań i rekomendacje zawiera raport końcowy projektu pod redakcją E. Kryńskiej pod tytułem *Flexicurity w Polsce diagnoza i rekomendacje. Raport końcowy z badań*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej Departament Rynku Pracy, Warszawa 2009 oraz E. Kryńska (ed.) *Flexicurity in Poland diagnosis and recommendations. Final Report*, Ministry of Labour and Social Policy Labour Market Department, Warsaw 2009.

spektywy uzyskania pracy, aby wykazać się bardzo dobrymi rezultatami.

Powyższemu zjawisku zapobiega się poprzez wykorzystanie niektórych programów ALMP (prace interwencyjne, roboty publiczne, staże, prace społecznie użyteczne), które kierowane są jedynie do bezrobotnych znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Należy zatem założyć, iż o uczestnictwie w tych programach decydują kryteria społeczne. Część jednak programów ALMP (w tym dwa podnoszące poziom kwalifikacji i umiejętności zawodowych, to jest szkolenia, i przygotowanie zawodowe dorosłych) kierowane są do wszystkich bezrobotnych. Niebezpieczeństwo wystąpienia zjawiska *creamingu* jest w ich przypadku poważne.

Natomiast profilowanie bezrobotnych (*unemployment profiling*) służy do ograniczenia zjawiska wybierania do programów ALMP osób „najlepiej rokujących” spośród bezrobotnych i poszukujących pracy. Profilowanie polega na stosowaniu przez służby zatrudnienia określonych procedur do wychwytywania osób szczególnie zagrożonych długotrwałym bezrobociem. Profilowanie bezrobotnych jest narzędziem, które pozwala na⁷:

- diagnozowanie możliwości oraz silnych i słabych stron bezrobotnego;
- dobór odpowiedniej formy pomocy dla bezrobotnego;

- optymalną alokację środków przeznaczanych na walkę z bezrobociem.

Profilowanie bezrobotnych powinno pozwolić na wyodrębnienie możliwie homogenicznych grup osób, charakteryzujących się zapotrzebowaniem na określone działania aktywizujące oraz podobnym prawdopodobieństwem uzyskania miejsca pracy. Profilowanie takie pozwala zidentyfikować we wczesnym stadium bezrobocia osoby zagrożone bezrobociem długookresowym i objąć je programem zatrudnieniowym. Pozwala przy tym na wybór indywidualnego programu aktywizacji zawodowej i ograniczenie okresu trwania bezrobocia, a tym samym zwiększenie bezpieczeństwa jako elementu składowego strategii *flexicurity*.

Pozytywne rezultaty dla ograniczania zjawiska *creamingu* może przynieść również wprowadzenie nowych systemów motywowania w publicznych służbach zatrudnienia i konkurencji pomiędzy poszczególnymi wykonawcami usług zatrudnieniowych (*job brokering, activation measures*). Implementacja tych systemów powiązana musi być z poszukiwaniem najlepszych rozwiązań w zakresie zarządzania poprzez cele i solidną ocenę, zapobiegającą manipulacji⁸.

Zindywidualizowane podejście. Aby urząd pracy mógł wybrać właściwe osoby do uczestnictwa w programach ALMP musiałby zastoso-

wać zindywidualizowane podejście wobec nich. W obecnej organizacji ALMP brakuje ustawowej obligacji do tego, aby każda osoba bezrobotna uzyskiwała w określonym terminie możliwość otrzymania pracy, praktyki zawodowej, dodatkowego szkolenia lub innego środka zwiększającego możliwość zatrudnienia. Brakuje również określenia odsetka osób długotrwale bezrobotnych, które powinny uczestniczyć w jednym z aktywnych środków w formie szkolenia, zmiany kwalifikacji, praktyk zawodowych lub innych środków zwiększających możliwość zatrudnienia. Zbyt długi jest także okres pozostawania bez pracy zobowiązujący do utworzenia Indywidualnego Planu Działania (aż 180 dni, czyli pół roku).

Należałoby zatem rekomendować, aby urzędy pracy były zobligowane do ustalenia terminu przedstawienia bezrobotnemu propozycji udziału w programach ALMP. Powinien zostać określony odsetek długookresowo bezrobotnych, który każdego roku uczestniczy w programach aktywizujących, a przede wszystkim obligatoryjne powinno być stworzenie procedury postępowania przy konstrukcji Indywidualnego Planu Działania. Plany mają stanowić drogę dojścia do zatrudnienia, tworzoną przy wykorzystaniu dostępnych usług i instrumentów polityki rynku pracy dla każdego zarejestrowanego bezrobotnego i poszukującego pracy.

Poszukiwanie pracy. Bezrobotny ma obowiązek zgłaszania się do właściwego powiatowego urzędu pracy w wyznaczonym przez urząd terminie w celu przyjęcia propozycji odpowiedniej pracy lub innej formy pomocy proponowanej przez urząd lub w innym celu wynikającym z ustawy i określonym przez urząd pracy. W praktyce jednak nie istnieje rygor monitorowania poszukiwania pracy przez bezrobotnego, z wyjątkiem sytuacji, kiedy urząd pracy w jakikolwiek sposób dotuje poszukiwanie pracy, na przykład możliwość poruszania się bezrobotnego środkami komunikacji publicznej bez ponoszenia opłat w celu poszukiwania zatrudnienia. Rygor taki ma miej-

sce w istocie jedynie w przypadku przedstawienia oferty pracy bezrobotnemu przez urząd pracy.

Tymczasem w wielu krajach elementami strategii aktywizacyjnej jest to, że bezrobotny regularnie potwierdza swój status na rynku pracy, a jego działania na rzecz znalezienia pracy są monitorowane. Dlatego zasadnym jest wprowadzenie obowiązku regularnego kontaktowania się z pośrednikiem, przynajmniej raz na dwa tygodnie. Oczywiście nie chodzi tu tylko o potwierdzenie gotowości do podjęcia pracy, ale głównie o sprawdzenie stopnia realizacji działań, które mają doprowadzić do znalezienia zatrudnienia. Wymaga to również przydzielenia pośrednika każdemu klientowi, który zarejestru-

je się w urzędzie jako osoba bezrobotna. Pośrednik sprawujący pieczę nad klientem indywidualnym musiałby na bieżąco monitorować jego umiejętności i aktywność w procesie poszukiwania pracy. Wymaga to jednak odpowiedniej obsady kadrowej w PSZ, która umożliwiłaby osiągnięcie relacji 1:100 (jeden pośrednik na 100 bezrobotnych i poszukujących pracy)⁹. Jednocześnie pośrednika należałoby zobligować do stałej współpracy ze specjalistą do spraw rozwoju zawodowego. Efektem tej

współpracy byłaby szybsza reintegracja klientów z rynkiem pracy.

Przygotowanie dorosłych. Dotychczas, pracodawcy objawiają niewielkie zainteresowanie nowym instrumentem ALMP, jakim jest przygotowanie zawodowe dorosłych. Pomimo to nie można z niego rezygnować, wręcz przeciwnie – należy go rozwijać i doskonalić. Instrument ten może pełnić ważną rolę w polskim modelu *flexicurity*. Pełni on uzupełniającą rolę w kształceniu zawodowym pracowników, szczególnie w sytuacji, kiedy system edukacji nie jest w stanie wyposażać kandydatów do pracy w „praktyczne umiejętności” niezbędne do obsługi stanowisk pracy. Należałoby rekomendować jedynie zmianę zasad jego wykorzystania, a w szczególności rozważyć:

- potrzebę dalszego utrzymania związku między zdaniem odpowiedniego egzaminu przez

**Urzędy pracy
powinny wypracować
zdolność do
zdobywania wiedzy
o lokalnej strukturze
zapotrzebowania
na pracę według
konkretnych
kwalifikacji i zawodów.**

bezrobotnego a refundacją kosztów dla pracodawców;

- zwiększenie wysokości dochodów uzyskiwanych przez osoby aktywizowane za pomocą tego instrumentu;
- podwyższenie poziomu refundacji dla pracodawców;
- zapewnienie wsparcia merytorycznego ze strony PSZ przy określaniu zapisów umowy między pracodawcą a starostą;
- i – na koniec – zastosowanie ulg w podatku dochodowym od osób prawnych dla firm, które zdecydują zająć się przygotowaniem zawodowym dorosłych w zawodach zaliczanych trwale do deficytowych na danym lokalnym/regionalnym rynku pracy.

Lepsza informacja. Wśród poszukujących pracy obserwuje się zjawisko niepełnej znajomości instytucji i usług rynku pracy zarówno publicznych, jak i niepublicznych. Poszukujący pracy w pierwszym okresie bezrobocia są zagubieni, nie wiedzą jak mają poruszać się po lokalnym rynku pracy i jakiego wsparcia, poza zasięgiem, mogą oczekiwać od PSZ. Rozpowszechnianie informacji na ten temat mogłoby pomóc wdrożeniu modelu *flexicurity* w polskiej polityce rynku pracy. W tej sytuacji za konieczne należy uznać:

- objęcie osób zarejestrowanych w PSZ szkoleniem na temat usług i instrumentów z jakich mogą korzystać. Każda z nich powinna otrzymać informację na temat struktury organizacyjnej urzędu pracy; działów, które mogą służyć konkretnym wsparciem w procesie jej powrotu na rynek pracy oraz informację o usługach innych instytucji rynku pracy działających w danym regionie;
- przygotowywanie specjalnego pakietu usług PSZ i innych instytucji rynku pracy oraz zapewnienie dostępu do konsultacji w tym zakresie dla pracowników zagrożonych zwolnieniami z pracy;
- przygotowanie kampanii informacyjnej w mediach na temat działania instytucji rynku pracy eksponującej usługi i instrumenty oferowane dla osób poszukujących pracy, i pracodawców.

Usługi rynku pracy. W świetle obowiązującej ustawy – PSZ mogą zlecać innym podmiotom, w tym agencjom zatrudnienia, niektóre zadania

określone w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Przewiduje się również uzupełnianie i rozszerzanie oferty usług PSZ przez (między innymi) agencje zatrudnienia oraz inne formy współpracy między PSZ a agencjami zatrudnienia takie jak:

- współpraca w ramach programów specjalnych¹⁰, mających stanowić odpowiedź na specyficzne problemy lokalnych i regionalnych rynków pracy;
- współdziałanie w inicjowaniu i realizacji programów pilotażowych, w ramach których wdrażane mają być nowe metody, narzędzia i sposoby pomocy osobom bezrobotnym, poszukującym pracy i pracodawcom;
- zlecenie agencjom zatrudnienia doprowadzenia skierowanego bezrobotnego będącego w szczególnej sytuacji na rynku pracy do zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu przez okres co najmniej jednego roku.

Jak dotychczas, zakres współpracy między PSZ a innymi instytucjami rynku pracy nie jest duży. Urzędy pracy niechętnie zlecają im realizację usług, przede wszystkim ze względu na brak zaufania do nich i – być może – niechęć do podejmowania działań ponadstandardowych. W ustawie mówi się bowiem o „możliwości” współpracy, a nie o „konieczności” – czyli, jeżeli coś można, to nie znaczy, że trzeba. Wyniki specjalnych badań dotyczących współpracy między PSZ a agencjami zatrudnienia wskazały, że współpraca ta w większości przypadków ma charakter sporadyczny. Dominują niesformalizowane formy współdziałania polegające na przekazywaniu ofert pracy do urzędów, organizowaniu targów i giełd pracy oraz wzajemnej wymiany informacji. Natomiast komplementarna rola agencji jako podwykonawcy usług zleczanych przez urząd jest bardzo ograniczona. Dodać trzeba, że większość agencji zatrudnienia jest zainteresowana podejmowaniem współpracy z urzędami pracy w różnych formach tak sformalizowanych, jak i niesformalizowanych¹¹.

Tymczasem Konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy¹² wskazują na potrzebę współpracy publicznych służb zatrudnienia (PSZ) z prywatnymi agencjami pośrednictwa pracy, co ma sprzyjać lepszemu funkcjonowaniu rynku pracy. Istnieje już w tym obszarze wiele doświadczeń, które warto przestudiować i do nich się od-

wołać, na przykład w Holandii, Danii, Wielkiej Brytanii i USA¹³.

Partnerstwo z innymi podmiotami stwarza również możliwość publicznym służbom zatrudnienia oferowania usług płatnych. Usługi komercyjne mogłyby być adresowane tak dla osób zatrudnionych, jak i dla pracodawców. Kierowanie ich do zbiorowości pracujących miałyby charakter działań prewencyjnych, zapobiegających przyszłej dezaktywizacji. Działania te wiązałyby się z podnoszeniem kwalifikacji obecnie zatrudnionych, co w przyszłości wzmocniłoby ich pozycję na rynku pracy. Oznaczałoby to również, że publiczne służby zatrudnienia zaczynają działać wyprzedzająco, a nie tylko reagują na bieżące problemy nierównowagi rynku pracy. Sprzyjałoby to realizacji koncepcji kształcenia ustawicznego, na które obserwowane jest duże zapotrzebowanie. Urzędy pracy pomagałyby w zrewidowaniu kierunku kariery zawodowej pracowników, w określeniu jakiego rodzaju szkolenia potrzebują i kierowaniu ich na odpowiedni kurs. Istnieje też możliwość prowadzenia *outplacementu*. Usługa ta mogłaby być adresowana do zwalnianej kadry menedżerskiej małych i średnich przedsiębiorstw. Zwalniani zaś prezesi wielkich firm byłiby obsługiwani przez agencje prywatne.

Podstawowym problemem jest skłonienie PSZ do zwiększenia zakresu kontraktowania usług rynku pracy. Jak się wydaje – najlepszą drogą byłoby tu stworzenie na drodze legislacyjnej odpowiednich procedur i przeszkolenie pracowników PUP.

Podsumowanie. Polski model *flexicurity* powinien opierać się w pierwszym rzędzie na rozwiniętej aktywnej polityce rynku pracy, która jest adekwatna do potrzeb. Niezbędne zatem jest zwiększenie efektywności i skuteczności programów aktywizujących ALMP oraz objęcie nią większej liczby bezrobotnych, i osób zagrożonych bezrobociem, zwłaszcza

długotrwałym. Wymaga to jednak zwiększania środków na nią przeznaczanych. To jest warunek konieczny.

Warunkiem wystarczającym jest poprawa funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia (PSZ) oraz rozwinięcie przez nie współpracy z partnerami społecznymi w obszarze kierowania tych środków¹⁴. W Polsce są ku temu warunki, z których podstawowym jest podejmowanie decyzji o sposobie wydatkowania środków na ALMP przez organy lokalne – samorządowe. Są one bowiem w stanie najszybciej i najtrafniej identyfikować niedostosowania występujące na lokalnych rynkach pracy, i na nie reagować.

Poprawa funkcjonowania PSZ wymaga z kolei zwiększenia liczby i kwalifikacji ich pracowników, a także pewnych zmian w procesie podejmowania decyzji, i w organizacji pracy. Potrzebne jest również zacieśnienie współpracy PSZ z instytucjami pomocy społecznej oraz wzmocnienie ich roli w zakresie tworzenia partnerstw lokalnych (przy udziale partnerów społecznych, instytucji edukacyjnych, organizacji pozarządowych, agencji za-

trudnienia i innych ciał) działających na rzecz rozwiązywania problemów lokalnych rynków pracy. ■

W Polsce nie zostały opracowane metody, narzędzia i procedury diagnozowania kwalifikacji, jakich poszukują pracodawcy na danym lokalnym rynku pracy. Utrudnia to wykorzystanie instrumentów aktywnej polityki rynku pracy.

¹ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku z o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (DzU 2009 nr 6 poz. 33).

² Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>.

³ W 2008 roku nakłady zorientowane popytowo pochłaniały 48,1 procent, zaś wydatki zorientowane podaźowo 48,8 procent środków ALMP.

⁴ Z. Wiśniewski, M. Maksim, *Polityka rynku pracy w kontekście integracji z Unią Europejską. Bilans i nowe wyzwania*, w: Z. Wiśniewski, E. Dolny (red.), *Rynek pracy w Polsce w procesie integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2008, s. 31.

- ⁵ Zob. „European Network of Heads of Public Employment Services”, *The Contribution of the Public Employment Services to Flexicurity*, Joint Opinion adopted during the 23rd meeting of European Heads of Public Employment Services Nice, 11th of December 2008.
- ⁶ Zob. *Katalog dobrych praktyk diagnozowania zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych 2009, maszynopis. Badanie wykonane w ramach projektu *Diagnozowanie zapotrzebowania na kwalifikacje umiejętności na regionalnym i lokalnym rynku pracy – współpraca urzędów pracy z pracodawcami i innymi partnerami rynku pracy*, realizowanego przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych na zlecenie Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.
- ⁷ M. Wojdyło-Preisner, *Wczesna identyfikacja osób szczególnie zagrożonych długotrwałym bezrobociem na lokalnych rynkach pracy*, w: Z. Wiśniewski, E. Dolny (red.), *Rynek pracy w Polsce w procesie integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2008, s. 204.
- ⁸ Z. Wiśniewski, M. Maksim, *Polityka rynku pracy w kontekście integracji z Unią Europejską. Bilans i nowe wyzwania*, w: Z. Wiśniewski, E. Dolny (red.), *Rynek pracy w Polsce w procesie integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2008, s. 33.
- ⁹ W 1994 roku agencja consultingowa Arthur Andersen, działająca dla władz szwajcarskich, zaproponowała standard 1:100. Standard zyskał międzynarodowe uznanie kiedy OECD zaczęła go używać jako punkt odniesienia w wielu swoich ocenach działalności krajowych biur pracy, European Commission, *The service model of Public Employment Services to support the fight against long-term unemployment*, Working Paper of the Commission Services, 22 June 2000.
- ¹⁰ Program specjalny, to zespół działań mających na celu dostosowanie posiadanych lub zdobywanie nowych kwalifikacji i umiejętności zawodowych oraz wsparcie zagrożonych likwidacją lub istniejących i tworzonych miejsc pracy.
- ¹¹ Zob. J. Pichla, *Agencje zatrudnienia jako instytucje rynku pracy. Analiza wyników badań*, w: I. Kukulak-Dolata, J. Pichla, *Rola publicznych służb zatrudnienia i agencji zatrudnienia na rynku pracy*, IPiSS, Warszawa 2007, s. 184–198.
- ¹² Konwencja nr 88 i nr 181.
- ¹³ Zob. J. Koral, *Kontraktowanie usług rynku zatrudnienia*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, „Biuletyn” nr 8, czerwiec 2008.
- ¹⁴ European Network of Heads of Public Employment Services, *The Contribution of the Public Employment Services to Flexicurity*, Joint Opinion adopted during the 23rd meeting of European Heads of Public Employment Services Nice, 11th of December 2008.

Partnerzy społeczni chcą odgrywać rolę w procesach restrukturyzacyjnych jako podmioty, które konsultują i przekazują swoje opinie. Natomiast nie wyrażają aspiracji do przejęcia wybranych zadań od publicznych służb zatrudnienia
– pisze ANNA KWIATKIEWICZ

Restrukturyzacja i zmiana ekonomiczna – role partnerów społecznych

Badania¹ pokazują, że w ostatnich latach partnerzy społeczni zmienili swoje podejście do rozumienia procesów restrukturyzacji i zmiany ekonomicznej. Jeszcze w 2005 roku postrzegali je jako jednorazowe wydarzenie, zwykle powiązane z procesem prywatyzacji. Tymczasem we wrześniu 2009 roku uznawali, że gospodarka stała się areną permanentnej zmiany ekonomicznej. Podkreślali konieczność antycypowania jej przebiegu oraz planowania określonych działań wyprzedzających.

Procesy restrukturyzacji i zmiany ekonomicznej coraz częściej uznawane są jako procesy niemal zupełnie naturalne. W świadomości społecznej zakorzenił się obraz gospodarki jako areny ciągłych zmian. W latach 90. głównym czynnikiem powodującym przeprowadzenie procesów restrukturyzacji była prywatyzacja. Zarządzanie tymi procesami było postrzegane jako *de facto* zarządzanie zwolnieniami grupowymi, poprzez różnego typu pakiety odpraw (pieniężne). Z czasem pojawiły się też inne powody procesów restrukturyzacyjnych, na przykład w wyniku przejmowania i łączenia firm. A zatem restrukturyzacja przestała być wyłącznie oznaką trudnej sytuacji ekonomicznej firmy, ale zaczęła symbolizować także jej rozwój.

Adekwatnie do głębszego rozumienia zjawisk gospodarczych, partnerzy zmieniali instrumenty działania. Związki zawodowe obok pa-

kietów odpraw, zaczęły negocjować inne formy wsparcia dla pracowników, jak na przykład dostęp do usług *outplacementowych*, składające się z takich elementów jak programy szkoleniowe i przekwalifikowania zawodowego, usługi pośrednictwa pracy, pomoc w zakładaniu działalności gospodarczej etc.

Partnerzy społeczni odgrywali różne role w poszczególnych fazach rozwoju procesów restrukturyzacji. Zmieniali się także na przestrzeni czasu. W pierwszej fazie restrukturyzacji (początek lat 90.) – w czasie wielkich prywatyzacji i masowych zwolnień – gra toczyła się właściwie między przedstawicielami rządu i przedstawicielami związków zawodowych². Z czasem wzrastało znaczenie organizacji pracodawców, ale raczej jako organizacji posiłkującej firmy swoich członków w indywidualnych procesach restrukturyzacji poprzez doradztwo lub szkolenie, czy też poprzez pełnienie roli lobbyisty korzystnych dla tych firm rozwiązań.

Trzech partnerów. W drugiej fazie – koniec lat 90./lata 2000–2001 – możemy mówić o trójstronnym modelu dialogu społecznego wokół restrukturyzacji. Brało w niej udział już trzech partnerów: związki zawodowe, organizacje pracodawców i rząd, a dialog był dodatkowo obudowany takimi strukturami trójstronnymi, jak Trójstronna Komisja, czy też Trójstronne Zespoły Branżowe. Warto także wspomnieć o Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego (WKDS), dzięki którym mógł toczyć się regionalny dialog społeczny. W fazie trzeciej (począwszy od jesieni 2008), czyli w okresie kryzysu ekonomicznego, można było dostrzec zaczątki dialogu bilateral-

nego, którego stronami są przedstawiciele pracodawców i związków zawodowych. Wydaje się, że w chwili obecnej ta tendencja może rozwinąć się dwojako: zaowocować dalszym wzmocnieniem dialogu bilateralnego i ewentualnym obudowaniem go odpowiednimi regulacjami prawnymi tak, aby partnerzy mogli mieć inicjatywę prawodawczą, bądź doprowadzić do powrotu dialogu trójstronnego, ze względu na prawodawczą moc strony rządowej.

W poszczególnych fazach rozwoju procesów restrukturyzacji, partnerzy społeczni w różny sposób postrzegali swoją rolę. W fazie pierwszej organizacje pracodawców właściwie nie były obecne, a związki zawodowe skupiały się na zabezpieczeniu przyzwoitych warunków finansowych dla osób odchodzących z firmy. W niektórych wypadkach przedstawiciele pracowników byli postrzegani jako „hamulcowi” procesu prywatyzacyjnego, ponieważ ich pozycja była zdecydowanie roszczeniowa, nastawiona na wywalczenie gwarancji zatrudnienia. W drugiej fazie organizacje pracodawców i związki zawodowe miały tendencję do prezentowania swoich stanowisk na forum Trójstronnej Komisji, czasami starały się przekonać rząd do swoich propozycji, ale raczej było to działanie nastawione na zachowanie *status quo*. W stosunku do swoich członków pełniły one rolę konsultacyjną, czasami organizowały odpowiednie szkolenia. Zdarzało się też, że organizacje pracodawców przejawiały inicjatywę w przygotowywaniu opracowań, analiz i oszacowań ekonomicznych.

W fazie aktualnej doszło do wyraźnego oddzielenia partnerów społecznych od rządu. Na początkowym etapie prac nad pakietem antykryzysowym organizacje pracodawców i związki zawodowe same podjęły próbę wypracowania konkretnych, kompromisowych rozwiązań, które zostały później przedstawione rządowi do „zatwierdzenia”, czyli uchwalenia odpowiednich ustaw i przyjęcia odpowiednich aktów wykonawczych.

Prawo i życie. Polskie regulacje prawne dotyczące procesów restrukturyzacji nie zostały nadmiernie rozbudowane. Tam gdzie je skonkre-

tyzowano, przyjęły rozwiązania ułatwiające przeprowadzanie dużych procesów restrukturyzacyjnych związanych z masowymi zwolnieniami w sektorach, gdzie głównym lub jedynym udziałowcem jest państwo. Partnerom społecznym ustawodawstwo nie przypisuje znaczącej roli w tych procesach, zwłaszcza w przypadku tak zwanych zwolnień monitorowanych³, do których dochodzi w trakcie restrukturyzacji w przedsiębiorstwie (czasami ta forma zwolnień określana jest także terminem *outplacement*). Natomiast inaczej jest w przypadku zwolnień grupowych. W takiej sytuacji pracodawca jest zobowiązany skonsultować zamiar przeprowadzenia zwolnienia grupowego z zakładowymi organizacjami związkowymi. Konsultacje dotyczą w szczególności możliwości uniknięcia lub zmniejszenia rozmiaru zwolnień grupowych oraz innych spraw pracowniczych związanych z planowanym zwolnieniem. Porozumienie ze związkami zawodowymi powinno zostać zawarte w ciągu 20 dni od momentu poinformowania ich o planowanych zwolnieniach. Jeżeli u danego pracodawcy nie działają zakładowe organizacje związkowe, uprawnienie do zawarcia porozumienia przysługuje przedstawicielom pracowników wyłonionym w trybie przyjętym u danego pracodawcy, na przykład radzie pracowników.

Natomiast prawo nie przewiduje specjalnej roli dla przedstawicieli pracowników w przypadku zwolnień monitorowanych. Niemniej pracodawca zamierzający dokonać zwolnień monitorowanych jest zobowiązany zapewnić usługi rynku pracy realizowane w formie programu pracownikom przewidzianym do zwolnienia, będącym w trakcie wypowiedzenia lub w okresie 6 miesięcy po rozwiązaniu stosunku pracy lub stosunku służbowego.

Wydaje się jednak, że propozycje pracodawcy – najczęściej program *outplacementu* – powinny być przedmiotem dyskusji z przedstawicielami pracowników. Teoretycznie taki program mógłby być realizowany nie tylko przez urząd pracy, ale również przez organizacje partnerów społecznych lub we współpracy z nimi. Takie

Partnerom społecznym ustawodawstwo nie przypisuje znaczącej roli w procesach restrukturyzacji, zwłaszcza w przypadku tak zwanych zwolnień monitorowanych.

przypadki nie są jednak znane. Działania *outplacementowe* są postrzegane w Polsce głównie jako usługi pośrednictwa pracy, a jako takie są cedowane na urzędy pracy (publiczne służby zatrudnienia). Czasami partnerzy społeczni, zwykle przedstawiciele pracowników, monitorują przebieg usług świadczonych przez firmę zewnętrzną, na przykład tak było w przypadku usług dla zwalnianych stoczniowców ze Stoczni Szczecińskiej świadczonych przez firmę DGA – przedstawiciele związków zawodowych śledzili zgodność oferowanych szkoleń z zakładaną tematyką⁴.

W wielu kluczowych aktach prawnych, które określają ramy prawne dla prowadzenia procesów restrukturyzacji nie ma bezpośredniego odniesienia do organizacji partnerów społecznych bądź też roli, jaką one odgrywają/mogłyby odgrywać. Niektórzy autorzy stoją na stanowisku, że w naszym systemie instytucji prawnej brakuje regulacji prawnej adekwatnej do ustawy o sporach zbiorowych, która mogłaby rozstrzygać konflikty na tle restrukturyzacji i prywatyzacji. Potencjalnie taka regulacja mogłaby zapobiegać wielu napięciom i protestom społecznym⁵.

Dla wdrażania procesów restrukturyzacji ważne są także takie regulacje, jak: odpowiednie zapisy Kodeksu pracy, ustawa z dnia 13 lipca 2006 roku o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (stanowi podstawę prawną dla Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz określa kolejność dochodzenia roszczeń przez pracowników), czy też ustawa z dnia 28 lutego 2003 roku – prawo upadłościowe i naprawcze (reguluje zasady wspólnego dochodzenia roszczeń wierzycieli od niewypłacalnych dłużników, skutków ogłoszenia upadłości oraz zasad postępowania naprawczego wobec przedsiębiorców zagrożonych niewypłacalnością).

Okiem partnerów społecznych. Badania pokazują, że działacze związkowi, jak i pracodawcy wskazywali na negatywny aspekt pierwszych działań restrukturyzacyjnych z lat 90. Wysokie koszty społeczne tych działań sprawiły, że w społeczeństwie utrwalił się jednoznacznie negatywny obraz procesów restrukturyzacji⁶. Procesy te były dodatkowo postrzegane jako nieprzejrzyste⁷, a szereg rozwiązań został wymuszony silnymi naciskami różnych grup zawodowych. Jednocześnie w tych procesach „kupo-

wanie spokoju” było priorytetowym zadaniem, dlatego też wśród sił politycznych powstał konsensus, że należy zastosować podejście dezaktywacyjne, zakładające iż należy umożliwić jak największej grupie pracowników – zwłaszcza starszych – odejście z rynku pracy na różne typy świadczeń socjalnych. Skutki tego podejścia polska gospodarka odczuwa do dziś.

W latach 2000–2002 wzrosła popularność stosowania działań *outplacementowych*, choć samych wdrożeń było wciąż stosunkowo niewiele, a przedsiębiorstwom brakowało środków finansowych. Wynikało to z głębi zapaści gospodarczej, która była znacznie głębsza niż obecny kryzys. Kłopotem były także pasywne postawy pracownicze i koncentrowanie uwagi w większym stopniu na finansowych rekompensatach niż na długofalowej reorientacji zawodowej. W chwili obecnej coraz powszechniej stosowane są programy *outplacementowe*, ale często pozbawione są wsparcia ze strony publicznych służb zatrudnienia. W konsekwencji programy są wdrażane tylko wtedy, gdy pracodawca ma swoje własne środki, aby te usługi sfinansować.

Kryzys 2008/2009 stał się katalizatorem aktywności partnerów społecznych. Działania podjęte w związku z nim są przez większość partnerów społecznych oceniane jako znacznie dojrzałsze niż te z przeszłości. Mimo ewidentnej poprawy sytuacji, wiele elementów stale pozostaje niedostatecznie rozwiniętych. Krytycy obecnych rozwiązań zwracają uwagę na fakt, że obecnym działaniom antykryzysowym nie przyświeca żaden dalekosiężny cel, o czym świadczy okresowość wprowadzonych rozwiązań. Niepokojący jest także fakt braku możliwości wdrażania jakichkolwiek rozwiązań na poziomie regionalnym czy lokalnym – żadne rozwiązanie nie może zostać wdrożone bez aprobaty administracji państwowej, ponieważ na poziomie regionalnym nie ma funduszy na sfinansowanie takich inicjatyw. Kolejną słabością jest także to, że negocjacje między pracownikami a pracodawcą toczą się wyłącznie na poziomie przedsiębiorstwa i nie są przenoszone na poziom branżowy.

W trakcie obecnego kryzysu praktycznie wszystkie organizacje partnerów społecznych zaproponowały swoim członkom dodatkowe formy wsparcia: szkolenia i doradztwo dla firm, monitoring legislacji, obserwatoria regionalnych

rynków pracy, przygotowywanie komentarzy do ustawy anty kryzysowej i rozdystrybuowanie ich wśród członków, popularyzowanie wiedzy, prowadzenie debat, informowanie i konsultowanie programów *outplacementowych* oraz innych działań podejmowanych na poziomie regionalnym i branżowym.

Wobec zmiany ekonomicznej. Podstawowym forum dialogu społecznego poświęconego tematowi restrukturyzacji na poziomie krajowym jest Trójstronna Komisja, a na poziomie regionalnym – Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego (WKDS). Funkcjonuje także dialog trójstronny na poziomie sektorowym (Trójstronne Zespoły Branżowe), głównie w przypadku sektorów, w których duży udział zachowują przedsiębiorstwa państwowe. W tym ostatnim wypadku partnerzy społeczni uczestniczą w projektowaniu pakietów socjalnych, gdy przewidywane są zwolnienia grupowe. Na poziomie przedsiębiorstwa kwestie związane z restrukturyzacją stanowią temat obrad rad pracowników, a w przypadku korporacji transnarodowych – Europejskich Rad Zakładowych⁸.

W czasie pierwszych procesów restrukturyzacyjnych związanych z prywatyzacją związki zawodowe za swoje podstawowe zadanie uznawały walkę o gwarancje zatrudnienia dla pracowników oraz o pakiety odpraw w przypadku wdrażania programu dobrowolnych odejść. Ostatnio związki zawodowe zaczęły zmieniać swój punkt widzenia i stopniowo odchodzą od walki o gwarancje zatrudnienia, jeżeli jest to ekonomicznie nieuzasadnione, a skłaniają się ku zabezpieczeniu efektywnych programów *outplacementowych*, wsparcia dla mobilności zawodowej i/lub zakładania własnej działalności gospodarczej.

Warto dodać, że nieco trudniej jest jednoznacznie określić rolę organizacji pracodawców w procesach restrukturyzacji. Wynika to z faktu, że te procesy zachodzą na poziomie indywidualnych przedsiębiorstw, a organizacje pracodawców w większym stopniu, niż związki zawodowe są nastawione na działania poza przedsiębiorstwem – na poziomie branży i w skali makro. Organizacje pracodawców w Polsce definiują swe cele statutowe jako „wpływanie na rząd, uzyskanie możliwości opiniowania projektów rządowych i przedstawiania własnych propozy-

cji w takich kwestiach, jak: podatki, polityka inwestycyjna, stosunki z zagranicą (polityka eksportowa i importowa, prawo pracy itp.)”⁹.

Partnerzy – punktowo i systemowo. Badanie wskazuje, że zdaniem członków Trójstronnej Komisji partnerzy społeczni powinni realizować dwa rodzaje działań: systemowe i punktowe. Te pierwsze, to współkreowanie polityki państwa i współdecydowanie o strategiach regionalnych, popularyzowanie wiedzy na temat rozwiązań stosowanych w procesach restrukturyzacji oraz w szeroko pojmowanych inicjatywach edukacyjnych. Z kolei działania punktowe rozumiane są jako inicjatywy „szyte na miarę” na potrzeby konkretnych procesów restrukturyzacyjnych, czyli aktywne uczestnictwo w tych procesach, ich bieżąca korekta oraz wypracowywanie rozwiązań korzystnych dla wszystkich zaangażowanych stron. Warto podkreślić, że wszyscy partnerzy zgodni są co do konieczności włączenia się w procesy restrukturyzacyjne. Uważają, że konieczne jest uzupełnianie działań publicznych służb zatrudnienia, bo przedsiębiorstwa są pozbawione efektywnego wsparcia ze strony instytucji rynku pracy, które adresują swe programy głównie do osób bezrobotnych. Bolączką jest także to, że instytucje rynku pracy wydają się być niewystarczająco aktywne i w ograniczonym stopniu koordynują swe działania.

Dialogi na cztery nogi. Role, które obecnie pełnią reprezentanci pracowników i pracodawców mają charakter formalny, co wynika z obowiązujących regulacji prawnych. Ich działania to: opiniowanie projektów aktów prawnych i programów rządowych oraz dokumentów konsultacyjnych z poziomu UE, udział w pracach ciał konsultacyjnych, i opiniodawczych, na przykład Trójstronnej Komisji, czy też Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego (WKDS). Kolejne kategorie działań, to realizacja projektów na rzecz tworzenia dobrych jakościowo miejsc pracy, wspierających działalność gospodarczą i rozwój przedsiębiorstw (głównie poprzez szkolenia i doradztwo). Wśród pozostałych zadań wskazywanych przez respondentów pojawiły się: prowadzenie mediacji w sytuacjach konfliktowych w trakcie procesów restrukturyzacyjnych, prowadzenie rokowań zbiorowych, zawieranie układów zbiorowych i innych porozumień w zakresie

objętym zadaniami statutowymi, a także tworzenie forum wymiany informacji.

Partnerzy społeczni nie są najczęściej usatysfakcjonowani sposobem w jaki mogą pełnić te role. Główny zarzut dotyczył marginalizowania ich i odsuwania od procesów restrukturyzacji zarówno na poziomie przedsiębiorstw, jak i na szczeblu krajowym. Ich zdaniem wymóg konsultacji społecznych nie zawsze jest przestrzegany. Wskazywano także, że proces opiniowania planowanych procesów restrukturyzacyjnych nie zawsze ma miejsce, ponieważ brak jest odpowiednich zapisów prawnych, które by takie działania nakazywały. W wielu przypadkach strona społeczna wymusza debatę na temat nieprawidłowości wynikających już w trakcie prowadzenia restrukturyzacji. Trudności te związane są w dużej mierze z brakiem precyzyjnego określenia definicji partnerów społecznych w polskim prawodawstwie, który wynika z niedoceniań istoty i wagi dialogu społecznego. W związku z rozmyciem tej definicji, żadna ze stron nie ma jasnej koncepcji, jaką rolę powinna odgrywać i w jaki sposób, co w rezultacie prowadzi do podejmowania działań objawowych i reagowania na skutki, a nie na przyczyny.

Na uwagę zasługuje fakt, że polscy partnerzy społeczni mają tendencję, aby we wszystkie swoje proponowane działania włączać stronę rządową. Natomiast gdy ostatecznie nie podejmują pewnych działań, to tłumaczą to niezbornością lub nieefektywnością administracji publicznej, ewentualnie brakiem odpowiednich uregulowań prawnych. Oznacza to, że dialog społeczny w Polsce jest stale postrzegany bardziej jako arena działań trójstronnych, a nie jako proces, który może być autonomiczny. Taka postawa może być zrozumiała w przypadku działań związanych z restrukturyzacją podejmowaną w ramach działań antykryzysowych. Negocjacje pakietu antykryzysowego z marca 2009 roku pokazały, że ówczesne ustalenia dwustronne związków zawodowych i pracodawców, i tak trafiły na poziom rządowy, i tam zostały przekuwane w kon-

kretnie rozwiązania, czasem odbiegające od oczekiwań partnerów społecznych¹⁰.

Wzmocnienia i udogodnienia. Niektórzy przedstawiciele parterów społecznych są przekonani, że efektywność ich działań może być poprawiona wyłącznie w wyniku wzmocnienia uprawnień Trójstronnej Komisji i zwiększenia możliwości przenoszenia tematów diskutowanych w ramach WKDS-ów na szczebel krajowy. Ponadto po obydwu stronach – przedstawiciele

związków zawodowych oraz pracodawców – wyraźna jest potrzeba wzmocnienia zaplecza eksperckiego. Pojawiły się także głosy dotyczące nierównowagi udziału poszczególnych partnerów społecznych w procesach restrukturyzacyjnych, czego dowodem miałyby być, na przykład nadmierny wpływ związków zawodowych na procesy zachodzące w branży górniczej, służbie zdrowia, czy też w sektorze stoczniowym. Z kolei reprezentanci małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) wskazywali na fakt deprecjonowania, czy wręcz ignorowania problemów tych firm i nie uwzględniania ich specyfiki, mimo że są one

najliczniejszą grupą podmiotów w gospodarce, zresztą nie tylko polskiej.

Wszyscy respondenci zgadzają się co do jednego – wspólne przedsięwzięcia partnerów społecznych mają silniejsze przełożenie na decyzje organów państwowych niż indywidualne inicjatywy każdej ze stron. Przykładem takiego działania, wskazywanego niemal przez wszystkich, był tak zwany „pakiet antykryzysowy”, zainicjowany i wypracowany wspólnie przez przedstawicieli pracodawców i pracowników. Jego autorzy docenili wagę pojawienia się, nieobecnego przez wiele lat w Polsce, dialogu autonomicznego. Ponadto pozytywnie oceniają osiągnięty kompromis, choć dystansują się od niektórych zapisów pakietu włączonych przez stronę rządową. W konsekwencji niektórzy z nich deklarowali prowadzenie stałego monitoringu wdrażanych rozwiązań, aby móc je na bieżąco korygować. Wszyscy respondenci są zgodni co do

W trakcie obecnego kryzysu praktycznie wszystkie organizacje partnerów społecznych zaproponowały swoim członkom dodatkowe wsparcie: szkolenia, monitoring legislacji, obserwatoria regionalnych rynków pracy itp.

oceny roli kryzysu gospodarczego jako bezpośredniego katalizatora osiągniętego kompromisu i polepszenia jakości prowadzonego dialogu.

Restrukturyzacja na forum WKDS. Na forum WKDS zwykle przedstawiciele związków zawodowych zgłaszają zagadnienia restrukturyzacji. Zdarza się też, że tematy do dyskusji zgłaszają bezpośrednio strony zaangażowane, na przykład pracownicy i kadra zarządzająca przedsiębiorstw, w których zachodzą procesy restrukturyzacyjne, czy też przedstawiciele władz lokalnych. Temat restrukturyzacji jest poruszany, zwłaszcza gdy pojawiają się konflikty na tle płacowym, czy też spory dotyczące warunków pracy lub innych kwestii związanych z zatrudnieniem. Temat ten jest też zgłaszany, gdy skutki społeczne procesu są dotkliwe dla społeczności i regionalnego rynku pracy.

Ponadto w ramach WKDS-ów odbywają się dyskusje na temat podjętych decyzji strategicznych, które mogą mieć dalekosiężne skutki dla regionu lub społeczności lokalnej, na przykład zakończenie działalności pracodawcy ważnego dla rynku lokalnego, co może skutkować zwolnieniami grupowymi. Pojawiły się także przypadki włączania WKDS-ów w działania antycypacyjne, na przykład ich udział w badaniu zapotrzebowania na kwalifikacje zawodowe i konkretne zawody w regionie, czy też konsultowaniu dokumentów strategicznych związanych z rozwojem regionu. Wskazywano także na fakt, że temat restrukturyzacji znacznie częściej pojawiał się w kontekście niedawnego kryzysu.

W niektórych przypadkach WKDS-y ograniczają swoją dyskusję wyłącznie do tematów związanych z restrukturyzacją w przedsiębiorstwach z udziałem skarbu państwa, gdzie wojewoda jest organem założycielskim. Sprawa wydaje się nieco bardziej skomplikowana w odniesieniu do przedsiębiorstw prywatnych. Zdarzają się też przypadki, że WKDS wycofuje się z dyskusji na temat przedsiębiorstw prywatnych, nie chcąc ingerować w ich sprawy, lub gdy przedsiębiorstwa przechodzące restrukturyzację nie wyrażają zgody na stawianie ich sprawy na forum Komisji argumentując, że są to ich sprawy wewnętrzne. Pojawia się też zagadnienie zatrudnienia w przedsiębiorstwie objętym restrukturyzacją i skali skutków wprowadzanych zmian dla danej społeczności lub znaczenia usług

przedsiębiorstwa dla regionu/społeczności, na przykład w przypadku restrukturyzacji przedsiębiorstw użyteczności publicznej.

Wydaje się, że członkowie WKDS-ów mają odpowiednie przygotowanie merytoryczne do zajmowania się tematem restrukturyzacji; dodatkowo korzystają ze wsparcia merytorycznego i eksperckiego. Mimo to ich głos jest stosunkowo słabo słyszalny: zdarzyły się przypadki budowania rozwiązań legislacyjnych na bazie ich postulatów, ale najczęściej pozostają one bez echa.

Na forum rad pracowników i Europejskich Rad Zakładowych (ERZ).

Ustawa o prawie do informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami oraz o radach pracowniczych, jak też regulacje prawne dotyczące tworzenia ERZ były kamieniami milowymi w rozwoju stosunków pracy na poziomie przedsiębiorstwa.

Zgodnie z ustawą z dnia 7 kwietnia 2006 roku rada pracowników ma pełnić funkcję wewnętrznego forum informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami. Pracodawca jest prawnie zobowiązany do przekazywania radzie pracowników informacji dotyczących sytuacji ekonomicznej i finansowej firmy oraz do konsultowania z nią wszelkich planowanych zmian w zakresie zatrudnienia czy organizacji pracy. Rada pracowników ma prawo przedstawić opinię, której przyjęcie wymaga większości jej członków. Zauważa się, że od chwili przyjęcia powyższej ustawy konsultacje odbywają się regularnie, a nie tak jak wcześniej w formie jednorazowego pochylenia się nad konkretnymi kwestiami. Mimo to przedstawiciele związków zawodowych narzekali, że przekazywane informacje są często nie tylko ogólnikowe, ale też dostarczane w ostatniej chwili, co utrudnia przygotowanie się i konsultacje.

Zgodnie z ustawą z dnia 5 kwietnia 2002 roku o europejskich radach zakładowych, ERZ może powstać w przedsiębiorstwach lub grupach przedsiębiorstw, których działalność ma zasięg wspólnotowy, w celu realizacji prawa pracowników do informacji i konsultacji. Na mocy ustawy informacje i konsultacje dotyczą takich zagadnień, jak: struktura przedsiębiorstwa lub grupy przedsiębiorstw, sytuacja ekonomiczna i finansowa oraz planowane zmiany w zakresie zatrudnienia i organizacji pracy. Delegaci pra-

owników do ERZ powinni także zostać poinformowani o planowanej zmianie lokalizacji przedsiębiorstwa, zakładu pracy lub jego istotnej części, jak również o przeniesieniu produkcji do innego zakładu pracy lub przedsiębiorstwa oraz o łączeniu, podziale lub ograniczaniu rozmiarów bądź zaprzestaniu działalności przedsiębiorstwa, zakładu pracy lub istotnej jego części. Reprezentanci pracowników zasiadający w ERZ powinni zostać poinformowani o planowanych zwolnieniach grupowych.

W ERZ zasiadają głównie przedstawiciele związków zawodowych funkcjonujących w przedsiębiorstwie; w bardzo nielicznych przypadkach w skład rady weszła osoba nienależąca do związku zawodowego. W przypadku Polski większość przedstawicieli przedsiębiorstwa reprezentujące go na forum ERZ, to przewodniczący organizacji zakładowych, często są to także osoby piastujące odpowiedzialną funkcję w branżowych lub krajowych strukturach związkowych. W przypadku firm z krajów Europy Zachodniej zdarzają się przypadki, gdy reprezentantami pracowników w radzie były osoby niezrzeszone. Jedną z korzyści obecności na forum ERZ jest dostęp do informacji, co jest szczególnie istotne w przypadku planowanych fuzji, przejęć czy procesów restrukturyzacyjnych. Jednocześnie dostępne badania pokazują, że ta „europejska solidarność” ma stosunkowo kruche podstawy i dochodzi do rozluźnienia relacji w przypadku planowania, na przykład przeniesienia zakładu z jednego kraju do drugiego – wówczas przedstawiciele pracowników tych przedsiębiorstw zachowują się, jak przedstawiciele konkurujących firm, a nie firm należących do tej samej Grupy. Dlatego też należy upatrywać stosunkowo słabej siły ERZ w opracowywaniu programów pomocy czy wsparcia dla konkretnych zakładów przechodzących restrukturyzację.

Podsumowanie. Na podstawie zgromadzonego materiału badawczego można wnioskować, że partnerzy społeczni widzą dla siebie rolę w procesach restrukturyzacyjnych jako podmiotów, które konsultują i wyrażają opinie. Nie pojawiły się propozycje, na przykład przejścia wybranych zadań od publicznych służb zatrudnienia, czy też realizowania ich wspólnie z nimi. Nie pojawiły się także propozycje przejścia tych obowiązków w partnerstwie z organizacjami pozarządowymi.

Partnerzy zwracają uwagę na rozproszenie regulacji prawnych i na brak jednoznacznego określenia roli partnerów społecznych, i ich zakresów odpowiedzialności. Stoją na stanowisku, że ta sytuacja bardzo im przeszkadza i torpeduje ewentualne inicjatywy dwustronne, ponieważ i tak bez pomocy rządu nie mogą być one wdrożone, stać się operacyjne.

Rady pracownicze i Europejskie Rady Zakładowe, jako fora do dyskusowania tematów restrukturyzacji, są ustawowo ważnymi strukturami dialogu, ale ich sytuacja jest bardzo zróżnicowana w zależności od przedsiębiorstwa. Warto wspomnieć, że w przypadku procesów restrukturyzacyjnych zarówno radzie pracowników, jak i ERZ przekazywane są często informacje ogólnodostępne, prasowe niemal, a blokowany jest dostęp do informacji strategicznych. Dodatkowo w przypadku ERZ „solidarność międzynarodowa” szybko pęka w przypadku procesów restrukturyzacji wewnętrznej, gdy produkcja w jednym kraju ma zostać ograniczona lub wręcz zamknięta na korzyść innego kraju, zazwyczaj macierzystego. Przykładem takiej sytuacji były plany ograniczenia produkcji Renault w Słowenii na korzyść zakładów zlokalizowanych we Francji (marzec 2009).

Rekomendacje. Efektywność udziału partnerów społecznych w procesie restrukturyzacji mogłyby podnieść następujące działania:

1. Lepsze wykorzystywanie istniejących już struktur, na przykład WKDS-ów, Trójstronnych Zespołów Branżowych, czy też rad pracowników do przeprowadzania konsultacji społecznych i wypracowywania konkretnych rozwiązań;
2. Stymulowanie dialogu dwustronnego i „wyposażenie go” w siłę sprawczą, na przykład zagwarantowanie faktycznej możliwości współtworzenia prawa, czy też zarządzania odpowiednimi instrumentami, na przykład branżowymi funduszami szkoleniowymi;
3. Stymulowanie partnerstw w skali lokalnej, które wydają się szczególnie ważne dla budowania strategii lokalnych i strategii rozwoju kwalifikacji w skali lokalnej; wspomaganie tworzenia partnerstw lokalnych mogłoby się odbywać, także za pomocą rozszerzenia kompetencji WKDS-ów;

4. Popularyzowanie idei współpracy partnerów w procesach restrukturyzacyjnych: procesy te są zwykle o wiele efektywniejsze, jeżeli strony zaangażowane w nie akceptują wdrażane rozwiązania, a jeszcze lepiej, gdy są ich współtwórcami;
5. Wzmacnianie bilateralnego dialogu społecznego w celu stworzenia instrumentów służących efektywnemu prowadzeniu procesów restrukturyzacji/zmiany ekonomicznej;
6. Zagwarantowanie środków finansowych dla partnerów społecznych, ewentualnie partnerstw zawieranych między partnerami społecznymi i władzami lokalnymi, które mogłyby być wykorzystywane do antycypowania, i zarządzania procesami restrukturyzacji, a także łagodzenia ich skutków;
7. Upowszechnianie dobrych praktyk restrukturyzacji i promowanie „kultury restrukturyzacji”: restrukturyzacja powinna być postrzegana jako naturalny proces ekonomiczny, do którego obie strony – pracodawcy i pracownicy – mogą się przygotować. ■

⁹ L. Gilejko, R. Towalski, *Partnerzy społeczni. Konflikty, kompromisy, kooperacja*, „Poltext”, Warszawa 2002, s. 20.

¹⁰ I. Dryll, *Dialog w cieniu kryzysu*, „Dialog”, Pismo Dialogu Społecznego, Nr 1-2/2009(22), MPiPS, Warszawa, s. 62.

¹ Artykuł ten powstał na podstawie badań własnych wykonanych w ramach środków *Rezerwa Rektora* 2009, (SGH), zatytułowanych *Rola partnerów społecznych w procesach restrukturyzacji i zmiany ekonomicznej w Polsce*, obszar tematyczny: spójność, zmiana i dialog społeczny.

² Zobacz też: L. Gilejko, *Strategie aktorów - charakterystyki ogólne*, w: L. Gilejko (red.), *Aktorzy restrukturyzacji - trudne role i wybory*, SGH, Warszawa 2006, s. 29.

³ Podstawa prawna, to znowelizowana w 2008 roku ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

⁴ S. Sowuła, *Stoczniovcu, znajdź pracę, to dostaniesz telewizor*, „Gazeta Wyborcza”, 7 października 2009, s. 32.

⁵ J. Michalski, *Restrukturyzacja i prywatyzacja. Pозиция i zadania związków zawodowych*, Oficyna Wydawnicza „Sami sobie Sp. z o.o.”, Poznań 1997, s. 68.

⁶ Por. np. P. Bohdziewicz, *Klimat społeczny w przedsiębiorstwie w okresie restrukturyzacji*, w: *Wzrost gospodarczy, restrukturyzacja i bezrobocie w Polsce. Ujęcie teoretyczne i praktyczne*, materiały z konferencji, Katedra Ekonomii Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 91-93.

⁷ Zobacz też J. Gardawski, L. Gilejko i T. Żukowski, *Związki zawodowe w przedsiębiorstwach przemysłowych*, Fundacja im. Freidricha Eberta, Warszawa 1994, s. 125, gdzie piszą oni „[...] rozpatrzmy drugą ważną przyczynę niechęci do kapitału prywatnego. Jest nim [...] przekonanie, że prywatyzacja, odbywająca się w naszym kraju, jest patologiczna”.

⁸ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, EMCC Case studies, *Network, partnerships and corporate social responsibility in Poland: Autokreacja Association*, Dublin 2006, s. 6-7.

Możliwość nowego otwarcia w działaniach wojewódzkich komisji dialogu społecznego wymaga odejścia od starego paradygmatu, który opiera się na przywiązaniu do swoistego etatyzmu i klientelizmu. Jednocześnie potrzebna jest strategiczna orientacja na problematykę rozwojową
– pisze JACEK SROKA

Dialogi wojewódzkie – dobrze służą rozwojowi polskich regionów?

Wojewódzkie komisje dialogu społecznego mają za sobą siedem lat funkcjonowania. W tym czasie zaszły istotne zmiany zarówno w polskich stosunkach przemysłowych, jak i w ich otoczeniu. Czy WKDS-y nadążają za zmianami, zwłaszcza po to, aby swoimi inicjatywami przyczyniać się w sposób widoczny do rozwoju regionów?

Dwa możliwe warianty odpowiedzi na postawione pytania wiodą ku alternatywnym scenariuszom nie tylko funkcjonowania WKDS, ale i pojmowania samej roli tychże komisji w nowoczesnych regionach europejskich, jakimi chcemy by były polskie województwa. W przedstawionym tekście postaramy się wskazać na najważniejsze implikacje realizacji obu scenariuszy dalszej ewolucji WKDS.

Poniżej chciałbym uchwycić taki wariant przyszłości, w którym WKDS kontynuowałyby aktualny kurs rozwojowy. Aktywność wojewódzkich komisji skupiałaby się wówczas nadal na rozwiązywaniu tych konfliktów, których wcześniej nie udało się zażegnać innymi dostępnymi metodami, a więc byłyby to te, które wpadły w swoistą lukę systemową. Zwykle konfliktów takich nie jest zbyt dużo i tym samym w większości województw WKDS-y nie miałyby z nimi zbyt wiele pracy. Nie sposób zarazem nie dostrzec, że niektóre z tychże konfliktów mają wysoki lub bardzo wysoki potencjał kon-

frontacyjny. A zatem trzeba docenić sukcesy tych wojewódzkich komisji, którym udaje się je rozwiązywać. Jednocześnie badania z przełomu lat 2008 i 2009¹, wskazują, że zdecydowana większość członków wszystkich WKDS-ów, opowiada się za kontynuacją dotychczasowego modelu działania.

Czy wobec tego należałoby zgodzić się z opinią większości dotychczasowych uczestników dialogu regionalnego i starać się utrwalić jego dotychczasowy model funkcjonowania? Jeśli tak miałyby się stać, wówczas zmiany miałyby charakter w zasadzie kosmetyczny i powinny pokrywać się z tym, co przebadani członkowie WKDS mieli do powiedzenia w kwestii poprawy mechanizmów działania WKDS. Byłoby to tym łatwiejsze, że część tego środowiska, a dokładniej członkowie WKDS-ów ze wschodniej części kraju, zadbali nawet o to, aby propozycje te przelać na papier i ująć w formę stanowiska wydanego we wrześniu 2009 roku przez lubelski WKDS. Zawarte w tym dokumencie propozycje zmian korespondują z tymi, na które wskazywało w badaniach wielu uczestników dialogu regionalnego. Zgodnie z nimi należałoby więc utrzymać dotychczasowy skład WKDS, jej przyporządkowanie strukturalne oraz cele którym ma służyć ich działalność. Proponuje się jednocześnie zmiany mające usprawnić działanie, między innymi takie jak:

- doprecyzowanie kompetencji WKDS, przy jednoczesnym zachowaniu charakteru ich dotychczasowej działalności, a zarazem bez obciążania komisji nowymi zadaniami, jak

w przypadku uprawnień arbitrażowych, których większość członków WKDS-ów nie była skłonna podejmować;

- „traktowanie w sposób wiążący wspólnych uzgodnień partnerów społecznych podjętych na posiedzeniach Komisji, a co za tym idzie większe przywiązywanie wagi przez organy centralne do istotnych ustaleń WKDS”²;
- strukturalne, kadrowe oraz materialne wzmocnienie biur WKDS;
- wzmocnienie relacji pomiędzy Komisją Trójstronną (TK) a WKDS;
- rozwój merytorycznego zaplecza dialogu społecznego, także na poziomie regionalnym, w którym znaczącą rolę mogłoby odegrać Centrum Partnerstwa Społecznego (CPS).

Zwraca zarazem uwagę wyraźny dystans tak wszystkich badanych, jak i przedstawicieli wyróżnionej lubelskiej WKDS wobec ewentualności poszerzenia składu WKDS, zwłaszcza o reprezentantów sektora obywatelskiego. Czy to źle? Otóż nie jest tu najlepiej, a przekonują o tym zarówno przykłady rozwiniętych krajów, z którymi chcemy się porównywać, jak i nasze własne, coraz częściej doświadczane przecucie o materializującej się groźbie utrwalenia rozwoju ekstensywnego, hasłowo określanego niekiedy mianem „warian- tu greckiego”.

Strategiczna orientacja? W wariacie tym pozostaje niewiele miejsca na rozważania dotyczące przyszłości, a więc strategii rozwojowych. Wszyscy jednak zdają się wciąż mieć ręce pełne roboty – jest przecież tyle bieżących spraw, głównie spornych do rozwiązania. Może więc lepiej, zamiast snuć mrzonki o strategicznej orientacji dialogu regionalnego, rozwoju deliberacji, czy poszerzaniu formuły partnerstwa, zabrać się do bieżących spraw, palących konfliktów? Rzecz jasna – konflikty zawsze należy starać się rozwiązywać. Problem jednak tkwi w tym, że prawdziwym źródłem przynajmniej większości tych sporów zarówno na poziomie centralnym, jak i branżowym oraz regionalnym, jest właśnie brak poważnych dyskusji zorientowanych na opty-

malne scenariusze rozwoju. A jakie są przyczyny tego braku? O tym można długo mówić, tu jednak zależy nam na zwięzłości. Dlatego można wskazać na kilka przyczyn najważniejszych. W ocenie piszącego te słowa zaliczyć do nich można: (1) etatyzm oraz towarzyszący mu klientelizm, (2) niedostatki wiedzy i informacji, (3) wadliwie działające mechanizmy rekrutacji i selekcji elit, (4) nadmierne eksploatowanie konfrontacyjnych form interakcji społecznych.

Wiele już zostało napisane i powiedziane o etatyzmie, który jest postrzegany przez pryzmat jednego z jego skutków, czyli nadmiernego wpływu instytucji władzy centralnej na decyzje publiczne. Przy podobnych okazjach sporo padało również słów na temat niebezpiecznych związków, które łączą trzymających władzę patronów z ich grupową klientelą. Niestety, dotąd podjęto niewiele działań, które mogłyby w sposób skuteczny temu zaradzić. Dlatego też można jedynie stwierdzić, że ten właśnie etatystyczno-klientelistyczny styl sprawowania władzy jest najprawdopodobniej jednym z najbardziej trwałych elementów wielu spośród instytucjonalnych hybryd, które funkcjonują w polskim systemie politycznym.

Styl ten nadaje ton funkcjonowaniu najważniejszych mechanizmów życia publicznego w Polsce – zarówno „w terenie”, jak i regionach oraz w centrum. Co więcej, konserwuje on stan niedowład, swoistego zawieszenia „w pół kroku”, którego widocznymi objawami są wymienione wcześniej niedostatki wiedzy i informacji, wadliwie działające mechanizmy rekrutacji, i selekcji elit oraz nadmierne eksploatowanie konfrontacyjnych form interakcji społecznych. Pozostaje więc uznać, że wspomniany etatystyczno-klientelistyczny styl sprawowania władzy pozostaje jedną z najistotniejszych barier rozwojowych. Jakie są tego efekty w dialogu regionalnym?

Relacja asymetryczna. Przede wszystkim mamy w nim do czynienia z relacjami czterostronnymi nieautonomicznymi. Jednocześnie te relacje są wyraźnie asymetryczne, a ogniskują się na rządowym centrum.

**Etatystyczno-
-klientelistyczny styl
sprawowania władzy
pozostaje jedną
z najistotniejszych
barier rozwojowych
w dialogu.**

Kluczowym aktorem jest więc wojewoda. Jednocześnie praktyka ta redukuje rolę samorządu województwa. Jego przedstawiciel rozpoznając tę sytuację decyduje się na okazanie dystansu w stosunku do aktywności WKDS. W konsekwencji wycofuje się na pola postrzegane przez samorządowców jako ich dominium.

Wynikają stąd zresztą częściowo nieporozumienia związane z rolą, którą potencjalnie mogłyby odegrać WKDS-y w kreowaniu strategii rozwoju regionu. Samorządy niechętnie godzą się na podobne dyskusje postrzegając je jako swoiste naruszenie swoich dóbr – już choćby poprzez zachwianie *status quo* pomiędzy tym co leży w kompetencjach wojewody (oraz jego ciał doradczych – jak niekiedy postrzega się WKDS), a tym co postrzega się jako przypisane władzom województwa samorządowego. W takiej sytuacji zrozumiała jest zdecydowana przewaga, w większości WKDS-ów, orientacji na bieżące problemy. Towarzyszy jej słabe rozpoznanie celów strategicznych, a także niechęć do modyfikacji aktywności, również w przypadku ewentualności prowadzenia przez wojewódzkie komisje arbitrażu.

Czy mogłoby być inaczej?

Niezmiennie wierzymy, że wciąż jest to możliwe. Warunkiem takiego nowego otwarcia jest jednak zastąpienie starego paradygmatu działania, którego pragmatyka pasuje do etatystyczno-klientelistycznego środowiska w jakim rozwija się regionalny dialog społeczny, paradygmatem nowym, przystającym do coraz wyraźniej rysujących się wyzwań przyszłości, jakie stają przed polskimi województwami. Aby ten nowy paradygmat mógł rzeczywiście zaistnieć należałoby przede wszystkim postarać się go wypracować – wspólnie z partnerami społecznymi oraz we współpracy ze środowiskami naukowymi.

W scenariuszu optymalnym potrzebne byłoby znowelizowanie treści dokumentu strategicznego rządu, który opisuje zasady dialogu społecznego. Istnieje także pilna potrzeba co najmniej lepszego skomunikowania ze sobą po-

szczególnych WKDS. Dotychczasowe rozwiązania, dyktowane głównie potrzebami sprawozdawczości administracyjnej nie spełniają tego zadania. W przyszłości powinno ono przyspaść Trójstronnej Komisji. Niezbędne wreszcie jest rozwinięcie orientacji WKDS-ów na cele strategiczne regionów. One także nie powinny być rozpatrywane w swoistej separacji, jak miawało dotychczas miejsce, ale jako mieszczące się w odpowiednich planach krajowych.

Do kluczowych problemów, którym należałoby przy tej okazji sprostać byłaby efektywna i wielowymiarowa współpraca z samorządami. Ważne byłoby pozyskiwanie wartościowych ekspertyz (także ekspertyz niezależnych), zorganizowanie skutecznych zespołów przygotowujących materiały na obrady poświęcone strategicznym zagadnieniom rozwojowym, a także rozwój relacji autonomicznych (dwustronnych).

Jako pilna jawi się także potrzeba uzupełnienia składu WKDS o stronę obywatelską – sektor pozarządowy. Bez tego nie będzie możliwa pełna realizacja postulowanego scenariusza. Jednym z elementów ewolucji w postulowanym kierunku powinno być również lepsze zabezpieczenie środków materialnych (kierowanych do biur komisji), które w tym antycypacyjnym wariantcie dialogu społecznego byłyby przeznaczane, między innymi na monitoring środowiska, niezależne ekspertyzy oraz zewnętrzne wsparcie merytoryczne (w tym kontekście można by między innymi dyskutować o ewentualnej przyszłej roli CPS). Warto jednocześnie zauważyć, że podobne rozwiązania, choć dobre w rodzimych warunkach, w większości krajów unijnej Piętnastki najprawdopodobniej potraktowano by jako zagrożenie dla autonomiczności stron. Tam bowiem współpracujące ze sobą ściśle organizacje partnerów społecznych same powołują struktury organizacyjne obsługujące dialog i są one finansowane głównie ze składek podmiotów, które tworzą taką instytucjonalną platformę kooperacji. Niewykluczone, że i w Polsce nadejdzie czas na podobne rozwiązania. Chcąc

WKDS-y posiadają orientację na bieżące problemy. Towarzyszy jej słabe rozpoznanie celów strategicznych, a także niechęć do modyfikowania takiej formuły działania.

tę chwilę przybliżyć powinniśmy również postawić na edukację w postaci ujednoczonego systemu kształcenia uczestników dialogu społecznego, który – jak można wnosić ze stanu realizacji projektu POKL 5.5.1 – będzie w naszym kraju budowany w niedalekiej przyszłości.

Wizerunek WKDS. Na zakończenie warto wspomnieć o problemie stosunkowo rzadziej dostrzeganym – chodzi o wizerunek wojewódzkich komisji dialogu społecznego. Wobec pojawiających się od wielu lat narzekań członków WKDS na małe zainteresowanie mediów ich pracą pojawia się wyraźna potrzeba wypracowania praktyk zarządzania wizerunkiem w dialogu na poziomie regionalnym. W sytuacji optymalnej powinny być one możliwie podobne zarówno na poziomie najprostszyc narzędzi, na przykład wizualnych (strony internetowe WKDS), jak i strategicznym, związanym z realizacją profesjonalnych i długofalowych działań polityczno-informacyjnych skorelowanych z analogicznymi przedsięwzięciami na innych poziomach dialogu społecznego w Polsce. Nie od rzeczy byłoby zarazem uwypuklenie faktu, iż dialog społeczny i obywatelski powinny w sposób bardziej wyraźny być prezentowane przez media publiczne, a to w związku z ciężącym na tychże mediach obowiązkiem realizacji misji społecznej. ■

¹ Badania WKDS przeprowadzone zostały w ramach projektu systemowego POKL 5.5.1 realizowanego przez Szkołę Główną Handlową, a koordynowanego przez Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego MPiPS. Kierownikiem naukowym zespołu badawczego był prof. J. Gardawski.

² Cyt.: stanowisko nr 3/2009 WKDS z 21 września 2009 roku, w sprawie wypracowania rozwiązań na rzecz wzmocnienia roli instytucji dialogu społecznego na poziomie centralnym.

Nowy system kształcenia dla uczestników dialogu społecznego zakłada, że dialog ma być oparty przede wszystkim na wiedzy, a tylko w niewielkim stopniu na intuicji
– pisze RAFAŁ TOWALSKI

Kompetentny uczestnik dialogu społecznego – koncepcja systemu szkoleń dla dialogu

Nie ma lepszego uzasadnienia dla zastosowania mechanizmów dialogu społecznego pomiędzy „światem pracy” i „światem kapitału” niż trwający proces przemian w sferze gospodarki. Adekwatnie do tego partnerzy dialogu powinni charakteryzować się zdolnością do szybkiego reagowania na zmiany oraz do sprawnego, elastycznego i efektywnego adaptowania się w zmieniającym się świecie. Aby to było możliwe muszą dysponować odpowiednio wykształconymi i nastawionymi (to jest kooperacyjnie) pracownikami i kadrą zarządzającą.

Partnerzy społeczni chcąc prowadzić dialog o wysokiej jakości muszą posiadać szerokie i adekwatne kompetencje. Oznacza to konieczność stałego szkolenia i podnoszenia kwalifikacji oraz korzystania z usług ekspertów i doradców. Potrzebne są racjonalne programy szkoleń, które opierałyby się na dogłębnej analizie potrzeb, które te programy miałyby zaspokoić w organizacjach uczestniczących w dialogu*.

Poniżej przedstawię koncepcję systemu kształcenia na potrzeby organizacji uczestniczących w dialogu w Polsce na różnych szczeblach. Powstała ona w ramach projektu systemowego prowadzonego przez Departament Dialogu

i Partnerstwa Społecznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. W jego ramach przeprowadzone zostały badania, które umożliwiły rozpoznanie potrzeb szkoleniowych zgłaszanych przez organizacje funkcjonujące w mechanizmach dialogu na różnych szczeblach (zakład, branża/region, dialog centralny). Ich przedstawiciele przekazywali informacje charakteryzujące ich potrzeby szkoleniowe. Bogatym źródłem informacji były ankiety ewaluacyjne przeprowadzone w trakcie szkoleń pilotażowych przez firmę „S.Partner”.

Zebrane dane posłużyły następnie do stworzenia tak zwanych profili kompetencyjnych uczestników dialogu społecznego (zespoły kompetencji, którymi powinien wyróżniać się uczestnik dialogu). Na tej podstawie opracowano koncepcję szkoleń, których celem jest podnoszenie kompetencji uczestników dialogu społecznego.

Zaproponowaliśmy dwa moduły w profilach kompetencyjnych. Moduł podstawowy obejmuje elementarne kompetencje, które są niezbędne, aby w sposób efektywny uczestniczyć w procesie dialogu, a moduł opcjonalny obejmuje specjalistyczne kompetencje. Poza tym profile kompetencyjne obejmują poszczególne etapy wyróżniane w procesie prowadzenia dialogu społecznego: planowanie dialogu, inicjacja i prowadzenie negocjacji, realizacja ustaleń, monitoring i ewaluacja.

Definiowanie kompetencji. W powyższym przedsięwzięciu kompetencje zostały zdefiniowane jako cechy i umiejętności, które wykorzystują osoby zaangażowane w dialog do osiągnięcia oczekiwanych wyników. Badania wykazały, że uczestnicy dialogu uważają kompetencje za ważny czynnik, wręcz kluczowy dla wzmac-

* T. Boydell, M. Leary, *Identyfikacja potrzeb szkoleniowych*, przeł. L. Wójcik, Oficyna Ekonomiczna, „Wolters Kluwer”, Kraków 2006, s. 13.

niania dialogu społecznego. Panuje opinia, że uczestnicy dialogu powinni dzielić między siebie zadania właśnie zgodnie z kompetencjami: „Najważniejsze są kompetencje, ponieważ wszystko inne wynika z kompetencji. Jeśli ktoś jest niekompetentny, to patrzy na drugą stronę, jak na wroga albo przecenia wielkość tej drugiej strony, albo nie docenia. [...] Dużym ułatwieniem, jeśli chodzi o prowadzenie rozmów na trudne tematy, jest wiedza i doświadczenie stron”.

Respondenci zwracali również uwagę, że kompetencje są czynnikiem, który determinuje układ sił w dialogu społecznym. Strona, której reprezentanci są lepiej przygotowani pod względem kompetencji zawodowych i społecznych, zyskuje przewagę nad stroną słabiej przygotowaną.

Choć rola kompetencji jest bezdyskusyjna, wątpliwości pojawiają się wraz z wprowadzeniem podziału kompetencji na: społeczne, zawodowe i techniczne. Respondenci podkreślali interakcyjny charakter kompetencji: „[...] wszystkie trzy sfery kompetencji się przenikają”. Docenili znaczenie kompetencji społecznych. Niektórzy uznali je nawet za ważniejsze niż kompetencje zawodowe. Twierdzili, że w praktyce o sukcesie dialogu często decydowały umiejętności „miękkie” reprezentantów poszczególnych stron, szczególnie umiejętność słuchania, otwartość na odmienne poglądy, komunikatywność, asertywność, umiejętność negocjowania. Ale za ważne i potrzebne respondenci uznawali kompetencje zawodowe, ponieważ osoby zaangażowane w dialog społeczny zajmują się ogromnym zakresem spraw, poszukują pomysłów rozwiązania różnych problemów i opracowują te rozwiązania. Taka działalność wymaga wiedzy i dobrego przygotowania merytorycznego.

Szczególnie uczestnicy dialogu na poziomie branżowym doceniali kompetencje zawodowe. Dialog na tym poziomie wymaga bowiem specjalistycznej, często hermetycznej wiedzy na temat funkcjonowania danego sektora: „Jeśli rozmawia się o sprawach branży, to jest ważne, żeby ludzie tę branżę znali. Zdarza się, że nagle trafiają się tak zwani eksperci ogólni, którzy znają branżę na przykład kolejową, bo dwa razy jechali do babci pociągami i mieli kolejkę Piko. To wprowadza nerwowość po obu stronach, gdy ktoś tak się zachowuje, bo to budzi opór ludzi”.

Respondenci rzadko poruszali temat kompetencji technicznych. Wskazywali znajomość

języków obcych. Deficyt znajomości języków obcych jest jednak raczej problemem ogólnospołecznym niż specyfiką uczestników dialogu społecznego.

Kompetencje na poziomie zakładowym.

Respondenci wskazywali, że na poziomie zakładowym kompetentny uczestnik dialogu społecznego musi umieć sobie radzić z całym wachlarzem problemów i zagadnień. Niezbędne jest łączenie różnych kompetencji oraz wykazywanie się zdolnością do praktycznego wykorzystywania posiadanej wiedzy i nabytych umiejętności. Na etapie planowania jako kluczowe wskazane zostały kompetencje zawodowe: „Najpierw musimy wiedzieć, co to jest dialog i do czego służy, a potem wykorzystywać swoje kompetencje w związku z prowadzonym procesem dialogu”.

Na etapie negocjacji zakres niezbędnych kompetencji jest szerszy i obejmuje zarówno kompetencje zawodowe, jak i społeczne: „Etap negocjacji jest czasem bardzo trudny, nie tylko umiejętności społeczne są wtedy niezbędne. Aby negocjacje były sensowne, konieczna jest wiedza merytoryczna”.

Większość badanych miała jednak kłopot ze wskazaniem kompetencji, jakie są potrzebne na etapie realizacji ustaleń. Zazwyczaj zajmują się tym wyznaczone jednostki, w których są zatrudnione osoby zawodowo przygotowane do tego typu działań. Wielokrotnie leżą one poza „strefami wpływów” partnerów społecznych.

Jeszcze mniej do powiedzenia respondenci mieli na temat kompetencji niezbędnych do monitoringu, ponieważ etap ten nie jest częścią dialogu na poziomie zakładowym. Radykalne skrócenie procesu dialogu – w zasadzie do negocjacji – można interpretować jako brak trwałych procedur dialogu między związkami zawodowymi i pracodawcą oraz odzwierciedlenie ograniczonego znaczenia, jakie nadaje się dialogowi społecznemu na poziomie zakładowym.

Kompetencje na poziomie ponadzakładowym.

Nieco inaczej wygląda rozkład kompetencji na poziomie regionalnym. Badani wskazali, że na etapie planowania najważniejsze są kompetencje społeczne: umiejętność komunikowania się, elastyczność, myślenie strategiczne. Na etapie negocjacji, zdaniem uczestników ba-

dań, niezbędne stają się kompetencje zawodowe, które rozmówcy określali mianem „wiedzy”. Nie mniej sprecyzowanie, o jakie kompetencje zawodowe chodzi, badani zaczęli paradoksalnie wymieniać, przede wszystkim kompetencje społeczne: umiejętność słuchania ze zrozumieniem, umiejętność prowadzenia negocjacji, argumentowanie, sztukę zrozumiałego formułowania wniosków, nastawienie na kompromis i otwartość: „[...] umiejętność kierowania dyskusją, umiejętność dochodzenia do konkluzji [...] poparta gdzieś tam właśnie w zanadru tymi kompetencjami zawodowymi, profesjonalnymi”.

Sytuacja powtarza się na poziomie branżowym. Tu na etapie planowania najważniejsza jest znajomość specyfiki branży oraz posiadanie ogólnej wiedzy z zakresu ekonomii, polityki gospodarczej i zarządzania: „Ja bym powiedziała, że przygotowanie do prowadzenia dialogu jest najważniejsze, bo cała reszta to jest konsekwencja tego, jak to zespół przygotowuje. Można to potem świetnie poprowadzić, ale to jest najważniejsze. [...] zadanie przygotowania łączyłabym z kompetencjami zawodowymi”. Na etapie prowadzenia dialogu społecznego największe znaczenie ma posiadanie wybranych kompetencji społecznych: „W dialogu [umiejętność negocjacji] jest bardzo ważna, bo jednym niezręcznym ruchem, jedną wypowiedzią niezgrabną, możemy zniszczyć na początku wszystko”.

W opinii uczestników dialogu branżowego, dla realizacji przyjętych ustaleń oraz dla monitorowania i ewaluacji procesu największe znaczenie mają dwa czynniki: wzajemne zaufanie i konsekwencja w działaniu.

Powyższe badanie wskazało, że respondenci wskazują na istnienie zbioru wspólnych niezbędnych kompetencji dla wszystkich poziomów dialogu społecznego. Są to umiejętności z zakresu komunikacji w grupie oraz technik negocjacyjnych. Bardzo istotna jest wiedza o dialogu społecznym (mechanizmy, procedury, zasady funkcjonowania). Równie często uczestnicy

podkreślali także znaczenie elementarnej wiedzy z ekonomii i prawa.

Należy podkreślić, że respondenci zarysowali „mapy kompetencyjne”, w znacznym uproszczeniu. Projektując system szkoleń, ich opinie potraktowaliśmy jako punkt wyjścia – szkielet, na którym zostanie zbudowany ostateczny kształt koncepcji szkoleń.

Potrzeby szkoleniowe - rozpoznanie i analiza. Autorzy koncepcji szkoleń wskazali na istnienie dwóch obszarów oczekiwań. Dotyczą one treści szkoleń oraz formy ich prowadzenia.

Wielu badanych podkreślało konieczność wpisania szkoleń w ramy systematycznego i całościowego programu zwiększania kompetencji ich uczestników, począwszy od przeanalizowania sytuacji wyjściowej, przez zrozumiałe i mierzalne cele pośrednie, aż do osiągnięcia celu końcowego. Szczególną uwagę zwracały na to osoby mające spore doświadczenie w dziedzinie szkoleń, na

przykład pracownik odpowiedzialny za szkolenia w związku zawodowym: „Dlatego tak naprawdę szkolenia powinny się toczyć nieustannie. Ludzie się zmieniają. Jedno, to fakt, że są kadencje, i wtedy następuje wymiana ludzi, ale i w trakcie kadencji też, bo niektórzy rezygnują, nie chcą albo się nie sprawdzają. Z różnych powodów ludzie rezygnują. Więc takie szkolenia są potrzebne cały czas”. W efekcie szkolenia powinny stać się elementem pamięci organizacji. Pozwalają budować wspólną kulturę między różnymi pokoleniami lide-

rów. Są one także ważnym elementem legitymizacji nowych kadr.

Respondenci wskazywali na celowość wspólnych szkoleń dla pracodawców i pracowników. Choć niektórzy podkreślali trudności wynikające ze wspólnego szkolenia dla osób o odmiennym statusie społecznym, inni wskazywali na ryzyko podtrzymania stereotypów. Pomysł zamiany ról pojawia się w wielu wywiadach, ale w zróżnicowany sposób. „Wchodzenie w rolę drugiej strony łagodzi bojowe nastawienie każdej ze stron, sprawia, że dialog może się toczyć,

„Najważniejsze są kompetencje, ponieważ wszystko inne wynika z kompetencji. Jeśli ktoś jest niekompetentny, to patrzy na drugą stronę, jak na wroga albo przecenia wielkość tej drugiej strony, albo nie docenia”.

a nie zaczyna się. Stereotyp związkowca, jaki ma pracodawca: «Jako pracownik to nie był zbyt dobry, jako działacz jest rewelacyjny i ma jeden cel – pokazać, że dyrektor się nie nadaje». Stereotyp pracodawcy, jaki ma związkowiec: «Myśli o sobie, swoim stołku, właścicielu, a ludzi to ignoruje»».

Wskazywano także, że najpierw powinny odbywać się szkolenia na przykład po stronie związkowej. Mówiono o nauce „współpracy między związkami zawodowymi. Przygotowanie tylko jednego partnera po stronie związkowej nie jest dobrym rozwiązaniem. Jeżeli mówimy o rzeczywistym negocjowaniu i rzeczywistym dialogu, to takimi szkoleniami powinni być objęci najpierw wszyscy związkowcy, potem dobrze jest, jak dochodzą do tego jeszcze pracodawcy»».

Jest jednak pewna liczba uczestników badań, którzy są zwolennikami wspólnych szkoleń: „Wspólne szkolenia uczą zaufania – przemieszanie uczestników pozwala zrozumieć sposób pojmowania drugiej strony. Żebym ja wiedział, jak oni rozumują i dlaczego mi nie ufają, i dlaczego ja im nie ufam. Chodzi o przełamanie barier, które później się zaczynają piętrzyć. «Nie należy dzielić. Gdybyśmy dzielili, to pokazywalibyśmy, że coś ukrywamy przed sobą. Mówimy tu o jasnych regułach – tę samą wiedzę mamy dla jednych i dla drugich»».

Zarówno osoby prowadzące szkolenia, jak i eksperci są krytyczni wobec tradycyjnych wykładów, podobnie jak uczestnicy szkoleń: „Sprawa jest trudna. Dlaczego? Wyobraź sobie 270 osób o różnym statusie, o sprzecznych interesach, którym masz mówić o dialogu. Nie jestem tutaj kompetentny, choć wielokrotnie prowadziłem takie kursy. Wiem jednak, że kończyły się drzemki nie tylko wtedy, gdy głośno mówiłem, ale wtedy, kiedy pokazywałem im studia przypadku»».

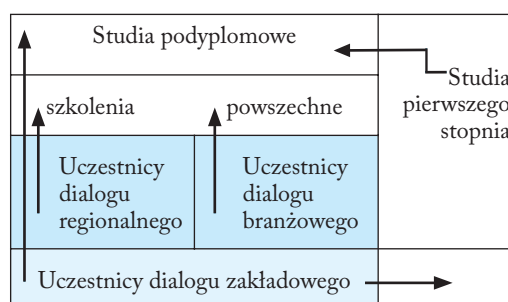
Respondenci wyrażali skłonność do oceniania szkoleniowców, przede wszystkim pod kątem na ile on sam jest zrozumiały, otwarty i stwarza poczucie bliskości. Najchętniej akceptowali szkoleniowców z uwagi na umiejętności i doświadczenie zawodowe. Ze względu na specyfikę tematu dialogu społecznego i grup docelowych, do których było skierowane szkolenie, trenerzy musieli posiadać z jednej strony wy-

soko rozwinięte umiejętności pracy z grupą, moderowania dyskusji i niedopuszczania do konfliktów, z drugiej zaś strony – doświadczenie w branży związanej z dialogiem społecznym. Szczególnie ważne było doświadczenie praktyczne uczestnictwa w procesie dialogu na różnych poziomach (od zakładowego do europejskiego) i w wielu różnych organizacjach. Istotne, jak wynikało z badań ewaluacyjnych, było także to, „że osoby prowadzące szkolenie znały sytuację w większości firm, których przedstawiciele pojawili się na szkoleniu, i dzięki temu mogli odpowiednio reagować na pojawiające się konflikty czy nawet zapobiegać im, zanim się pojawiły.

Koncepcja systemu szkoleń. Wyniki powyższych badań utwierdziły nas w przekonaniu, że system szkoleń oparty na wyodrębnieniu dwóch modułów i kilku profili kompetencyjnych jest najlepszym rozwiązaniem. W najwyższym stopniu może on służyć podnoszeniu efektywności dialogu społecznego. System szkoleń ma z jednej strony zaspokoić zarówno bardzo wyspecjalizowane potrzeby, jak i potrzeby bardzo podstawowe, a jednocześnie uwzględniłby funkcje, jakie pełnią w dialogu społecznym poszczególne jego uczestnicy.

System szkoleń, który zaproponowaliśmy składa się z dwóch głównych elementów. Pierwszy z nich stanowią szkolenia podstawowe. Mógłby w nich wziąć udział każdy, kto w jakikolwiek sposób jest zaangażowany w dialog społeczny (nie ma barier takich jak wiek, wykształcenie czy zajmowane stanowisko). W ramach szkoleń podstawowych przewidujemy szkolenia dla uczestników dialogu na poziomie ponadzakładowym i na poziomie zakładowym.

RYSUNEK. SYSTEM SZKOLEŃ



Z kolei drugi element systemu szkoleń obejmuje poza szkoleniami podstawowymi, również studia podyplomowe (w tym wypadku, jak już pisaliśmy, niezbędne jest posiadanie wyższego wykształcenia – co najmniej na poziomie licencyjnym).

W każdym wypadku kształtowane lub rozwijane będą zarówno kompetencje społeczne, jak i zawodowe. Różnice dotyczą i treści, i proporcji między poszczególnymi kompetencjami.

Na szczeblu zakładowym uczestnik dialogu społecznego, który jest zaangażowany w fazę planowania negocjacji i realizacji ustaleń, powinien doskonalić kompetencje zawodowe w czterech obszarach:

- dialog społeczny – wiedza na temat form, systemów i wyników dialogu społecznego;
- ekonomia – wiedza o mechanizmach podejmowania decyzji w gospodarce, stosowanie zasad mikroekonomii (maksymalizacja zysków i wartości majątku, optymalne kształtowanie cen), praktyczna umiejętność oceny działalności gospodarczej przedsiębiorstwa, zrozumienie oraz umiejętność interpretacji polityki przedsiębiorstwa w zakresie zatrudnienia i wynagrodzeń;
- prawo – wiedza na temat prawa pracy w części poświęconej dialogowi społecznemu, wiedza na temat implikacji prawnych (na przykład karnych) egzekucji postanowień dialogu społecznego;
- analiza strategiczna – znajomość podstawowych sposobów opracowywania strategii i procedur planowania strategicznego, umiejętność

definiowania przeszkód w skutecznym planowaniu strategii oraz doboru metod ich przezwyciężania.

Kompetencje społeczne. Natomiast uczestnik dialogu społecznego, który pełni wspomnianą wyżej rolę tylko w niewielkiej części koncentruje się na kompetencjach społecznych, w tym zwłaszcza w zakresie: umiejętności analizy kluczowych ról społecznych w grupie, umiejętności wykorzystania możliwości, jakie daje praca grupowa, umiejętności rozpoznawania procesów grupowych i ich moderowania (przywództwo, konflikt, komunikacja).

Z kolei osoby, które na poziomie zakładowym są zaangażowane bezpośrednio w proces konsultacji, informacji lub negocjacji, zdecydowanie muszą doskonalić się w zakresie kompetencji społecznych. Powinni mieć umiejętności w zakresie:

- analizy kluczowych ról społecznych w grupie;
- wykorzystywania możliwości, jakie daje praca grupowa;
- rozpoznawania procesów grupowych i ich moderowania (przywództwo, konflikt, komunikacja);
- praktycznego wykorzystania technik komunikacyjnych i efektywnej komunikacji społecznej.

Zdaniem autorów systemu szkoleń, powyższe osoby, które animują dialog, powinny mieć także kompetencje zawodowe w zakresie: wiedzy na temat form, systemów i wyników dialogu społecznego, wiedzy na temat prawa pracy

Badania nad szkoleniami

Eksperti badali potrzeby szkoleniowe wśród uczestników dialogu społecznego na szczeblu: (1) zakładowym (w 27 przedsiębiorstwach), (2) regionalnym (badano przedstawicieli piętnastu Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego), (3) na szczeblu branżowym (badano przedstawicieli pięciu najbardziej aktywnych branżowych zespołów trójstronnych), (4) centralnym (badano przedstawicieli Trójstronnej Komisji w randze ekspertów). W ramach badania przeprowadzono także rozmowy z ekspertami Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki

oraz mediatorami z listy mediatorów przy ministrze pracy i polityki społecznej.

W ramach badania przeprowadzono pilotażowe szkolenia uczestników dialogu społecznego. Każde ze szkoleń trwało 1,5 dnia, to jest 12 godzin (wliczając przerwy), dla grup liczących od 15 do 20 osób z 3 poziomów dialogu społecznego, zakładowego, regionalnego oraz branżowego i centralnego (razem). Szkolenia trwały od początku czerwca do praktycznie końca sierpnia. W sumie odbyło się 17 sesji szkoleniowych, w których uczestniczyło ogółem 350 osób.

w obszarze dialogu społecznego, rozumienia problematyki podejmowania decyzji przez uczestników życia ekonomicznego. Wskazane jest także, aby kształtowały również kompetencje związane z myśleniem strategicznym, do których należą:

- znajomość podstawowych sposobów opracowywania strategii i procedur planowania strategicznego;
- umiejętność definiowania przeszkód w skutecznym planowaniu strategii oraz doboru metod ich przezwycięzania;
- wiedza na temat planowania strategicznego;
- umiejętność praktycznego zastosowania narzędzi planowania strategicznego.

Z kolei uczestnicy dialogu toczonoego na szczeblu ponadzakładowym mają przed sobą podobnie skonstruowane profile kompetencyjne. Przeważają w nich mimo wszystko kompetencje zawodowe, które również mieszczą się w tych samych czterech obszarach: (1) dialog społeczny, (2) ekonomia, (3) prawo, (4) opracowywanie analiz strategicznych.

Na tym szczeblu dialogu ważne są kompetencje społeczne. Na pierwszy plan wysuwają się tu kompetencje związane z umiejętnościami analizy kluczowych ról społecznych w grupie, umiejętnością wykorzystania możliwości, jakie daje praca grupowa, czy też rozpoznawaniem procesów grupowych i ich moderowaniem (przywództwo, konflikt, komunikacja).

Z kolei profil kompetencyjny uczestnika dialogu społecznego ze szczebla ponadzakładowego, który jest zaangażowany bezpośrednio w proces konsultacji, informacji lub negocjacji zakłada równowagę między kompetencjami społecznymi i zawodowymi. W wypadku tych drugich kładziemy szczególnie duży nacisk na potrzebę pozyskiwania wiedzy i umiejętności z zakresu dialogu społecznego, zwłaszcza w obszarze:

- wiedzy na temat form, systemów i wyników dialogu społecznego;
- wiedzy na temat europejskiego dialogu społecznego oraz umiejętności swobodnego poruszania się po „mapie” instytucji dialogu europejskiego w wymiarze sektorowym i w wymiarze problemowym;

- umiejętności rozumienia zasad funkcjonowania systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej, sposobów podejmowania decyzji i wzajemnych relacji między kluczowymi instytucjami.

Wskazujemy również, że pożądane jest pozyskiwanie takich kompetencji zawodowych, jak:

- myślenie ekonomiczne i rozumienie problematyki podejmowania decyzji przez uczestników życia ekonomicznego;
- wiedza na temat prawa pracy w części poświęconej dialogowi społecznemu;
- znajomość podstawowych sposobów opracowywania strategii i procedur planowania strategicznego oraz umiejętność definiowania przeszkód w skutecznym planowaniu strategii i doboru metod ich przezwycięzania.

Ponadto zaproponowany system kształcenia zakłada doskonalenie kompetencji w trybie nauki na studiach podyplomowych. Mają one charakter akademicki i służą uzupełnieniu, pogłębieniu lub usystematyzowaniu wiedzy z danej dziedziny. Co więcej, pozwalają na zmianę kwalifikacji lub uzyskanie nowej, dodatkowej specjalności, bardziej zgodnej

z indywidualnymi predyspozycjami i zainteresowaniami oraz z własnym powołaniem.

Studia podyplomowe nie są formą szkoleń. Natomiast w ich programie postanowiliśmy jednak zachować przewagę zajęć warsztatowych (60 procent czasu nauczania) nad wykładami (40 procent czasu nauczania). Oczekujemy, że słuchacze studiów podyplomowych uzyskają, między innymi wiedzę na temat stosunków przemysłowych i metod zarządzania oraz powiązań sfery gospodarki, polityki i kultury, dzięki czemu będą potrafili wyjaśnić zależności struktury społecznej w stosunku do gospodarki i miejsca pracy. Powinni również zdobyć umiejętności rozumienia zasad funkcjonowania systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej, sposobów podejmowania decyzji i wzajemnych relacji między kluczowymi instytucjami, zapoznają się również z istotą i regułami analizy strategicznej.

Dodatkowo ukończenie studiów podyplomowych powinno umożliwić uczestnikom opanowa-

Badania wykazały, że uczestnicy dialogu uważają kompetencje za kluczowy czynnik dla wzmocnienia dialogu społecznego.

nie podstawowych zasad komunikacji społecznej i marketingu dla organizacji, nabycie umiejętności wygłaszania przemówień publicznych, a także analizowania swoich słabych i mocnych stron jako liderów, mobilizowania i inspirowania zespołów ludzkich, budowania zespołu i koordynowania jego funkcjonowania.

Podsumowanie. Chcielibyśmy podkreślić, że celem powyższego systemu szkoleń nie jest edukowanie osób, które po ukończeniu kursu można byłoby uznać za ekspertów w dziedzinie prawa pracy czy ekonomiki przedsiębiorstw. Z jednej strony chcieliśmy zaspokoić potrzeby szkoleniowe uczestników dialogu społecznego, z drugiej zaś strony – zaproponować taki zakres wiedzy, który pozwoli, w naszym mniemaniu, podejmować skuteczne decyzje w procesie dialogu społecznego, opartego przede wszystkim na wiedzy, a tylko w niewielkim stopniu na intuicji.

Wyposażenie uczestników dialogu społecznego w wymienione kompetencje nie gwarantuje automatycznie poprawy efektywności dialogu. W tym celu bowiem muszą być spełnione inne warunki, a przede wszystkim kwestia zaufania. Nie wolno nam jednak zapominać, że istotne znaczenie dla pełnionej funkcji mają również predyspozycje intelektualne i osobowościowe. Stanowią one fundament, na którym w toku odpowiednich doświadczeń i szkoleń można zbudować pożądane kompetencje. ■

Badania wskazują, że partnerzy dialogu na szczeblu przedsiębiorstw przywiązują duże znaczenie do wzajemnych stałych relacji. Uznają, że pozytywnie oddziałują na klimat organizacyjny i eliminowanie sytuacji konfliktowych
– pisze JACEK MĘCINA

Dynamika dialogu

– partnerstwo na poziomie zakładu pracy

Najnowsze badania wskazują przede wszystkim na to, że pomimo różnic w poglądach pracodawców i liderów związkowych, istnieje wiele wspólnych obszarów, które mogą stanowić podstawę obecnej i przyszłej współpracy. Zarówno pracodawcy, jak i liderzy związkowi podobnie postrzegają dialog społeczny i role, jakie powinni w nim odgrywać poszczególni aktorzy.

Artykuł opiera się na badaniu „Dialog społeczny na poziomie zakładu pracy” z 2009 roku¹. Objęto nim cztery grupy aktorów zakładowego dialogu: pracodawców, liderów związków zawodowych, członków rad pracowników oraz pracowników.

Badania dotyczą wielu istotnych aspektów funkcjonowania partnerów dialogu zakładowego. W zakresie części zagadnień posiadają wspólne podejście, ale występują istotne różnice. Wspólna jest gotowość prowadzenia dialogu i unikania skrajnych sytuacji konfliktowych takich, jak strajki czy protesty. Wyniki badań wskazują, że partnerzy przywiązują duże znaczenie do wzajemnych stałych relacji. Uznają to jako metodę kształtowania stosunków pracy w zakładzie. Wzajemne relacje pozytywnie oddziałują na klimat organizacyjny i eliminowanie sytuacji konfliktowych. Muszą one jednak ulegać dalszemu doskonaleniu. Pracodawcy powinni dopracowywać model komunikacji z pracownikami. Pracownicy doceniają częściej

rolę bezpośredniego przełożonego, chociaż pracodawcy zarzucają brak zainteresowania sprawami pracowniczymi. Model komunikacji z pracownikami jest szczególnie ważny w firmach średnich i dużych, gdzie brak bezpośrednich relacji może prowadzić do przeświadczenia, że sprawy załogi są dla pracodawcy obojętne, a interesuje go tylko personel kluczowy i najbardziej potrzebni fachowcy.

Dialoguj i dotrzytuj umów. Badania pokazują, że wspomniani partnerzy dialogu za najważniejszy czynnik, który sprzyja dialogowi uznają „dotrzykiwanie umów”. Inne ważne warunki dla prowadzenia dialogu to „tworzenie klimatu zaufania i wzajemne zaufanie stron”. Partnerzy uznają kwestie proceduralne i instytucjonalne za sprawy o nieco mniejszym znaczeniu. Natomiast podkreślają znaczenie dostępu do „pełnej i rzetelnej informacji dla wszystkich stron dialogu”. Częściej co prawda wskazywali ją liderzy związkowi niż pracodawcy, ale może wynikać to z faktu, że strona związkowa częściej jest adresatem tych informacji, a część swoich działań uzależnia od ich treści. Za istotny dla powodzenia dialogu uznają także element nazwany w badaniu: „skłonność pracodawcy do zawierania kompromisu”. W tym wypadku zdecydowanie częściej – jako znaczący – był on wskazywany przez związkowców i przedstawicieli rad pracowników niż przez pracodawców. Kolejne wskazanie dotyczyło „szukania kompromisu w określonych realiach ekonomicznych”. Wszyscy respondenci za bardzo ważny warunek wzajemnego porozumienia się uznają podjęcie próby zrozumienia racji drugiej strony. Na tę

zasadę „dobrych negocjacji” zawiera uwagę aż 67 procent liderów związkowych, 61 procent pracowników i 56 procent pracodawców.

Z kolei partnerzy za „raczej nieważne” i „zupełnie nieważne” uznają: udział mediatora i pomoc ekspertów zewnętrznych. Szczególnie często wskazywali na to pracodawcy. Co drugi pracodawca ocenił udział mediatora za nieważny. Ale wśród pracowników i liderów związkowych taką opinię miał tylko co około trzeci respondent, a w przypadku przedstawicieli rad pracowniczych rzadziej niż co piąty. Może to oznaczać, że mediatorzy i eksperci zewnętrzni traktowani są nieufnie, a sprawy stanowiące przedmiot dialogu autonomicznego są postrzegane jako wewnętrzne sprawy danego zakładu pracy. Ponad połowa zarówno pracodawców (54,8 procent), jak i liderów związkowych (54,5 procent) uznała, że porozumienia między stroną pracowniczą a pracodawcą wymagają większych możliwości dostosowania rozwiązań prawa pracy do specyfiki danego zakładu pracy².

Poluzować? Badanie objęło również od lat dyskutowane zagadnienie „poluzowania” zapisów Kodeksu pracy. Ma to służyć temu, aby praco-

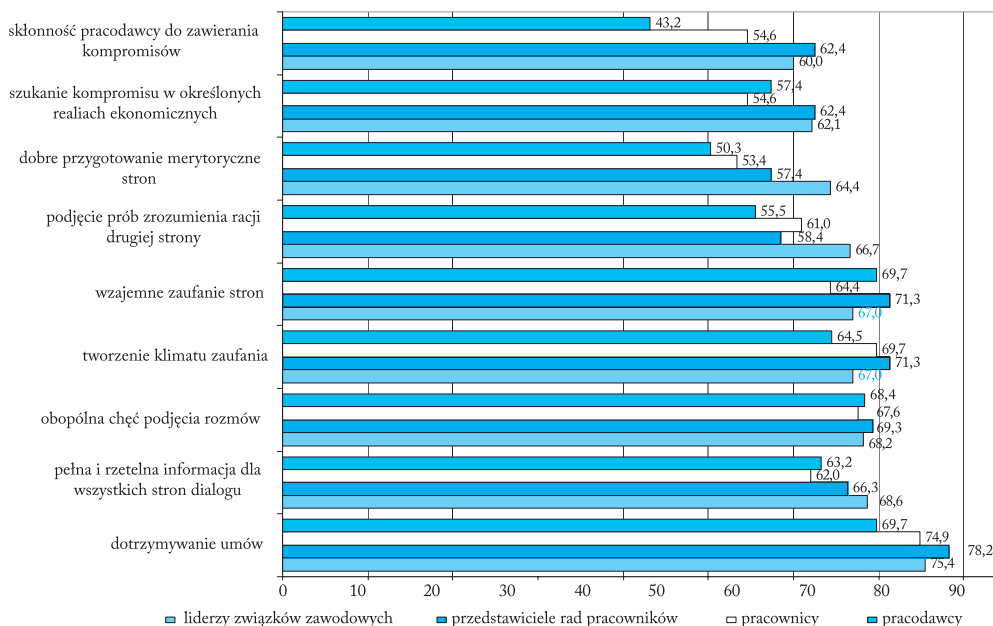
dawcy i związki zawodowe mogli swobodnie kształtować wzajemne stosunki pracy w zakładzie. Respondenci odpowiadali na temat zakresu swobody w odniesieniu do takich kwestii, jak ustalanie czasu pracy, gwarancje zatrudnienia, wprowadzenie elastycznych form pracy/zatrudnienia, zasady wynagradzania, uprawnienia pracownicze, możliwości podnoszenia kwalifikacji przez pracowników.

Analiza poniższych odpowiedzi może wskazywać na pewną ewolucję stosunków pracy. Pozwala ona na zaryskowanie tezy, że uczestnicy dialogu – częściej liderzy związkowi i pracownicy niż pracodawcy – dostrzegają potrzebę poszerzenia płaszczyzny dialogu i decentralizacji prawa pracy. Dotyczy to takich obszarów, jak wprowadzanie elastycznych form zatrudnienia, możliwość podnoszenia kwalifikacji, zasady wynagradzania, ustalania czasu pracy, gwarancje zatrudnienia, czy zakres uprawnień pracowniczych. Niewykluczone, że liderzy związków zawodowych uważają, że większa swoboda w zakresie ustalania warunków pracy i płac wpłynęłaby na wzmocnienie pozycji związków zawodowych.

Na przykład w zakresie kształtowania uprawnień pracowniczych tylko około 3 procent bada-

WYKRES 1. CO JEST WAŻNE DLA DIALOGU?

Partnerzy uznają następujące elementy za bardzo ważne dla zdolności do porozumienia się na szczeblu zakładowym³



O B L I C Z A D I A L O G U

TABELA 1. STOSUNEK PARTNERÓW SPOŁECZNYCH DO ZMIAN PRAWNYCH ZWIĘKSZAJĄCYCH SWOBODĘ ZAWIERANIA USTALEŃ NA POZIOMIE ZAKŁADU PRACY

WEDŁUG STOSUNKU DO ZMIAN W OBOWIĄZUJĄCYCH PRZEPISACH PRAWA		TAK, POWINNY MIEĆ WIĘKSZĄ SWOBODĘ W USTALANIU WARUNKÓW	POWINNO ZOSTAĆ TAK, JAK JEST	NIE, POWINNY MIEĆ MNIJSZĄ NIŻ OBECNIE SWOBODĘ	TRUDNO POWIEDZIEĆ/ BRAK ODPOWIEDZI
USTALANIE CZASU PRACY	PRACOWNICY	35,3	50,2	2,0	12,5
	RADY PRACOWNIKÓW	40,6	48,5	2,0	8,9
	LIDERZY ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH	43,6	50,0	1,5	4,9
	PRACODAWCY	36,1	51,0	2,6	10,3
GWARANCJE ZATRUDNIENIA	PRACOWNICY	39,4	41,0	4,3	15,3
	RADY PRACOWNIKÓW	42,6	49,5	1,0	6,9
	LIDERZY ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH	49,2	43,6	2,7	4,6
	PRACODAWCY	29,7	54,2	6,5	9,7
WPROWADZENIE ELASTYCZNYCH FORM PRACY/ZATRUDNIENIA	PRACOWNICY	40,3	38,7	4,5	16,6
	RADY PRACOWNIKÓW	46,5	34,7	5,9	12,9
	LIDERZY ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH	44,7	44,7	1,9	8,7
	PRACODAWCY	43,2	45,2	0,6	10,9
ZASAD WYNAGRADZANIA	PRACOWNICY	48,8	33,4	4,3	13,5
	RADY PRACOWNIKÓW	55,4	35,6	2,0	6,9
	LIDERZY ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH	54,2	39,8	2,7	3,4
	PRACODAWCY	37,4	49,7	3,9	9
UPRAWNIEN PRACOWNICZYCH	PRACOWNICY	44,0	37,3	3,5	15,1
	RADY PRACOWNIKÓW	43,6	41,6	3,0	11,9
	LIDERZY ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH	53,0	41,3	2,3	3,5
	PRACODAWCY	28,4	54,8	5,2	11,6
MOŻLIWOŚCI PODNOSZENIA KWALIFIKACJI PRZEZ PRACOWNIKÓW	PRACOWNICY	50,6	34,1	2,0	13,3
	RADY PRACOWNIKÓW	55,4	30,7	0	13,9
	LIDERZY ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH	56,1	37,9	1,1	4,9
	PRACODAWCY	36,8	49,7	1,3	12,2

nych uważało, że strony dialogu zakładowego „powinny mieć mniejszą niż obecnie swobodę” do działania. Pracodawcy okazali się najmniej skłonni do zwiększenia swobody w ustalaniu zakresu uprawnień pracowniczych. Liderzy związkowi przeciwnie. Dwukrotnie mniej pracodawców niż liderów związkowych opowiada się za swobodą w ustalaniu uprawnień pracowniczych. Pracownicy również rzadziej niż ich liderzy związkowi deklarowali zwiększenie swobody, jednak zdecydowanie częściej, niż pracodawcy.

Wśród pracowników charakterystyczne było to, że prawie co ósmy z nich nie umiał określić swego stanowiska w omawianych kwestiach

Zalety dialogu. Badania wskazują, że pomimo pewnych rozbieżności, duża grupa respondentów ze wszystkich badanych grup wskazuje na pozytywne efekty dialogu dla przedsiębiorstwa i pracowników. Uznają, że „warto prowadzić dialog niezależnie od wyniku, bo spotkania poprawiają atmosferę w pracy”, „dialog w zakładzie

O B L I C Z A D I A Ł O G U

TABELA 2. CZY DECENTRALIZACJA NIEKTÓRYCH DECYZJI W STOSUNKACH PRACY WPŁYNĘŁBY NA WZMOCNIENIE POZYCJI STRONY?

	LIDERZY ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH	PRACODAWCY
WZMOCNIENIE POZYCJI PRACODAWCY	26,1	24,5
WZMOCNIENIE POZYCJI ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH	29,2	10,3
NIE WPŁYNĘŁOBY ZNACZĄCO NA ZMIANĘ POZYCJI KTÓREJKOLWIEK ZE STRON NEGOCJACJI	24,2	47,7

pracy umożliwia rozwiązywanie konfliktów”, „dialog pozytywnie wpływa na sytuację pracowników”, „dobry dialog polega na zaciąganiu zobowiązań przez wszystkie jego strony”.

Generalnie liderzy związkowi częściej niż pracodawcy zgadzali się z opiniami, że prowadzenie dialogu ułatwia zarządzanie przedsiębiorstwem, umożliwia rozwiązywanie konfliktów, ma pozytywny wpływ na sytuację pracowników, umożliwia poprawę sytuacji ekonomicznej zakładu. Pracodawcy okazali się nieco bar-

dziej sceptyczni w swych wyborach, ale dotyczy to także pracowników. Na przykład ponad 17 procent mniej pracowników niż liderów związkowych zgadzało się z twierdzeniem, że *dialog w zakładzie pracy pozytywnie wpływa na sytuację pracowników*. Z kolei z większą zgodą spotkało się stwierdzenie, *dialog w zakładzie istnieje, ale mimo to pracodawca i tak robi, co uważa za stosowne* (52,7 procent wskazań w obu grupach). Z tym mało pochlebnym stwierdzeniem dotyczącym stanowiska pracodawcy w dialogu

TABELA 3. POZYTYWNE I NEGATYWNE EFEKTY DIALOGU

	PRACODAWCY	PRACOWNICY	RADY PRACOWNIKÓW	LIDERZY ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH
W PRZEDSIĘBIORSTWIE, GDZIE DOBRZE SIĘ ZARZĄDZA ZASOBAMI LUDZKIMI, ZBĘDNE JEST PRZEDSTAWICIELSTWO ZAŁOGI	61,90	44,40	27,70	29,20
DIALOG W ZAKŁADZIE ISTNIEJE, ALE POMIMO TO PRACODAWCA I TAK ROBI, CO UWAŻA ZA STOSOWNE	37,40	52,70	65,30	52,70
WARTO PROWADZIĆ DIALOG NIEZALEŻNIE OD WYNIKU, BO SPOTKANIA POPRAWIAJĄ ATMOSFERĘ PRACY	83,80	81,10	91,00	90,10
DIALOG W ZAKŁADZIE PRACY NIE MA ZNACZENIA, PONIEWAŻ STRONA ZWIĄZKOWA NIE JEST W STANIE USTALIĆ WSPÓLNEGO STANOWISKA	27,10	28,30	30,70	25,40
DIALOG W ZAKŁADZIE PRACY POZYTYWNE WPŁYWA NA SYTUACJĘ PRACOWNIKÓW	81,30	76,30	81,20	93,50
DIALOG W ZAKŁADZIE PRACY UMOŻLIWIA ROZWIĄZYWANIE KONFLIKTÓW	83,90	82,10	91,10	92,50
DIALOG W ZAKŁADZIE PRACY UMOŻLIWIA POPRAWĘ SYTUACJI EKONOMICZNEJ ZAKŁADU	59,40	62,40	80,20	78,40
PROWADZENIE DIALOGU W ZAKŁADZIE PRACY UŁATWIA ZARZĄDZANIE PRZEDSIĘBIORSTWEM	72,90	76,20	88,10	90,10
DIALOG KOŃCZY SIĘ PRZYJĘCIEM PRZEZ PRACODAWCĘ NOWYCH ZOBOWIĄZAŃ	54,20	51,20	63,40	65,60
PROWADZENIE DIALOGU NIEPOTRZEBNIE ANGAŻUJE WIELE OSÓB	34,80	30,40	25,70	25,00
DOBRY DIALOG POLEGA NA PODEJMOWANIU ZOBOWIĄZAŃ PRZEZ WSZYSTKIE JEJ STRONY	85,20	86,40	97,00	93,20

O B L I C Z A D I A Ł O G U

TABELA 4. PARTNERZY WEDŁUG STOSUNKU DO DIALOGU SPOŁECZNEGO

STOSUNEK DO DIALOGU SPOŁECZNEGO	LIDERZY ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH	PRZEDSTAWICIELE RAD PRACOWNIKÓW	PRACOWNICY	PRACODAWCY
POPIERAJĄCY/ZWOLENNICY	81,4	72,3	62,0	63,0
SCEPTYCY	15,1	20,8	23,1	25,8
NIEZORIENTOWANI	3,4	6,9	14,9	10,3

zgadzało się ponad 65 procent przedstawicieli rad pracowników i prawie 38 procent pracodawców. Należy jednak podkreślić, że te mało pochlebne o dialogu opinie były znacznie rzadsze niż wskazywane wcześniej pozytywne odpowiedzi; ponadto formuła działania rad pracowników oparta jest właśnie na formule konsultacji, gdzie pracodawca może, ale nie musi uwzględnić opinii rady⁴.

Wśród liderów związkowych zaobserwowano największy odsetek zwolenników dialogu społecznego, a mniejszy – wśród pracowników. Trudno było wyodrębnić grupę zdecydowanych przeciwników dialogu. Niektórzy respondenci prezentowali raczej stosunek niejednoznaczny, to jest zgadzali się ze sprzecznymi często opiniami. Można ich określić mianem sceptyków. Wśród pracodawców odnotowano najwyższy odsetek osób o niejednoznacznym, nazwijmy sceptycznym stosunku do dialogu, a najniższy – wśród liderów związków zawodowych. Badanie pozwoliło także na wyodrębnienie grupy osób, którą można uznać za niezorientowanych (najmniej liczebna). Rzadko wyrażali swoją opinię na temat dialogu, częściej wybierały możliwość „trudno powiedzieć” lub w ogóle unikały odpowiedzi na pytanie. Największy odsetek niezoriento-

wanych znajdował się w grupie pracowników, co może wynikać z ich niedostatecznej wiedzy na temat dialogu społecznego. Wśród pracodawców jest niższy odsetek niezorientowanych.

Partner w krzywym zwierciadle? Badania objęły również wątek dotyczący wzajemnego obrazu głównych aktorów dialogu na szczeblu zakładu. Respondenci zostali zapytani zarówno o ich oceny i opinie dotyczące pracodawcy, jak i związków zawodowych. 83 procent ankietowanych pracowników oceniało, że dyrekcja zakładu najczęściej kieruje się motywami ekonomicznymi (między innymi na chęć uzyskania, jak najlepszych wyników ekonomicznych). 65,2 procent pracowników uważa, że dyrekcji chodzi o maksymalizację zysku. Jednocześnie znaczna część ankietowanych wyraziła przekonanie, że dyrekcja kieruje się także troską o pracowników, ale jedynie z wybranych grup takich, których pozycja w zakładzie pracy jest wyższa. Znacznie rzadziej uważali, że dyrekcja ma motywację egalitarno-propracowniczą oraz chęć działania zgodnie z regułami *fair play*.

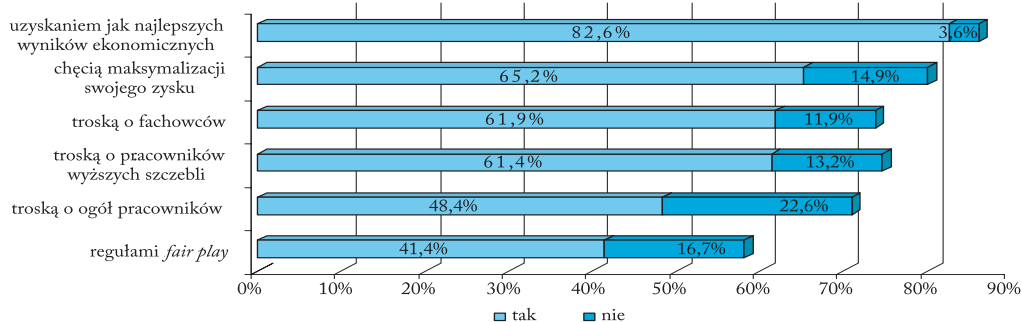
Pracownicy opisywali również skojarzenia jakie posiadają wobec typowego – według nich – polskiego pracodawcy. Mają zarówno skoja-

TABELA 5. POTENCJALNE KORZYŚCI PŁYNĄCE ZE WSPÓŁPRACY ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH I PRACODAWCY

KORZYŚCI DLA PRACOWNIKÓW	KORZYŚCI DLA FIRMY	ZMIANA STOSUNKÓW PRACY
- POPRAWA WARUNKÓW PRACY	- POPRAWA PRODUKTYWNOŚCI	- ZMIANA POSTAW
- WZROST WYSOKOŚCI ZAROBKÓW	- OBNIŻKA KOSZTÓW PRACY	- WPŁYW ZWIĄZKÓW NA DECYZJE
- OBNIŻONA FRUSTRACJA	- ZMIANY W PROJEKTOWANIU PRODUKTÓW	- ZMNIJSZENIE PRAWDOPODOBIEŃSTWA STRAJKÓW
- WZROST ZAUFANIA	- ZMNIJSZENIE ABSENCJI	- LEPSZE ROZUMIENIE INTERESÓW STRON
- WZROST ZAANGAŻOWANIA W PRACĘ	- ZMNIJSZENIE LICZBY SPÓZNIENÍ	- OBSERWACJA BIEŻĄCYCH SPRAW
- WZROST SATYSFAKCJI Z PRACY	- ZMNIJSZENIE LICZBY WYPADKÓW PRZY PRACY	
- PRZYWIĄZANIE DO FIRMY	- POPRAWA WYKORZYSTANIA ZASOBÓW PRACY	

Źródło: opracowanie na podstawie typologii proponowanej przez Stanisławę Borkowską.

WYKRES 2. PRACOWNICY O PRACODAWCACH. CZYM KIERUJE SIĘ DYREKCYJA ZAKŁADU PRACY, W KTÓRYM JEST ZATRUDNIONY RESPONDENT?



Uwaga. Na wykresie nie uwzględniono odpowiedzi „trudno powiedzieć” i braków odpowiedzi.

zenia pozytywne, jak i negatywne. Najczęstszym skojarzeniem było to, że pracodawca to osoba zainteresowana swoją karierą i swoimi pieniędzmi (28,3 procent) oraz skoncentrowana na zysku (19,9 procent). Znaczącą pozycję wśród skojarzeń zajmowały te związane z funkcjonowaniem na konkurencyjnym wolnym rynku i efektywnym prowadzeniem biznesu: zaangażowanie, zaradność, operatywność, kreatywność (24,4 procent), czy kompetencja, fachowość i dobre zorganizowanie (21,0 procent).

Typowy polski pracodawca w najmniejszym stopniu kojarzy się pracownikom z niekompetencją i słabym menagerem (5,6 procent). Stosunkowo niewielu respondentów postrzegało pracodawcę jako osobę dbającą o wszystkich pracowników (zaledwie 5,9 procent). Dla większego odsetka osób bliższe było skojarzenie

przeciwstawne, to jest nie dbający o pracowników (10,5 procent).

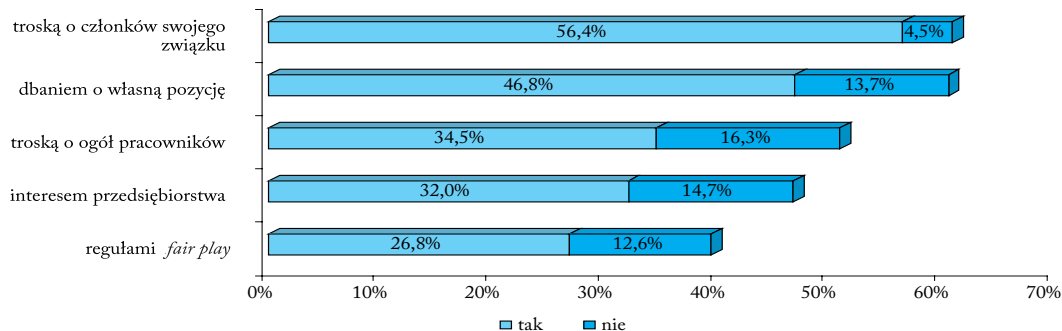
Pracowników zapytano również o ich postrzeżenie związków zawodowych. Najczęściej wskazywano, że liderzy związkowi kierują się troską o członków swojego związku. Drugą najczęściej wskazywaną cechą było dbanie o własną pozycję, a dopiero potem troska o ogół pracowników. Ankietowani rzadziej niż w ocenie pracodawców zgadzali się ze stwierdzeniem, że liderzy związkowi kierują się regułami fair play.

Reprezentacja interesów pracowniczych.

Rada pracowników i zakładowe organizacje związkowe są instytucjami reprezentacji interesów pracowniczych działającymi na poziomie zakładu pracy. Znaczna część pracowników jest zatrudniona w zakładach pracy, gdzie nie ma

WYKRES 3. PRACOWNICY O LIDERACH ZWIĄZKOWYCH

Akceptacja pracowników dla poszczególnych stwierdzeń dotyczących tego, czym kierują się liderzy związków zawodowych w zakładzie pracy, w którym jest zatrudniony respondent



Uwaga. Na wykresie nie uwzględniono odpowiedzi „trudno powiedzieć” i braków odpowiedzi.

żadnej formy reprezentacji interesów pracowników. W naszej gospodarce dominują bowiem małe i średnie firmy. Natomiast prawo wymaga dziesięciu osób dla założenia związku zawodowego, a rady pracowników obligatoryjnie muszą być tworzone tylko w zakładach, które zatrudniają powyżej pięćdziesięciu osób.

Badanie pokazało, że 67,6 procent pracowników pracuje w zakładzie pracy, w którym działają związki zawodowe⁵. Rada pracowników jest instytucją nieco rzadziej spotykaną – niespełna co drugi ankietowany pracował w zakładzie, w którym działała rada (nie jest to zły wynik, jak na 3 lata funkcjonowania ustawy⁶).

Badanie pokazało, że poza związkami zawodowymi i radami pracowników w znikomym zakresie działają inne formy reprezentacji pracowniczej, jak reprezentacje nieformalne, reprezentacje wyłaniane do określonych spraw w trybie Kodeksu pracy, mężowie zaufania, powoływani najczęściej dla celów reprezentowania pracowników przy gospodarowaniu zakładowym funduszem świadczeń socjalnych, czy w ramach procedur antydyskryminacyjnych, czy antymobbingowych. Przyczyny tego stanu rzeczy mogą być dwójakiego rodzaju. Występujące formy reprezentacji interesów pracowniczych są wystarczające i nie ma potrzeby tworzenia innych przedstawicielstw, albo wiedza o możliwo-

ści stworzenia innego, niż najczęściej spotykane jest zbyt mała.

Działacze związkowi głoszą często opinię, że niskie uzwiązkowienie jest efektem niechęci pracodawców do zakładowych związków zawodowych. Tymczasem 22,5 procent pracowników z zakładów, gdzie nie ma związków zawodowych, wskazywało, że brakuje chętnych do zakładania związków. 21 procent pracowników z tego typu firm uważało, że ich zakład jest zbyt mały, aby można było założyć związek zawodowy. Niemal 20 procent pracowników twierdziło, że w ich zakładzie związki zawodowe nie są potrzebne, bo pracodawca nie wykorzystuje pracowników. Natomiast co dwudziesty pracownik przyznał, iż związki nie powstają z uwagi na niechęć pracodawcy i obawy jego restrykcji.

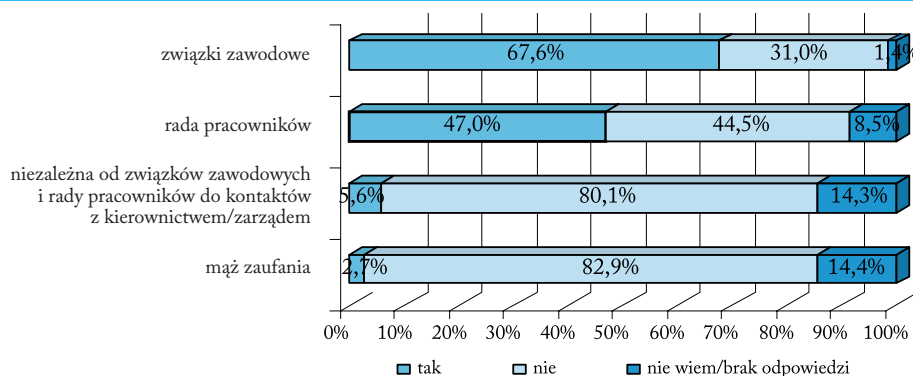
Pracownicy odpowiadali także na pytania o to, kto najlepiej reprezentuje ich interesy w zakładzie pracy. Wprowadzono to pytanie w nawiązaniu do znanej tezy prof. Leszka Gilejko

o „porzuceniu” pracowników przez elity związkowe. Nie ma podmiotu, którego pracownicy jednoznacznie uznają za swojego rzecznika interesów. Jednakże warto zauważyć, że grupa osób, które nie widzą żadnego skutecznego sposobu obrony interesów pracowniczych nie pokrywa się w całości z grupą osób, które uważają, że w ich zakładzie pracy nie ma podmiotu reprezentującego interesy pracowników zakładu.

Liderzy związkowi częściej niż pracodawcy zgadzają się, że prowadzenie dialogu ma pozytywny wpływ na pracowników, poprawę sytuacji ekonomicznej zakładu itp.

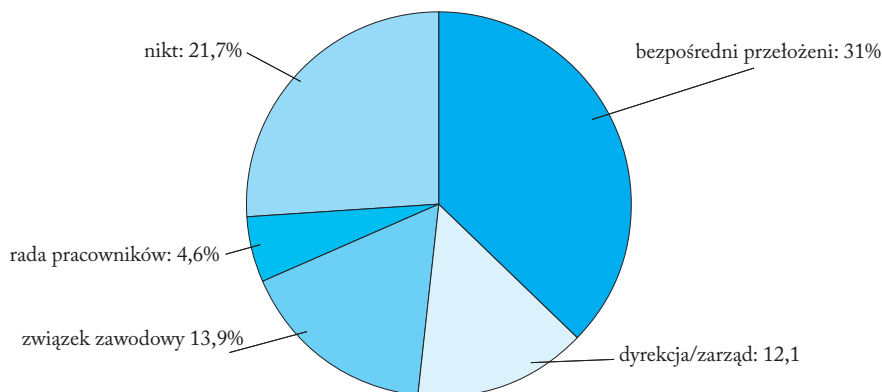
WYKRES 4. REPREZENTACJA PRACOWNICZA

Odsetek respondentów pracujących w zakładach pracy, gdzie działa określona forma przedstawicielstwa załogi



WYKRES 5. KTO BRONI PRACOWNIKÓW?

Rozkład odpowiedzi na pytanie „Kto, według Pana/Pani, najlepiej reprezentuje interesy pracowników w Pana/Pani zakładzie pracy?”



Badania pokazują także, że istnieje wysoki odsetek wskazań na bezpośrednich przełożonych, jako na osoby, które najlepiej reprezentują interesy pracowników. Te deklaracje częściej występują w małych firmach, gdzie nie ma związków. Dwanaście procent badanych twierdzi nawet, że zarząd/dyrekcja jest najlepszym reprezentantem pracowników. Tylko niecałe pięć procent ankietowanych wskazywało na radę pracowników.

Przyczyną powyższego stanu rzeczy może być wskazywana już wcześniej słaba komunikacja organizacji związkowych z załogą i brak umiejętności informowania pracowników o podejmowanych działaniach. Potwierdza to tezę o stopniowym obniżaniu poziomu legitymizacji związków zawodowych do występowania w imieniu pracowników. Może to iść w parze z dalszym zmniejszaniem się liczby członków.

Wyniki badania wskazują, że obecność jakiegokolwiek formy przedstawicielstwa załogi (związków zawodowych lub rady pracowniczej) obniża odsetek osób, wyrażających opinię, że w zakładzie pracy nikt nie reprezentuje interesów pracowników. Taki pogląd zadeklarowało 31,5 procent osób pracujących w przedsiębiorstwie, gdzie nie ma związków zawodowych i dla porównania – 17,0 procent respondentów, pracujących w przedsiębiorstwie, gdzie jest tylko rada pracowników.

Przeprowadzone badania pozwalają na sformułowanie obserwacji, że im w mniejszym stopniu interesy pracownicze są instytucjonalnie reprezentowane, tym większy odsetek responden-

tów wskazuje na bezpośrednich przełożonych jako reprezentantów interesu pracowniczego. Aby tę prawidłowość zilustrować przytoczę obserwację, że 24 procent pracowników wskazało na bezpośrednich przełożonych w przedsiębiorstwach, gdzie działają związki zawodowe i rada pracownicza. Natomiast 42,4 procent pracowników wskazało przełożonego jako reprezentanta interesu pracowniczego w zakładach, gdzie nie ma żadnego ustawowo przewidzianego przedstawicielstwa załogi. Wyniki w powyższym zakresie modyfikuje także wielkość zakładu pracy. Otóż w małych firmach częściej wskazywano, że reprezentantem interesów jest bezpośredni przełożony.

Układy zbiorowe i dialog. W Polsce do niedawna było sporo barier ograniczających zasięg układów zbiorowych pracy. Sytuacja ta zmienia się powoli po roku 2004, co wiąże się nie tylko z integracją z UE, ale przede wszystkim z poprawą kondycji polskich firm. W latach 2006–2008 obserwujemy tendencję do wzrostu zawieranych układów zakładowych, a także obserwowaliśmy wzrost płac i wzmocnienie pozycji pracownika na rynku pracy. Otwiera to przestrzeń dla podwyższania standardów pracy w celu stabilizacji zatrudnienia i oferowania bardziej konkurencyjnych warunków pracy i płac, i może sprzyjać rozwojowi układów zbiorowych⁷.

Układy zbiorowe pracy w Polsce wciąż w ograniczonym zakresie spełniają jedną z podstawowych funkcji decentralizacji regulacji

w zakresie stosunków pracy, nie dając możliwości odstępstwa od regulacji ustawowych w wielu kluczowych obszarach stosunków pracy, jak w szczególności czas pracy. Nie dają także większych możliwości deregulacji i uelastycznienia przepisów, co dawałoby możliwość dostosowania rozwiązań w zakresie stosunków pracy do potrzeb konkretnego przedsiębiorstwa i załogi⁸.

Badanie pokazało, że 28,9 procent pracowników było zatrudnionych w firmach, w których obowiązywał układ zbiorowy pracy (UZP), natomiast 50,8 procent ankietowanych – w firmach, w których nie było podpisanego układu, zaś co piąty respondent nie potrafił powiedzieć, czy w jego zakładzie pracy układ był podpisany. Dane wskazują, że układy są powszechne głównie w przedsiębiorstwach państwowych oraz w dużych firmach.

Większość respondentów objętych postanowieniami UZP deklaruje, że zna jego treść – 17,0 procent ocenia, że zna zapisy układu dokładnie, zaś 51,5 procent – twierdzi, że nie jest to dokładana znajomość. Co trzecia osoba pracująca w przedsiębiorstwie, w którym został podpisany układ nie zna jego postanowień.

Respondenci najczęściej wskazywali, że za najważniejsze ustalenia układu zbiorowego uznają wynagrodzenia i porozumienia płacowe (wskazało je 43,1 procent respondentów). Kolejne istotne składniki układu to: gwarancje zatrudnienia i ochrona miejsc pracy oraz regulacje dotyczące czasu pracy. W układach zbiorowych znajdują się także regulacje dotyczące

bezpieczeństwa i higieny pracy oraz inne kwestie związane ze składnikami wynagrodzeń, jak dodatki stażowe, nagrody jubileuszowe, czy ze świadczeniami, jak odprawy emerytalne czy zasady podziału zakładowego funduszu świadczeń socjalnych. Należy podkreślić, że istniejący niski odsetek regulacji dotyczących gospodarowania zakładowego funduszu świadczeń socjalnych (ZFSS) wynika z tradycji zawierania odrębnych porozumień w tym zakresie.

Natomiast po stronie pracodawców⁹ 34,8 procent reprezentowało przedsiębiorstwa, w których był podpisany układ zbiorowy pracy (UZP). 4,5 procent respondentów z tej grupy nie potrafiło powiedzieć, czy w jego zakładzie pracy był podpisany UZP. Tylko trzech respondentów na pięćdziesięciu twierdziło, że układ przestał obowiązywać (wypowiedziano go w 2004, 2007 i 2008 roku). Układy zbiorowe pracy podpisane były w ponad połowie przedsiębiorstw/institucji państwowych i spółek Skarbu Państwa (55,9 procent), w 66,7 procent spółek pracowniczych, w prawie co trzeciej firmie/institucji samorządowej i w co czwartej firmie prywatnej, najczęściej były podpisywane w przedsiębiorstwach należących do branży: górnictwo/kopalnictwo (100 procent), wytwarzanie i zaopatrzenie w energię elektryczną, gaz, wodę (57,15 procent).

Układy były podpisywane głównie w przedsiębiorstwach dużych zatrudniających ponad dwustu czterdziestu dziewięciu pracowników. Według ponad trzech czwartych pracodawców w trakcie negocjowania zakładowego układu

WYKRES 6. NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA ZBIOROWEGO UKŁADU PRACY WEDŁUG PRACOWNIKÓW

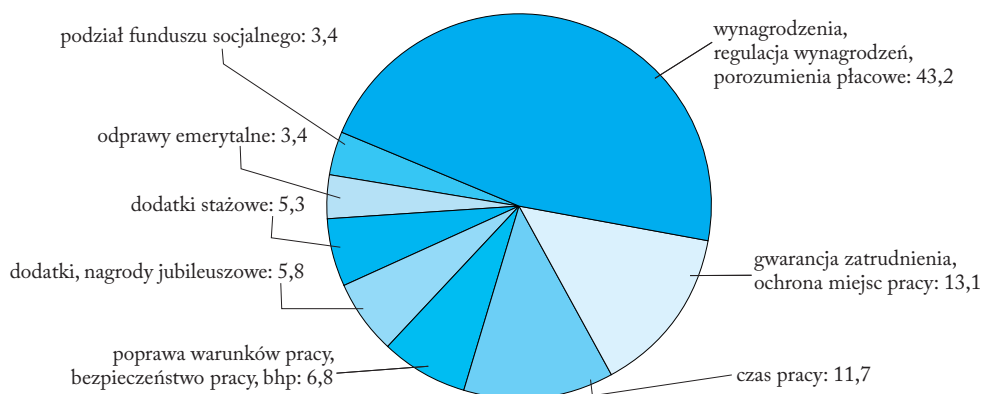


TABELA 6. WPŁYW ZAWARCIA ZAKŁADOWEGO UKŁADU ZBIOROWEGO PRACY NA KONDYCJĘ EKONOMICZNĄ PRZEDSIĘBIORSTWA

JAK PANA/PANI ZDANIEM ZAWARCIE ZAKŁADOWEGO UKŁADU ZBIOROWEGO PRACY WPŁYNEŁO NA KONDYCJĘ EKONOMICZNĄ PRZEDSIĘBIORSTWA	PRACODAWCY	ZWIĄZKI ZAWODOWE
POPRAWIŁO JĄ	16,7	25,0
POGORSZYŁO	11,1	2,3
NIE MIAŁO WPŁYWU	50,0	58,6
TRUDNO POWIEDZIEĆ	20,4	12,5
BRAK ODPOWIEDZI	1,9	1,6

zbiorowego pracy nie było żadnych form nacisku, protestu. Jednak w opinii co czwartego respondenta negocjacom towarzyszyły akcje pracowników, najczęściej było to pogotowie strajkowe (11,1 procent wskazań), strajk ostrzegawczy (5,6 procent wskazań) oraz manifestacje, wiece pracownicze (3,7 procent wskazań).

Według pracodawców ich przedstawiciele proponując zapisy do układów zbiorowych pra-

cy kierowali się sytuacją ekonomiczną firmy (38,9 procent wskazań), oczekiwaniami załogi (13,0 procent wskazań), Kodeksem pracy (9,3 procent wskazań). Połowa pracodawców i prawie 60 procent liderów związkowych uważało, że zawarcie zakładowego układu zbiorowego pracy nie miało wpływu na kondycję ekonomiczną przedsiębiorstwa. Jednak co dziesiąty pracodawca uważał, że ją pogorszy-

Zakładowy dialog pod badawczą lupą

Artykuł i zawarta w nim treść opiera się o badanie „Dialog społeczny na poziomie zakładu pracy”. Stanowiło ono część szerszych badań nad dialogiem społecznym w Polsce przeprowadzonych w 2009 roku¹⁰. Badaniem objęto cztery grupy respondentów – aktorów zaangażowanych w dialog społeczny na poziomie zakładu pracy, to jest pracodawców, liderów związków zawodowych i przedstawicieli rad pracowników oraz pracowników.

W badaniu zastosowano różne techniki badawcze. W przypadku głównych aktorów dialogu autonomicznego wykorzystano metody jakościowe (indywidualny wywiad pogłębiony – IDI), a w badaniu pracowników – metody ilościowe (PAPI). Wyniki badań ilościowych służyły do weryfikacji tez uzyskanych w badaniach jakościowych. W sumie uzyskano opinie od 250 liderów związkowych, 102 przedstawicieli rad pracowników, 150 przedstawicieli pracodawców i 701 pracowników ze 150 zakładów pracy.

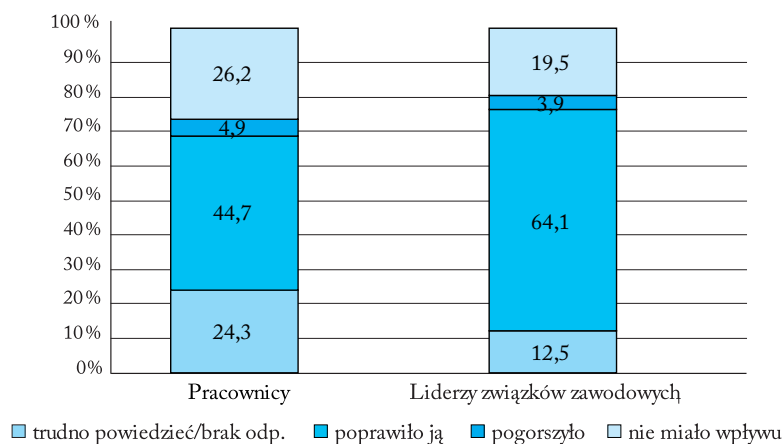
W każdym z kwestionariuszy kierowanym do odmiennej grupy badawczej umieszczono następujące bloki pytań, o zakresie

dostosowanym do charakterystyki respondentów:

- poglądy na określone zasady gospodarcze, ocena dialogu na poziomie krajowym i ocena wpływu przystąpienia Polski do UE na stosunki pracy;
- stan faktyczny i ocena respondentów stopnia partycypacji pracowników w zakładzie pracy;
- związki zawodowe i rada pracowników jako formy przedstawicielstwa załogi;
- przestrzeganie w zakładzie pracy norm Kodeksu pracy;
- spory zbiorowe;
- układy zbiorowe pracy;
- stan i ocena autonomicznego dialogu społecznego;
- postawy i przekonania dotyczące pracy i wynagrodzeń;
- działanie przedsiębiorstwa w dobie kryzysu.

Omówienie pełnych wyników badania i rekomendacji znalazło się w książce „Dialog społeczny na poziomie zakładu pracy. Między zasadami i realiami” (red. J. Męcina, Cz. Kliszko, M. Fedorczyk).

WYKRES 7. JAK ZDANIEM PRACOWNIKÓW ZAWARCIE ZAKŁADOWEGO UKŁADU ZBIOROWEGO PRACY WPŁYNEŁO NA SYTUACJĘ PRACOWNIKÓW PRZEDSIĘBIORSTWA



ło, a co czwarty lider związkowy uważał, że ją poprawiło.

Z kolei prawie co czwarty pracownik nie umiał ocenić, jak zawarcie zakładowego układu zbiorowego wpłynęło na sytuację pracowników przedsiębiorstwa. Ponad 26 procent uważało, że nie miało wpływu, ale prawie 45 procent twierdziło, że poprawiło sytuację pracowników. O wiele bardziej optymistyczny obraz wpływu zawarcia zakładowego układu zbiorowego pracy na sytuację pracowników przedsiębiorstwa widoczny jest w rozkładzie odpowiedzi liderów związkowych. Prawie 65 procent z nich uważało, że w związku z podpisaniem zbiorowego układu pracy sytuacja pracowników poprawiła się, a tylko co piąty uważał, że nie miało to na nią wpływu.

Tak znaczna różnica w opinii na temat wpływu regulacji układu zbiorowego pracy na sytuację przedsiębiorstwa stanowi kolejny dowód na słabą komunikację w relacjach zbiorowych i nie wypełnianie przez związki ważnej funkcji informacyjnej. Może też świadczyć o tym, że związkowcy opanowali wyłącznie umiejętność komunikowania się z członkami swoich związków.

Pracodawcy najczęściej wskazywali, że beneficjentami układów są wszyscy pracownicy (42,6 procent) lub wszystkie strony korzystają w równym stopniu (27,8 procent). Tylko 5,6 procent pracodawców uważa, że ich grupa korzystała z zawarcia układu. Ale dostrzegali takie korzyści z układów, jak spokój w firmie, brak konfliktów (53,7 procent), brak konieczności ciągłego nowe-

WYKRES 8. OPINIE PRACODAWCÓW O BENEFICJENTACH ZAKŁADOWEGO UKŁADU ZBIOROWEGO PRACY

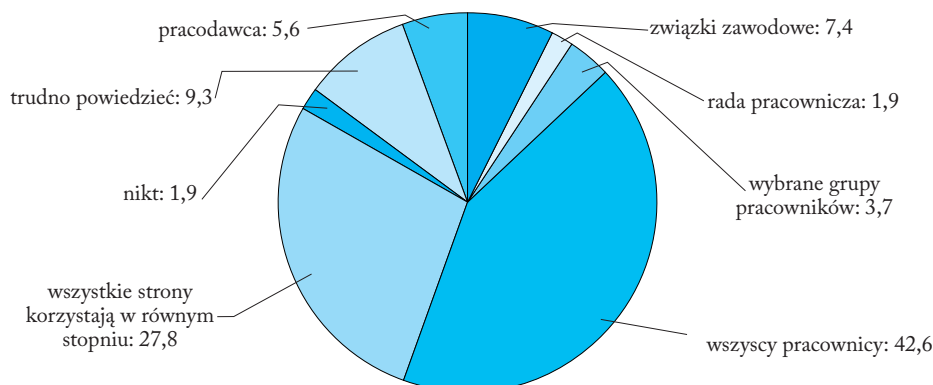


TABELA 7. PRZESŁANKI ZAWIESZENIA UKŁADÓW ZBIOROWYCH PRACY. OPINIE RESPONDENTÓW.

W JAKIEJ SYTUACJI PANA/PANI ZDANIEM NALEŻAŁOBY ZAWIESZAĆ WYBRANE USTALENIA UKŁADÓW ZBIOROWYCH PRACY?	PRACODAWCY	PRACOWNICY	LIDERZY ZWIĄZKOWI	RADA PRACOWNIKÓW
NIE MA TAKICH OKOLICZNOŚCI, KTÓRE UZASADNIAŁYBY ZAWIESZENIE UKŁADU ZBIOROWEGO PRACY	25,9	29,1	43,0	37,5
KRYZYS GOSPODARCZY W KRAJU	14,8	9,7	6,3	4,2
ZŁA SYTUACJA W BRANŻY, W KTÓREJ DZIAŁA PRZEDSIĘBIORSTWO	–	5,8	10,9	4,2
ZŁA KONDYCJA FINANSOWA PRZEDSIĘBIORSTWA	38,9	42,7	32,0	37,5
ZŁE WYNIKI FINANSOWE POSZCZEGÓLNYCH DZIAŁÓW PRZEDSIĘBIORSTWA	3,7	2,4	0,8	–
TRUDNO POWIEDZIEĆ	16,7	9,7	6,3	12,5
BRAK ODPOWIEDZI	–	0,5	0,8	4,2
RAZEM	100,0	100,0	100,0	100,0

lizowania kwestii płacowych (18,5 procent), zadowolenie pracowników i zwiększenie wydajności (po 9,3 procent wskazań). Zdaniem pracodawców, pracownicy korzystają najczęściej z układów z uwagi na bezpieczeństwo pracy (46,3 procent wskazań), satysfakcję z wynagrodzeń (44,4 procent), poczucie stabilizacji zawodowej (18,5 procent).

Podsumowanie. Badania pokazały, że dialog na szczeblu zakładów pracy jest zjawiskiem niesłychanie złożonym. Kryje on wciąż wiele wyzwań. Partnerzy mają szereg zbieżnych poglądów, jak na przykład na problematykę płac, ale jednocześnie istnieją silne różnicowanie

poglądów, na przykład w kwestii modelu reprezentacji pracowniczej i docelowego kształtu zbiorowych stosunków pracy. Ale strony zgadzają się, że obecny system nie jest dobry i chcą pracować nad lepszym.

Przeprowadzone badania pozwoliły również na zidentyfikowanie tych obszarów dialogu, które są jego słabą stroną lub też potencjalnie w przyszłości mogą utrudniać jego prowadzenie. Metod uniknięcia przyszłych problemów dopatrują się we wzmocnieniu aktorów zakładowego dialogu i lepszym dostosowaniu jego instrumentów.

Istotnym elementem kształtującym stosunki na linii pracodawca – pracownik są wzajemne

Siła dialogu

Na poziomie zakładu pracy najważniejszą funkcją dialogu społecznego jest regulacja stosunków pracy i godzenie interesów stron. Umożliwia on harmonizowanie celów pracodawców związanych z działaniem na rynku z potrzebami i oczekiwaniami pracowników. Jest również sposobem budowania spokoju społecznego.

Partnerami dialogu zakładowego są związki zawodowe działające jako przedstawicielstwo załogi i pracodawca. Jest to zatem dialog bilateralny, nieangażujący przedstawicieli władz publicznych i dlatego nazywany jest autonomicznym.

Według przyjętej w tym tekście definicji zakładowy dialog społeczny – w formie zinstytucjonalizowanej – obejmuje kształtowanie warunków pracy i płac poprzez tworzenie i zmiany zakładowych źródeł prawa, jak układy zbiorowe pracy, regulaminy i porozumienia. Dotyczy także reprezentowania interesów pracowniczych w stosunkach pracy i budowania pozytywnego klimatu organizacyjnego, w tym eliminowania sytuacji konfliktowych. Dialog realizowany jest poprzez informowanie, konsultowanie, negocjowanie i regulowanie.

Kamienie milowe zakładowego dialogu

Badania dostarczają szeregu wyników, które warte są zwrócenia szczególnej uwagi:

- zdaniem połowy respondentów związki zawodowe są reprezentantem interesów załogi, zatem jeśli porównać ten odsetek z rzeczywistym przeciętnym uzwiązkowaniem w Polsce, to rysuje się przestrzeń dla rozwoju organizacji związkowych, które mają szansę poszerzać członkostwo;
- znaczna część pracowników nie jest gotowa do zaangażowania się w tworzenie związków zawodowych w zakładzie pracy, ale być może byłaby zainteresowana uczestnictwem w nich, gdyby działały. Być może osoby te można uznać za potencjalnych członków związków zawodowych;
- dla części pracowników podstawową funkcją związków zawodowych jest obrona i reprezentowanie interesów pracowniczych przed pracodawcą. Pracownicy preferują konsultacje i negocjacje, jako metodę reprezentacji interesu przed strajkami lub manifestacjami, które akcentuje niewielki odsetek;
- duża grupa pracowników wskazuje, że reprezentantem interesów są w ich zakła-

dach bezpośredni przełożeni, to od nich dowiadują się o ważnych kwestiach związanych z warunkami pracy, do nich zwracają się ze swoimi problemami;

- pracownicy są w mniejszym stopniu zainteresowani istnieniem związków zawodowych, gdy relacje z pracodawcą są poprawne, a w firmie istnieją właściwe procedury zarządzania zasobami ludzkimi. Taką tezę stawiałem w swoich analizach relacji dialogu społecznego i zbiorowych stosunków pracy do poziomu zarządzania zasobami ludzkimi w firmach¹¹;
- obserwujemy też zjawisko zmiany charakteru stosunków pracy z negocjacji zbiorowych w stronę indywidualnego negocjowania warunków pracy, zwłaszcza w sektorze małych i średnich firm, ale i w dużych organizacjach wśród pracowników dobrze wykształconych;
- rada pracowników nadal jest instytucją słabo obecną w świadomości pracowników. Większość z nich nie postrzega rady jako reprezentanta interesów pracujących.

stereotypy. Działania zmierzające do zmiany tego stanu wydają się bardzo wskazane. Za celowe można by uznać promowanie spotkań z załogą dla wzajemnego poznania poglądów, sposobu działania itp. W tym zakresie organizacje pracodawców mają ważną rolę do odegrania. Mogą wskazywać oraz promować działania na rzecz dialogu i współpracy wpływając przy tym znacząco na zmianę wizerunku polskiego pracodawcy.

Ale po stronie wszystkich aktorów dialogu potrzebne jest stałe zmniejszanie deficytu komunikacji oraz dostarczanie informacji o zakresie i sposobach współpracy pracodawcy ze związkami zawodowymi oraz działaniach podejmowanych przez strony na rzecz pracowników. Wielką rolę do odegrania mają tu struktury ponadzakładowe organizacji związkowych, organizacje pracodawców, Trójstronna Komisja, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Państwowa Inspekcja Pracy. Zdaniem respondentów, te instytucje powinny tworzyć infra-

strukturę dialogu, a zwłaszcza dostarczać informacji i szkoleń, które wpłyną na profesjonalizację dialogu na poziomie zakładu pracy. Najważniejsze obszary szkoleń wskazywane przez respondentów to negocjacje, prawo pracy, dialog społeczny.

Część pracowników deklaruowała w badaniu, że ich interesy nie są reprezentowane. Wpływa na to w znacznej mierze nieobecność związków zawodowych w małych i średnich przedsiębiorstwach. Drugim powodem składania tych deklaracji jest – w ocenie niektórych pracowników – przekonanie, że cele i sposoby działania związków zawodowych są niejednokrotnie nieadekwatne do ich potrzeb. Niewątpliwie obie te sytuacje obniżają poziom legitymizacji związków zawodowych do podejmowania wiążących ustaleń.

Badanie wskazuje, że dla dobra rozwoju dialogu, warto wypracować precyzyjne zasady wzajemnych relacji, sposobu prowadzenia rozmów czy rozwiązywania kwestii spornych, wreszcie wzajemnego informowania. Istnienie takich

wspólnie wypracowanych zasad ułatwia dialog. Czasami dochodzi do tego, że zamiast merytorycznych rozmów rozgrywają się spory o kwestie proceduralne. Wynika to z tego, że tylko niektóre przepisy regulują w miarę precyzyjnie zobowiązania stron czy procedury prowadzenia konsultacji lub negocjacji. W większości przypadków procedury te po prostu nie istnieją pomimo, że relacje pracodawca – związki zawodowe oparte są na bardzo wielu przepisach ustawowych począwszy od ustawy o związkach zawodowych, Kodeksu pracy, po szereg ustaw szczegółowych.

Badania wykazały na współwystępowanie w zakładach pracy rad pracowników i związków zawodowych. Związki zawodowe częściej występują w dużych zakładach pracy, gdzie jednocześnie pracodawcy mają obowiązek utworzenia rady na wniosek 10 procent załogi. Badania wskazują na potrzebę dalszych działań edukacyjnych, które wsparłyby zakładowych partnerów we właściwym rozumieniu roli rad. Otóż po stronie pracowników widzimy, że mają tendencję do przenoszenia uprawnień i obowiązków związków zawodowych na rady pracowników. Z kolei po stronie pracodawców widzimy, że oczekują oni wobec rady działań na rzecz utrzymania pokoju społecznego i „nie wtrącania się” w zarządzanie firmą. Warto im lepiej nasświetlić korzyści wynikające z funkcjonowania tego typu instytucji w zakładzie pracy.

Z badań wynika, że w przedsiębiorstwach istnieje duża dowolność samego zakresu informowania i konsultowania. Nie ma bowiem jednoznacznych wytycznych dotyczących częstotliwości i zakresu tych czynności. Celowe byłoby opracowanie standardów informowania i konsultowania, które byłyby dobrowolnie akceptowane przez pracodawców. Trójstronna Komisja oraz organizacje pracodawców mogłyby temu patronować. Pierwszym krokiem powinno być poważne podejście do zobowiązań wynikających z art. 5 ustawy, czyli zawierania zakładowych porozumień dotyczących realizacji ustawowej zasady informowania i konsultowania. Brak takich porozumień utrudnia proces tworzenia dobrych praktyk i wysokich standardów współpracy. Pracodawcy wskazują, że proces konsultacji uregulowany ogólnie w art. 14 ustawy, przy braku porozumienia pomiędzy radą pracowników a pracodawcą, może utrudniać ten proces. Brak uregulowania kwestii terminu wydania opinii przez Radę oznacza często w praktyce, że

proces konsultacji zmian organizacyjnych wydłuża się do 30–40 dni, w praktyce blokując zmiany w zakładzie. Utrudnia to dobrą komunikację i powoduje niepotrzebne konflikty. To jeden z kilku przykładów kwestii, które wymagają wspólnej wykładni partnerów społecznych lub promowania dobrych praktyk, co powinno przyczyniać się do rozwoju dialogu autonomicznego. ■

¹ Badanie zrealizował zespół badawczy pod kierunkiem dra Jacka Męciny z Instytutu Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego oraz Czesławę Kliszko ze Szkoły Głównej Handlowej i Monikę Fedorczyk doktorantkę w Katedrze Socjologii Ekonomicznej Kolegium Ekonomiczno-Społecznego SGH.

² 49,5 procent pracowników i 39,6 procent przedstawicieli rad pracowników uznało ten element za bardzo ważny.

³ Na wykresie zaprezentowano 9 warunków, które otrzymały przynajmniej w jednej grupie badanych powyżej 60 procent ocen „bardzo ważnych”.

⁴ Por. art. 14 ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 roku o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji.

⁵ Według prezentowanych szacunków poziom uzwiązkowienia w Polsce wynosi od 14 do 18 procent.

⁶ Przypomnieć należy, że do czasu tegorocznej nowelizacji ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 roku o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji rady pracowników mogły być powoływane przez reprezentatywne organizacje związkowe i nie jest przypadkiem, że większość rad powołana została przez związki. Możliwość wyboru rady przez pracowników wymaga wniosku co najmniej 10 procent zainteresowanych, co powoduje, że rady powoływane przez pracowników w pierwszej fazie obowiązywania ustawy pojawiają się znacznie rzadziej (J. Męcina).

⁷ G. Goździewicz, *Układy zbiorowe pracy, Komentarz*, OF Branta, Toruń 1997.

⁸ M. Seweryński, *Wybrane problemy konstytucyjne kodyfikacji prawa pracy, w: Konstytucyjne problemy prawa pracy i zabezpieczenia społecznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005, s. 12.

⁹ W badaniu 47,5 procent przedstawicieli rad pracowników deklarowało, że w ich zakładzie pracy jest podpisany zakładowy zbiorowy układ pracy, a w przypadku liderów związków zawodowych – 48,5 procent (co dziesiąty z nich twierdził, że został on wypowiedziany z powodu: trudnej sytuacji ekonomicznej zakładu, złej woli pracodawcy, albo połączenia zakładu).

¹⁰ Badanie zrealizował zespół badawczy pod kierunkiem dra Jacka Męciny z Instytutu Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego oraz Czesławę Kliszko ze Szkoły Głównej Handlowej i Monikę Fedorczyk doktorantkę w Katedrze Socjologii Ekonomicznej Kolegium Ekonomiczno-Społecznego SGH.

¹¹ J. Męcina, *Dialog społeczny a integracja z Unią Europejską*, IPS UW, Warszawa 2005.

Nowy dokument strategiczny Unii Europejskiej zakłada większe wykorzystanie potencjału partnerów społecznych do rozwiązywania kluczowych problemów dotyczących Unii, zwłaszcza w zakresie problemów rynku pracy
– pisze TOMASZ GRZEGORZ GROSSE

Dialog dla rozwoju „Europa 2020” – nowa unijna strategia rozwoju

Państwa członkowskie Unii Europejskiej i ich obywatele są w trakcie wielkiej strategicznej debaty o kierunkach rozwoju Wspólnoty. W miejsce dotychczasowej Strategii Lizbońskiej, rozważane są cele i priorytety zapisane w nowej Strategii pod nazwą „Europa 2020”.

Kraje członkowskie przyjęły nową Strategię w okresie prezydencji hiszpańskiej na wiosennym szczycie Rady w roku 2010. Ramy dla dyskusji przygotowała Komisja Europejska. Według jej propozycji¹ strategia gospodarcza UE powinna być w dalszym ciągu zorientowana na dwa podstawowe cele, to jest rozwój zatrudnienia i wzrost gospodarczy. Jednocześnie oba cele powinny wzmacniać konkurencyjność gospodarki europejskiej na rynku globalnym, a także dostosowywać ją do wyzwań rysujących się w przyszłości. Zgodnie z przemówieniem przewodniczącego Komisji Europejskiej² do takich wyzwań należy, między innymi kształtowanie ekologicznej gospodarki oraz integracja społeczna na rynkach pracy.

Dyskusja o przyszłości Strategii „Europa 2020” ma istotne znaczenie z punktu widzenia interesów Polski. Określi ona bowiem kształt przyszłych polityk europejskich, jak również wpłynie zapewne na kształt kolejnego wieloletniego budżetu Wspólnoty. Według dążeń Komisji strategiczne rozstrzygnięcia mają znaleźć silniejsze odzwierciedlenie w strukturze wydatków budżetu UE.

Strategia „Europa 2020” ma duże znaczenie dla partnerów dialogu społecznego na poziomie krajowym i europejskim. Wynika to z wielu celów sformułowanych w Strategii, zakładają one między innymi rozwój Europejskiego Modelu Społecznego. Dotyczą one także, między innymi promocji zatrudnienia i kształcenia zasobów pracy, większej integracji społecznej na rynkach pracy (w tym zrównanie warunków zatrudnienia dla mężczyzn i kobiet, włączanie imigrantów, zwiększenie zatrudnienia osób młodych i starszych itp.).

W punktu widzenia partnerów społecznych ważne jest to, że Strategia zakłada również rozwój innowacyjnej gospodarki, co przekłada się między innymi na plany wzmocnienia szkolnictwa zawodowego związanego z przygotowywaniem kadr dla nowoczesnej i wysoko technologicznej gospodarki. Interesujący jest postulat „zazieleniania” gospodarki, a więc rozwój polityki przemysłowej, której celem jest wsparcie procesu wprowadzania do gospodarki technologii ekologicznych. Partnerzy społeczni mogą doceniać to podejście, ponieważ przeprowadzanie zmian strukturalnych w przemyśle ma się odbywać nie kosztem miejsc pracy, natomiast zakłada się wsparcie funduszami europejskimi.

Innowacyjna i konkurencyjna gospodarka. Zasadniczym celem zapisanym w Strategii jest oparcie wzrostu gospodarczego na wiedzy. Komisja postuluje zintensyfikowanie działań mających na celu rozwój innowacyjnej gospodarki, kreowanie nowoczesnych technologii oraz ich wprowadzanie do przedsiębiorstw. Podkreśla znaczenie rewolucji w zakresie techno-

Główne priorytety i wskaźniki Strategii „Europa 2020”

Strategia „Europa 2020” obejmuje trzy wzajemnie ze sobą powiązane priorytety:

- rozwój inteligentny: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji;
- rozwój zrównoważony: wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej;
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną.

logii telekomunikacyjnych (w ramach gospodarki cyfrowej) i potrzebę ich zastosowania do poprawienia konkurencyjności. Istotnym kierunkiem działań badawczo-rozwojowych i innowacyjnych powinny być technologie ekologiczne oraz energetyczne. W tym kontekście wraca do wcześniejszych postulatów związanych z rozwojem Europejskiej Przestrzeni Badawczej.

Strategia zakłada wzrost inwestycji w badania naukowe i innowacje do poziomu 3 procent PKB (obecnie w UE-27 wynosi on poniżej 2 procent, w Polsce około 0,6 procent). Będzie to bardzo trudne do osiągnięcia tak jak było trudne w ramach Strategii Lizbońskiej. Wymagałoby to w szczególności odpowiedniego wsparcia finansowego z budżetu Unii dla krajów UE najsłabiej rozwijających się. Być może lepszym rozwiązaniem byłoby, aby poszczególne rządy określały swoje cele i wskaźniki realizacji Strategii. W Unii mamy bowiem duże dysproporcje w potencjale gospodarczym i społecznym. Sprawia to, że metoda *benchmarkingu* – stosowana w ramach Strategii – ma ograniczone możliwości wiarygodnego porównywania sytuacji między członkami Wspólnoty. Komisja mogłaby określać tylko minimalny zakres realizowania celów strategicznych, jak monitorować postępy we wdrażaniu Strategii.

Strategia „Europa 2020” formułuje także cele związane z rozwojem przedsiębiorczości. Tutaj priorytetem jest zapewnienie dobrego funkcjonowania jednolitego rynku, a zwłaszcza coraz szersze objęcie wolną konkurencją rynku usług w Europie. Założono przeciwdziałanie wszelkim tendencjom protekcyjnym wśród państw członkowskich, a zwłaszcza monitorowanie i ograniczanie pomocy publicznej, która została zwiększona w okresie kryzysu gospodarczego. Postulat ten wspierają również czołowi europejscy eksperci³. Tworzenie sprzyjającego klimatu dla przedsiębiorczości oznacza

potrzebę dalszego ograniczania obciążeń biurokratycznych dla firm oraz wprowadzanie ułatwień, na przykład związanych z zakładaniem nowych przedsiębiorstw. Jest to szczególne wyzwanie w Polsce, gdzie trudno jest poprawiać warunki dla działalności przedsiębiorców⁴. Komisja zaleca kontynuowanie prac nad tworzeniem „lepszego prawa” (*Better regulation*), które będzie wychodziło naprzeciw potrzebom biznesu. Inne dokumenty europejskie⁵ wskazują dodatkowo na potrzebę wprowadzenia regulacji sprzyjających podejmowaniu działań proekologicznych lub energooszczędnych, na przykład w sferze podatkowej.

Wśród powyższych działań, dla Polski ważne jest z pewnością szersze objęcie wolną konkurencją rynku usług w UE. W naszym interesie jest także przeciwdziałanie wszelkim tendencjom protekcyjnym wśród państw członkowskich. Należy zwłaszcza domagać się od Komisji Europejskiej skrupulatnego monitorowania i ograniczania stosowania niedozwolonej pomocy publicznej. Jej zakres został zwiększony w okresie kryzysu gospodarczego.

Konkurencja w relacjach zewnętrznych.

Ważnym wymiarem poprzedniego dokumentu strategicznego UE – Strategii Lizbońskiej – były stosunki zewnętrzne z innymi państwami spoza Wspólnoty. Zakładano, że celem ma być wprowadzanie zasad liberalnej gospodarki w wymianie międzynarodowej. Także w Strategii „Europa 2020” znajdują się odniesienia międzynarodowe, w tym również w kontekście ograniczenia tendencji protekcyjnych na świecie, które pojawiły się wraz z początkiem kryzysu. Strategia zakłada, że Wspólnota będzie upowszechniać europejskie normy i standardy jakościowe u partnerów handlowych Unii. Wymiar zewnętrzny przyszłej strategii gospodarczej UE jest więc bezpośrednio powiązany

Nadrzędne - mierzalne - cele Unii Europejskiej zawarte w Strategii „Europa 2020”

- wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat powinien wynosić 75 procent;
- na inwestycje w badania i rozwój należy przeznaczyć 3 procent dochodu PKB Unii;
- ograniczyć emisję dwutlenku węgla co najmniej o 20 procent w porównaniu z poziomem z 1990 roku lub, jeśli pozwolą na to warunki, o 30 procent; zwiększyć udział odnawialnych źródeł energii w całkowitym zużyciu energii do 20 procent oraz zwiększyć efektywność wykorzystania energii o 20 procent;
- liczbę osób przedwcześnie kończących naukę szkolną należy ograniczyć do 10 procent, a co najmniej 40 procent osób z młodego pokolenia powinno zdobywać wyższe wykształcenie;
- liczbę osób zagrożonych ubóstwem należy zmniejszyć o 20 mln.

z funkcjonowaniem rynku wewnętrznego oraz chęcią poprawy konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw.

Zatrudnienie i integracja społeczna. Jednym z najważniejszych priorytetów Strategii „Europa 2020” jest kształtowanie zasobów ludzkich/pracy, aby wyróżniały się nowymi kwalifikacjami. Mają zostać lepiej dostosowane do charakteru i potrzeb gospodarki opartej na wiedzy. Według niektórych ekspertów powinien to być najważniejszy priorytet Strategii⁶. Ponadto – tak jak to było w Strategii Lizbońskiej – w dalszym ciągu istotną kwestią jest wspieranie modelu *flexicurity*, który zakłada łączenie elastyczności zasad zatrudniania na rynkach pracy z zabezpieczeniem pewnych standardów w sferze bezpieczeństwa zatrudnienia. Nowa Strategia propaguje mobilność zatrudnienia, także między poszczególnymi rynkami pracy w Europie. Jest to zagadnienie szczególnie istotne z punktu widzenia Polski, mające związek z zagwarantowaniem zarówno pełnej mobilności pracowników na obszarze UE, jak również usunięcia ograniczeń dla swobodnego świadczenia usług.

Strategia „Europa 2020” zakłada wspieranie zatrudnienia. Proponowane jest szersze wykorzystywanie instrumentu samozatrudnienia, wraz ze zmniejszeniem przepisów go regulujących oraz ich ujednoczenia w skali europejskiej. Ważnym postulatem jest kwestia integracji na rynkach pracy tych grup społecznych, które w największym stopniu dotyka problem bezrobocia. Należą do nich osoby młode, kobiety i imigranci. Strategia zakłada kontynuację prac nad unijną polityką imigracyjną. Postuluje także

zwiększenie instrumentów polityki prorodzinnej w celu ułatwienia kobietom dostępu do szkoleń zawodowych i zatrudnienia. Na ten problem zwraca również uwagę inny dokument Komisji⁷ wskazujący, że rodziny wielodzietne są w największym stopniu narażone na ubóstwo, dlatego wymagają większego wsparcia ze strony polityk socjalnych. Wsparcie dla rodzin jest także podyktowane względami coraz szybszego starzenia się społeczeństwa i rysującymi się problemami w zakresie rynku pracy oraz stabilności systemów zabezpieczenia społecznego, i emerytalnych. Zmiany demograficzne należą do największych wyzwań stojących przed zjednoczoną Europą. Problem ten jest najczęściej łączony z potrzebą stabilności finansów publicznych i konsolidacją fiskalną po okresie rozwijania programów antykryzysowych w państwach członkowskich. Oznacza to w praktyce dążenie do zmniejszania zakresu świadczeń ze strony państwa, na przykład poprzez prywatyzację (lub komercjalizację) części usług publicznych lub poprzez wydłużenie okresu aktywności zawodowej przyszłych emerytów.

Wyzwania klimatyczne i energetyczne.

Kluczowe miejsce w Strategii zajmują wyzwania klimatyczne i ekologiczne. Dotyczą one inwestycji związanych z poprawą oszczędności energetycznej, implementacji rozwiązań w zakresie czystej energii (to jest niskowęglowej), w tym energii odnawialnej, jak również poprawiających bezpieczeństwo energetyczne i solidarność europejską w tym względzie. Jak wcześniej wspominałem, Komisja Europejska chce silniej powiązać cele Strategii „Europa 2020” ze strukturą wydatków z funduszy europejskich.

Zakłada się zatem, że powinny one w większym stopniu finansować badania rozwojowe i innowacje przedsiębiorstw, w szczególności w zakresie ekologicznym, i energetycznym. Duże znaczenie mają propozycje Komisji dotyczące wspierania rozwoju infrastruktury energetycznej (w tym w krajach mających mniejsze środki inwestycyjne i duże problemy strukturalne w tym względzie), między innymi poprzez specjalny program ramowy dla klimatu, i energii.

Propozycje w zakresie rozwoju infrastruktury przyjaznej środowisku naturalnemu są szczególnie interesujące w aspekcie kształtowania polityki przemysłowej Unii. Chodzi o zwiększanie inwestycji w poszczególnych branżach gospodarczych w celu poprawy ich energooszczędności, a także większego poszanowania warunków przyrodniczych w działalności gospodarczej. Ma to duże znaczenie dla polskich przedsiębiorstw, które w porównaniu do firm zachodnioeuropejskich mają większe trudności finansowe, aby być w stanie spełnić unijne normy ekologiczne i energetyczne. Pakiet klimatyczno-energetyczny, który powinien zostać wprowadzony do roku 2020, będzie zwłaszcza pociągał za sobą znaczące wydatki zarówno przedsiębiorstw, jak również podwyżki towarów (usług) dla konsumentów. Ekspertki szacują⁸, że minimalne koszty związane z redukcją emisji CO₂ kształtują się w Polsce na poziomie 92 mld euro, co wymagałoby nakładów w wysokości około 1 procent PKB rocznie (od 2,5 mld w 2011 roku do około 7 mld euro w latach 2026–2030). Dlatego ze strony UE jest niezbędna pomoc zarówno w formie regulacyjnej (okresy przejściowe dla polskich przedsiębiorstw), jak również finansowej związanej z niezbędnymi inwestycjami infrastrukturalnymi. Konieczne wydaje się również wsparcie UE w zakresie implementowania rozwiązań innowacyjnych do firm oraz prowadzenia w Polsce prac badawczo-rozwojowych mających związek z energią i ekologią. Bardzo ważne z polskiego punktu widzenia są również propozycje Komisji dotyczące poprawy bezpieczeństwa energetycznego oraz solidarności energetycznej w Europie.

Postulaty infrastrukturalne. Strategia „Europa 2020” zakłada inwestycje związane z rozwojem szerokopasmowej sieci telekomunikacyjnej. Sformułowano cel, aby terytorium UE

zostało w całości objęte liniami światłowodowymi lub sieciami bezprzewodowymi, a mieszkańcy mieli pełny dostęp do Internetu. Ponadto Strategia podkreśla znaczenie inwestycji w infrastrukturę badawczo-rozwojową i energetyczną. W mniejszym stopniu Strategia podejmuje wątek innych inwestycji komunikacyjnych.

Warto w tym miejscu zauważyć, że w dyskusji krajowej na temat przyszłości Strategii Lizbońskiej silnie akcentowane były opinie, że nowa Strategia w niedostatecznym stopniu uwzględnia potrzebę rozwoju infrastruktury podstawowej, takiej jak drogowa lub wodociągowa⁹. W mojej opinii dużo ważniejsze znaczenie dla rozwoju Polski ma reforma polityki spójności w kierunku zwiększenia inwestycji na infrastrukturę naukowo-badawczą i telekomunikacyjną, co byłoby zgodne z duchem Strategii „Europa 2020”.

Zarządzanie. Warto dodać, że Komisja Europejska nie zgłasza poważniejszych zmian organizacyjnych mających usprawnić wdrażanie Strategii „Europa 2020” w stosunku do poprzedniej Strategii. Jedyną propozycją mającą zasadnicze konsekwencje w tym względzie jest ściślejsze powiązanie budżetu UE z priorytetami Strategii (co może wymusić reformę obecnej polityki spójności i stopniowo ograniczać wydatki na rolnictwo). Ponadto Komisja zgłosiła postulat wzmocnienia roli politycznego przywództwa we wdrażaniu Strategii w państwach członkowskich. Komisja założyła także większy poziom współwłasności (*ownership*) procesu wdrażania celów Strategii. Chce tym samym, aby partnerzy – w tym społeczni i obywatelscy – czuli się bardziej upodmiotowieni w procesie jej realizacji.

Komisja dąży również do wzmocnienia swoich kompetencji w zakresie monitoringu realizowania Strategii, w tym poprzez bardziej precyzyjne określanie wskaźników i zobowiązań ze strony państw członkowskich. Ponadto Herman Van Rompuy, przewodniczący Rady Europejskiej zapowiedział intensyfikację spotkań Rady Europejskiej mającą na celu zwiększenie znaczenia tego organu w procesie zarządzania agendą postlizbońską¹⁰.

Potencjał do realizacji celów Strategii „Europa 2020” zostaje wzmocniony poprzez ich silniejsze powiązanie z wydatkami z budżetu

unijnego. Oznacza to, że Komisja Europejska może mieć lepsze narzędzia zarządzania procesem wdrażania Strategii, niż to było w przypadku Strategii Lizbońskiej (w latach 2000–2010). Wówczas podstawowym narzędziem była tak zwana otwarta metoda koordynacji¹¹. W jej ramach państwa członkowskie ponosiły główny ciężar wyboru działań merytorycznych, a także ich wdrażania, a Komisja Europejska miała do dyspozycji jedynie „miękkie” (niewiążące prawnie) instrumenty ogólnego wytyczania

kierunków programowych i monitorowania postępów ich realizowania przez poszczególne państwa.

Ale Strategia „Europa 2020” powinna jednocześnie umożliwiać wsparcie z funduszy europejskich działań, które są pożądane na obszarach UE słabiej się rozwijających. Chodzi o regiony mające poważne problemy strukturalne, a ich kraje nie są w stanie sfinansować niezbędnych działań. Unia nie powinna więc rezygnować ani z traktatowego dążenia do zwiększania spójno-

Flagowe projekty Strategii „Europa 2020”

Aby zrealizować cele Strategii „Europa 2020” Komisja Europejska proponuje kilka projektów przewodnich:

Unia innowacji – wykorzystanie działalności badawczo-rozwojowej i do rozwiązywania największych problemów Europy, między innymi w zakresie zmiany klimatu, efektywności energetycznej, problemów zdrowia, i zmian demograficznych. Projekt ma zlikwidować bariery między światem nauki a rynkiem, tak aby wynalazki łatwiej ulegały komercjalizacji. Przykładem tego może być patent wspólnotowy, dzięki któremu przedsiębiorstwa mogłyby oszczędzić każdego roku 289 mln euro.

Młodzież w drodze – poprawa jakości i atrakcyjności europejskiego szkolnictwa wyższego na arenie międzynarodowej poprzez wspieranie mobilności studentów i młodych specjalistów. Celem projektu ma być, między innymi większa dostępność stanowisk w państwach członkowskich dla kandydatów z całej Europy oraz właściwe uznawanie kwalifikacji i doświadczenia zawodowego.

Europejska agenda cyfrowa – osiągnięcie trwałych korzyści gospodarczych i społecznych z jednolitego rynku cyfrowego opartego na bardzo szybkim Internecie. Do 2013 roku wszyscy mieszkańcy Europy powinni mieć dostęp do szybkiego łącza internetowego.

Europa efektywnie korzystająca z zasobów – wsparcie zmiany w kierunku gospodarki niskoemisyjnej i efektywniej korzystającej z zasobów. Europa powinna trzymać się

celów wyznaczonych w pakiecie energetyczno-klimatycznym, między innymi w odniesieniu do produkcji energii, efektywności i konsumpcji, a także emisji CO₂. Obniżyłoby to do 2020 roku wartość importu ropy naftowej i gazu o 60 mld euro.

Polityka przemysłowa w erze globalizacji – zwiększanie konkurencyjności unijnego sektora przemysłu w warunkach pokryzysowych, wsparcie przedsiębiorczości i rozwój nowych umiejętności. Komisja zapowiada nowe ramy prawne nowoczesnej polityki przemysłowej mające na celu wsparcie przedsiębiorczości, oferujące wskazówki i pomoc w sprostaniu nowym wyzwaniom, wsparcie konkurencyjności europejskiego przemysłu podstawowego, sektora wytwórczego i sektora usług oraz pomoc w wykorzystaniu możliwości, jakie niesie ze sobą globalizacja, i gospodarka przyjazna środowisku. Projekt przyczyni się do stworzenia milionów nowych miejsc pracy.

Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia – stworzenie warunków do unowocześnienia rynków pracy w celu zwiększenia poziomu zatrudnienia oraz zapewnienie trwałości europejskiego modelu społecznego w obliczu odchodzenia na emeryturę pokolenia wyżu demograficznego.

Europejski program walki z ubóstwem – zapewnienie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej poprzez pomoc osobom biednym, i wykluczonym społecznie oraz umożliwienie im aktywnego uczestniczenia w życiu społecznym.

ści gospodarczej, społecznej i terytorialnej, ani z zasady europejskiej solidarności w realizacji wspólnych celów politycznych.

Unia Europejska powinna utrzymać silną rolę polityki spójności. Jest ona najlepszym i sprawdzonym mechanizmem wprowadzania zmian strukturalnych, który ma na celu osiągnięcie spójności całej Unii w wymiarze gospodarczym, społecznym, a od wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego – również terytorialnym.

Polityka spójności jest dla nas korzystna. Kładzie bowiem nacisk na specyficzne problemy słabiej rozwijających się krajów i regionów, związane ze strukturą gospodarczą, zasobami naturalnymi (w tym energetycznymi), demograficznymi itp. Jest to więc najbardziej optymalny instrument dla rozwiązywania problemów strukturalnych dotyczących najważniejszych wyzwań Strategii „Europa 2020”, w tym związanych z potrzebą rozwoju gospodarki opartej na wiedzy we wszystkich państwach i regionach Unii, rozwojem kapitału intelektualnego, wyzwaniami klimatycznymi i energetycznymi, rozwiązywaniem problemów demograficznych itp.

Głos partnerów. Partnerzy społeczni uczestniczyli w gorącej debacie nad przyszłymi priorytetami Unii Europejskiej, które ostatecznie znalazły się w strategii „Europa 2020” (konsultacje te odbyły się w listopadzie 2009 roku). Rekomendacje zgłaszały europejskie organizacje partnerów społecznych, ale także organizacje krajowe. W sumie zgłoszili około 325 postulatów.

Europejscy partnerzy społeczni, wzywali do przyjęcia szerokiej perspektywy rozwoju gospodarki europejskiej. Podkreślali potrzebę i konieczność inwestowania w innowacje oraz podnoszenia poziomu wiedzy i kwalifikacji zawodowych. Szczególny nacisk kładli na jakość edukacji uzasadniając, że stanowi ona nie tylko narzędzie rozwoju ekonomicznego, ale również ma ogromne znaczenie dla społecznej spójności, równości, aktywnej postawy obywatelskiej i kulturowej różnorodności.

Partnerzy rekomendowali, aby Komisja Europejska podjęła działania umożliwiające wyjście z obecnego kryzysu finansowego i gospodarczego. Działania te powinny mieć na celu: lepszą regulację rynków finansowych, silniejszą i bardziej ukierunkowaną na rozwój politykę koordy-

nacji, większy nacisk na jakościowy wymiar zatrudnienia, szerszy dostęp do źródeł finansowania, zmniejszenie barier administracyjnych, lepsze dostosowanie systemów ochrony socjalnej, rozsądną politykę imigracyjną, skuteczniejsze zwalczanie stale rosnących nierówności, ubóstwa i wykluczenia społecznego.

Związki zawodowe. Organizacje związkowe sformułowały stanowisko, że realizacja strategii lizbońskiej nie przyniosła spodziewanych rezultatów. Zauważyli, że obecnie poziom wykluczenia społecznego i społecznych nierówności jest większy niż w początkowej fazie realizacji strategii. Związki wspierają nowy program rozwoju oparty o strategiczną wizję Europy zakładającą m.in. przejście do konkurencyjnego modelu tzw. zielonej gospodarki przy jednoczesnym wzmocnieniu i promowaniu europejskich standardów społecznych i środowiskowych.

W zakresie problematyki zarządzania procesem realizacji Strategii organizacje związkowe kładły nacisk na transparentność działań jako nadrzędny warunek pomyślnego wdrożenia programu. Podstawą programu „Europa 2020” powinna być koncepcja zatrudnienia zawierająca jasno określone cele ilościowe i jakościowe przy właściwej metodologii sporządzania sprawozdawczości. Ponadto związki zawodowe podkreślają wielkie znaczenie starannego prowadzenia ewaluacji przedsięwzięć realizowanych w ramach strategii. Partnerzy społeczni powinni zostać zaangażowani w prowadzenie ewaluacji. Jej wyniki powinny zostać uwzględnione przy planowaniu kolejnych działań.

Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (ETUC) popiera cele budowy gospodarek „zielonych” i opartych na wiedzy. Uważa, że po roku 2005 w strategii lizbońskiej przyjęto zbyt liberalne podejście oraz że Strategia „Europa 2020” powinna wzmocnić społeczny profil UE i skupić się na ochronie europejskiego modelu społecznego. ETUC postuluje, by nowy program społeczny był przyjęty w celu zapewnienia sprawiedliwego i bezpiecznego zatrudnienia. Chcą działań w kierunku pełnego zatrudnienia i podwyższenia poziomu kwalifikacji. Wśród priorytetów powinny znaleźć się również: ograniczenie krótkoterminowości w zarządzaniu przedsiębiorstwem, wzmocnienie praw pracowniczych, kształcenie ustawiczne.

Organizacje pracodawców. Pracodawcy największy nacisk kładą na zapewnienie wzrostu gospodarczego, a metodą ma być generowanie wiedzy oraz tworzenie konkurencyjnego modelu gospodarek „zielonych”. Podkreślają, że instytucje europejskie powinny bardziej koncentrować się na konkurencyjności, wydajności i innowacyjności sektora publicznego. Organizacja pracodawców Business Europe wskazuje, że Unia Europejska powinna dążyć do zapewnienia sobie zwiększenia potencjału wzrostu gospodarczego rządu 2 procent w 2015). Za konieczne uznaje daleko idące reformy w celu zapewnienia wzrostu gospodarczego, a także z myślą o tworzeniu nowych miejsc pracy i przywróceniu rentowności finansów publicznych. Pracodawcy wskazują także, że Strategia powinna być wyposażona w sprawne systemy monitorowania i rozwiniętą metodologię oceny prowadzonych działań.

Większość pracodawców podkreśla potrzebę większego skupienia się na potrzebach małych i średnich przedsiębiorstw, a także na realizacji programu „Small Business Act”. Podkreślają także znaczenie jednolitego rynku, a także lepszych uregulowań prawnych dla skutecznej realizacji nowej strategii. Ich zdaniem istnieje potrzeba ograniczenia regulacji tam gdzie są one nadmiernie rozbudowane oraz stworzenia stabilnych i przewidywalnych ram prawnych. Rekomendują, aby działać w zakresie:

- budowy jednolitego rynku w sektorze usług i branży energetycznej;
- stworzenia jednolitego systemu sądowego przy rozstrzyganiu sporów patentowych;
- polityki wspierania mobilności kapitału intelektualnego (ludzi i wiedzy);
- zapewnienia równych warunków uczciwej konkurencji i jednolitego stosowania przepisów przez podmioty gospodarcze we wszystkich państwach członkowskich;
- budowy stabilnych rynków finansowych, wspieranych przez silny system regulacji i nadzoru oraz zapewnienie dostępności finansowania dla przedsiębiorstw;
- tworzenia jednolitego rynku towarów elektronicznych i cyfrowych (*e-commerce*); (Projekt Latarnia morska w dziedzinach takich jak ICT sieci energetycznych, informatyki i logistyki zdrowia, zarządzania ruchem w celu ustalenia wiodących rynków w gospodarce cyfrowej).

- wprowadzenia *Next Generation Networks* (sieci wysokiej prędkości);
- wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT) w promowaniu innowacji, rozwoju i kreatywności;
- zwiększenie efektywności wykorzystania zasobów naturalnych oraz wsparcia zintegrowanej polityki przemysłowej.

Niektóre organizacje pracodawców podkreślają konieczność wprowadzenia dużych struktur koordynacyjnych i ogólnoeuropejskich programów, w szczególności w dziedzinie aeronautyki, sektora bezpieczeństwa i przestrzeni kosmicznej. Niektórzy sugerują, że polityki przemysłowe powinny koncentrować się na konkurencyjnych sektorach z ogromnym potencjałem wzrostu (np. produkty ekologiczne). Podkreślają również, że nowe polityki przemysłowe powinny służyć wzmocnieniu synergii pomiędzy sektorem usług i produkcji. Pracodawcy chcieliby iść drogą wzmocnienia *flexicurity* (elastyczne stosunki pracy) i kompetencji (rozwój nowych umiejętności w nowych miejscach pracy, kształcenie przez całe życie i e-umiejętności dla gospodarki cyfrowej).

Podsumowanie. Dobrze, że Strategia podkreśla, iż osiągnięcie konkurencyjności całej Europy wymaga rozwoju innowacyjnej i nowoczesnej gospodarki¹². Sprzyja to długofalowym interesom polskiej gospodarki. Zakłada bowiem wsparcie rozwoju zasobów ludzkich i ich dostosowanie do wyzwań nowoczesnej gospodarki, a także tworzenie nowych technologii i innowacji organizacyjnych, i ich wprowadzanie do przedsiębiorstw. Jest także zgodne z postulatem zmniejszania obciążeń biurokratycznych dla biznesu oraz tworzeniem przyjaznego klimatu dla przedsiębiorczości (zwłaszcza małych i średnich firm). Także działania infrastrukturalne mogą dobrze służyć innowacyjnej gospodarce.

Dla Polski ważne jest, aby po roku 2010 następowało zwiększanie spójności w zakresie rozwoju innowacyjnej gospodarki w Europie. Służy temu rozbudowywanie infrastruktury badawczo-naukowej w słabiej rozwijających się państwach i regionach, włączenie tych obszarów do uczestnictwa w unijnej polityce innowacyjnej, a także wspieranie rozwoju sieci kooperacyj-

nych między słabszymi i lepiej rozwijającymi się ośrodkami badawczymi.

Polsce służą również działania na rzecz zwiększania dyfuzji technologii oraz rozwiązań innowacyjnych między firmami i ośrodkami z lepszych do słabiej rozwijających się części UE. Należy również poprzeć zwiększenie aktywności polityki innowacyjnej UE w odniesieniu do technologii energetycznych, a zwłaszcza poszukiwania czystych i odnawialnych źródeł energii. Ma to związek z naszą polityką na rzecz większego bezpieczeństwa energetycznego.

Dla Polski korzystne są także postulaty związane z poprawą sytuacji na rynku pracy w zakresie potencjału do zatrudnienia i zwiększenia integracji na rynku pracy. Jak się wydaje, jest to również zgodne z interesami organizacji uczestniczących w dialogu społecznym. Polska powinna również wesprzeć propozycje szerszego stosowania instrumentów polityki prorodzinnej w celu zwiększenia możliwości godzenia życia zawodowego i rodzinnego. Jest to związane z poważnymi wyzwaniami demograficznymi, które w najbliższej przyszłości dotkną Polskę.

Dla Polski ważne są także fragmenty Strategii związane ze wskazywaną potrzebą konsolidacji fiskalnej w państwach członkowskich. Przekroczono bowiem ostatnio normy zadłużenia publicznego przewidywane w traktatach, co grozi destabilizacją systemu wspólnej waluty. Strategia zakłada potrzebę zachowania Paktu Stabilności i Wzrostu oraz wprowadzenia konsolidacji fiskalnej. Dla Polski procesy konsolidacji fiskalnej będą zapewne skutkowały tym, że największe państwa członkowskie mogą usztywnić stanowiska w debacie budżetowej. Będą niechętnie postulatowi zwiększenia składki do budżetu UE, a także będą starały się w ściślejszy sposób powiązać wydatki Unii z potrzebami rozwojowymi własnych gospodarek. Polska powinna wskazywać na to, że konsekwencją mniejszego budżetu mogą być większe trudności w odbudowie międzynarodowej konkurencyjności gospodarki europejskiej. Może to również zmniejszyć możliwości efektywnego realizowania celów Strategii „Europa 2020”. ■

¹ Europe 2020. *A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Communication from the Commission, European Commission, COM(2010) 2020, Brussels 3 marca 2010, *Konsultacje dotyczące przyszłej strategii „UE 2020”*, Dokument roboczy Komisji. Komisja Wspólnot Europejskich, KOM(2009)647 wersja ostateczna, Bruksela, 24 listopada 2009, *Non paper on the Lisbon Strategy for Growth and Jobs after 2010*, European Commission, 22 November 2008.

² J.M.D. Barroso, *European Council: Introductory Statement of President Barroso*, SPEECH/09/510, 2009.

³ Por. A. Sapir (red.), *Europe's economic priorities 2010–2015. Memos to the New Commission*, Bruegel, Brussels 2009, s. 14.

⁴ W tegorocznym raporcie *Doing Business 2010* Polska utrzymała wprawdzie to samo miejsce co rok wcześniej w rankingu jeśli chodzi o wskaźnik łatwości prowadzenia interesów (zajmując niskie 72 miejsce na 183 badane gospodarki). Jednak w kategoriach warunki podatkowe oraz pozwolenia budowlane Polska jest w światowym ogonie, zajmując kolejno 151 miejsce oraz 164 miejsce i odnotowując w obydwu tych kategoriach spadek o prawie 10 pozycji (!). Por. *Doing Business 2010*, The World Bank, Washington 2009.

⁵ Por. *Council Conclusions. Towards Sustainability: Eco-Efficient Economy in the context of the post 2010 Lisbon Agenda and the EU Sustainable Development Strategy*, 2968th Environment Council meeting, Luxembourg, 21 October 2009, s. 2.

⁶ Por. D. Gros, F. Roth, *The Post-2010 Lisbon Process. The key Role of Education in Employment and Competitiveness*, CEPS Working Document no. 308, Centre for European Policy Studies, December 2008.

⁷ *Growth, Jobs and Social Progress in the EU. A contribution to the evaluation of the social dimension of the Lisbon Strategy*, European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Brussels, September 2009, s. 9.

⁸ Por. *Ocena potencjału redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2030. Podsumowanie*, McKinsey&Company, Warszawa 2009, s. 17.

⁹ Por. Opinia na ten temat J. Lewandowskiego cytowana w tekście: T. Bielecki (2010): *Unia w 2010 r.: powszechne zatrudnienie i oszczędności energii*, „Gazeta Wyborcza” z 3 marca 2010; także: K. Niklewicz, T. Bielecki (2010): Premier Tusk pisze z Brukseli: Inwestujmy w „twardą” infrastrukturę, „Gazeta Wyborcza” z 23 marca 2010.

¹⁰ Por. M. Kaczor, *Wyniki nieformalnego posiedzenia Rady Europejskiej*, Biuletyn nr 25 (633), 12 lutego, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2010.

¹¹ Por. W. Schelkle, *How effective are New approaches to economic governance? The re-launched Lisbon Strategy and the revised Pact*, NewGov Policy Brief, no. 5, http://www.eu-newgov.org/public/Policy_Briefs.asp, J. Pisani-Ferry, A. Sapir (2006): *Last exit to Lisbon*, Bruegel, Brussels 2008.

¹² Por. T.G. Grosse, *Nowa polityka spójności. Wybrane nurty debaty europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

Ustawa o łagodzeniu skutków kryzysu okazała się narzędziem trudnym do zastosowania. Kryzys nie osiągnął oczekiwanych rozmiarów. Mimo to jej powstanie, to wielki plus dla dialogu – pisze IRENA DRYLL

Partnerski spór pod paragrafem – pakiet antykryzysowy

Dialog społeczny podjęty z inicjatywy partnerów w sytuacji zagrożenia globalnym kryzysem odegrał rolę swoistego amortyzatora, utorał drogę do wypracowania pragmatycznych rozwiązań na czas kryzysu i uspokojenia nastrojów.

Ustawa „antykryzysowa” weszła w życie 22 sierpnia 2009 roku, jako efekt pakietu antykryzysowego, którego podstawy sformułowali wspólnie partnerzy społeczni z Trójstronnej Komisji: organizacji pracodawców – PKPP „Lewiatan”, KPP, BCC, ZRP oraz związkowych – „Solidarności”, OPZZ, FZZ. Negocjacje podjęły w odpowiedzi na wizję nadciągającego kryzysu. Utworzyli płaszczyznę dialogu autonomicznego, dwustronnego, bez udziału rządu. W ramach tej nowej instytucji, która w opinii prof. Juliusza Gardawskiego okazała się wielkim sukcesem¹, wynegocjowano w ciągu kilku tygodni pakiet antykryzysowy, czyli 13 zestawów zagadnień, które stały się następnie przedmiotem rozmów z rządem. Partnerzy podpisali wspólny dokument 13 marca 2009 roku. Zapisy dotyczyły: kwestii wynagrodzeń i świadczeń socjalnych, rynku pracy i stosunków pracy oraz polityki gospodarczej. Pakiet otwierał temat wówczas najważniejszy: pomoc dla bezrobotnych i najuboższych, najbardziej poszkodowanych przez kryzys, a zamykał – temat nr 13 dotyczący subsydiowania zatrudnienia jako alternatywy wobec zwolnień grupowych.

Widmo kryzysu straszyciło partnerów i rząd tak mocno, że uzgodniono to czego nie udawało

się przeforsować w czasie koniunktury. Otóż związki zawodowe zgodziły się (pod pewnymi warunkami) na elastyczny czas pracy, natomiast pracodawcy ustąpili (choć nie do końca) w sprawie terminowych umów o pracę, zawieranych na czas określony. Natomiast rząd nie chciał zaakceptować, a w końcu zaakceptował (z zastrzeżeniami) rozwiązanie polegające na subsydiowaniu zatrudnienia, czyli bezzwrotną pomoc finansową dla firm stosujących przestój ekonomiczny w imię ochrony miejsc pracy.

Wydawało się, że partnerzy osiągnęli porozumienie w zakresie powyższych trzech najistotniejszych spraw. Dlatego sądzono, że nie będzie problemu z procesem legislacji, czyli wdrożenia do prawa uzgodnionych rozwiązań. Otóż mimo wcześniejszych ustaleń połączone komisje sejmowe debatujące tuż przed drugim czytaniem projektu przyjęły niektóre poprawki zgłaszane przez pracodawców, ale odrzuciły wszystkie poprawki związkowe i kilkanaście poprawek PiS i SLD.

Janusz Śniadek, szef NSZZ „Solidarność”, napisał w otwartym liście do pracodawców: – *Ustawa łamie zawarty 13 marca kompromis pomiędzy pracodawcami i związkowcami w sposób jednostronnie korzystny dla pracodawców (...)*². Takie jest tło dzisiejszych sporów wokół ustawy. Związkowcy uważają, że głównymi jej beneficjentami są przedsiębiorcy, a nie pracownicy i to oni ponoszą ciężar wychodzenia z kryzysu, czy gospodarczego spowolnienia. Gdy Sejm uchwalił akty prawne (1 lipca 2009 roku), partnerzy społeczni zapowiedzieli monitorowanie funkcjonowania ustawy. I wszystkie – dotrzymują słowa. Minister pracy powołała, zapraszając partnerów, zespół monitorujący proces wdrażania

nia. Organizacje pracodawców i centrale związkowe przygotowały (w końcu stycznia bieżącego roku) propozycje zmian w ustawie, a zespoły problemowe TK analizują przyporządkowane im przez prezydium Komisji poszczególne kwestie.

Zespoły prawa pracy i układów zbiorowych, polityki gospodarczej i rynku pracy, ubezpieczeń społecznych, budżetu, wynagrodzeń i świadczeń socjalnych oraz funduszy strukturalnych UE rozpatrują 30 zgłoszonych wniosków dotyczących zmian w ustawie antykrzysowej. Większość dotyczy wspomnianych trzech najważniejszych problemów: subsydiowania zatrudnienia, elastycznego czasu pracy i umów na czas określony. – *Wszystkie propozycje zmian, co do których partnerzy się porozumieją i wystąpią wspólnie, będą skierowane na ścieżkę legislacyjną* – zapewniała strona rządowa (wiceminister pracy Czesława Ostrowska i wiceminister gospodarki Rafał Baniak) na posiedzeniu zespołu monitorującego (2 lutego bieżącego roku).

Zdaniem partnerów społecznych, a także strony rządowej warto stworzyć nowe, bądź doskonalic' zawarte w ustawie antykrzysowej mechanizmy na wypadek dekonstrukcji czy kolejnego kryzysu.

Lekarstwo na zdrowego bankruta. Ku zaskoczeniu twórców ustawy, firmy i przedsiębiorcy nie okazali wielkiego zainteresowania pakietem antykrzysowym. Niektórzy przyczyn dopatrują się w tym, że ustawa została wprowadzona dość późno w stosunku do rozwijającego się kryzysu, czy raczej spowolnienia w naszej gospodarce. Apogeum kryzysu przypadło na pierwszą połowę 2009 roku, zakłady wpadły w kryzys już wcześniej, przed uchwaleniem ustawy. Niektóre, jak fabryka opon „Dębica” czy General Motor Poland musiały właśnie wtedy wstrzymać produkcję lub pracować krócej, na przykład cztery dni w tygodniu, jak jastrzębska „Spółka Węglowa”. Inne, jak Krośnieńskie Huty Szkła, Fabryka Łożysk Toczných w Kraśniku, czy ZNTK w Łapach ogłosiły upadłość zanim pojawiła się możliwość wsparcia ze środków publicznych.

Od wejścia w życie ustawy, to jest od końca sierpnia 2009 do kwietnia 2010 roku wpłynęło w sumie 139 wniosków, podpisano jedynie 73 umowy na łączną kwotę 13,4 mln zł, czyli zaledwie na 1,4 procent środków zarezerwowa-

nych na dofinansowanie przestojów ekonomicznych. Fundusz jest w stanie zrealizować dziesięciokrotnie więcej wniosków. – *Tak naprawdę, to my chodzimy za przedsiębiorstwami, a nie odwrotnie. Prowadzimy szkolenia i akcje informacyjne* – mówił członkom zespołu monitorującego jego przedstawiciel. Tymczasem w czasie prac nad ustawą szacowano, że subsydiowanie zatrudnienia może pomóc około 60 tys. firm i uchronić przed bezrobociem około 250 tys. pracowników. Natomiast badania przeprowadzone przez PKPP na początku lutego bieżącego roku pokazały, że tylko około 7 procent przedsiębiorców rozważało wówczas możliwość skorzystania z subsydiów, czyli może wykazać wymagany spadek obrotów.

Niektórzy eksperci wskazywali, że nikle zainteresowanie pakietem wynikało również z tego, że sformułowano nadmiernie ostre wymogi w dostępie do wsparcia miejsc pracy. Sformułowano za dużo wymogów. Firma ubiegająca się o status „w przejściowych trudnościach” i ubiegająca się o subsydiowanie musi: 1) udokumentować spadek obrotów gospodarczych (przychodów ze sprzedaży) o 25 procent w ciągu trzech kolejnych miesięcy po 1 lipca 2008 roku (to jest największa bariera); 2) przygotować program naprawczy; 3) wykazać, że płaci zobowiązania podatkowe i ubezpieczeniowe, bądź ma je rozłożone na raty; 4) zapewnić, że przez pół roku po okresie subsydiowania nie zwolni pracowników z przyczyn dotyczących zakładu; 5) wykazać, że przez rok od daty ewentualnego wsparcia nie korzystała z Funduszu Pracy na wyposażenie, bądź doposażenie stanowiska pracy (dla bezrobotnego); 6) przedstawić różne dokumenty, na przykład – *Trudno sobie wyobrazić firmę, która chce skorzystać z postojowego, a nie ma zadłużenia w skarbowce lub ZUS-ie. To jest lekarstwo dla zdrowego* – ironizują przedsiębiorcy. Ale organizacje pracodawców zgodziły się na wprowadzenie takiego wymogu w imię słusznej skądinąd ochrony publicznych środków i stworzenia zapory przed nadużyciami.

Podstawowa bariera, to właśnie wspomniana „25 procent”. – *Od momentu rozpoczęcia prac*

nad ustawą przekonywaliśmy, że 25 procent spadku obrotów, to sytuacja bliska bankructwu. Ten warunek jest niebywale wysrubowany – podkreśla w rozmowie z „Dialogiem” dr Małgorzata Starczewska-Krzysztosek, główna ekonomistka PKP „Lewiatan”, członek Rady Gospodarczej przy premierze.

Za kolejną barierę w dostępie do pakietu można uznać wymóg utrzymania zatrudnienia. Przedsiębiorcy nie mają pewności, czy za pół roku będą w stanie dotrzymać umowy, obawiają się złamać warunki ustawy i nie wywiązać się ze zobowiązań w stosunku do pracowników. – *Wobec tego, w większości przypadków, nawet jeśli spełniają wszystkie inne ustawowe kryteria, mówią „nie”, spróbujemy sobie sami poradzić* – tłumaczy dr M. Starczewska-Krzysztosek.

Istnieje także bariera biurokratyczna, czyli uciążliwe formalności. Duże przedsiębiorstwo ma służby, które te wszystkie wyliczenia i papiery przygotowują, ale ustawa jest otwarta także na małe przedsiębiorstwa. Im trudniej sprostać wymogom. – *Firmy wybierają inną drogę, wolą skoncentrować się na szukaniu możliwości na rynku, to daje im znaczenie na przetrwanie w tych wciąż jeszcze trudnych czasach.*

Przyczyną małego zainteresowania subsydiowaniem zatrudnienia jest także niedostateczny poziom proponowanych świadczeń. Niektórzy posłowie postulowali, aby wysokość tych świadczeń uzależnić od płacy minimalnej, a nie od zasiłku dla bezrobotnych. Postulat ten powrócił podczas dyskusji nad zmianami w ustawie w zespole prawa pracy i układów zbiorowych Trójstronnej Komisji (10 maja bieżącego roku). – *Trudno, aby związkowcy zawierali porozumienia w sprawie urlopów postojowych, czy skróconego czasu pracy, skazując ludzi na wegetację* – przekonywał Zbigniew Kruszyński z KK „Solidarność”. Stąd wniosek: wysokość świadczeń uzależnić od płacy minimalnej, a nie od zasiłku. Wówczas dopłata za skrócony wymiar czasu pracy – wyniosłaby w ubiegłym roku 638 a nie 402 zł, czyli 70 procent zasiłku, a to spora różnica. Warto tę zmianę wprowadzić – podkreślał związkowiec, tym bardziej, że jeśli jest tak nikłe wykorzystanie

środków przeznaczonych na ten cel: kilkanaście milionów wobec blisko dostępnego miliarda złotych.

Koniec kryzysu? W większości krajów europejskich, wprowadzono pakiety pozwalające utrzymać miejsca pracy w okresie przerwania lub ograniczenia produkcji z powodu dekonunktury, czy – jak obecnie – kryzysu. Według raportu „Praca Polska 2010” praca w skróconym wymiarze i wsparcie rządu kompensowane jest na poziomie 60–67 procent wynagrodzeń w okresie 12–24 miesięcy. Pozwoliło to uniknąć likwidacji z powodu kryzysu co najmniej 650 tys. miejsc pracy w Niemczech i około 25 tys. we Francji. W większości przypadków pracodawcy uzupełniają wynagrodzenia w taki sposób, aby zachować w tym czasie 80 procent pensji podstawowej³.

Obecnie trwa dyskusja dotycząca tego, czy można uznać, że pakiet traci aktualność w związku z tym, że kryzys mija. Pojawiają się głosy, aby nie rezygnować z tego narzędzia ochrony miejsc pracy, licząc na to, że już po kryzysie. Ekspertcy są ostrożni przestrzegają przed ewentualną drugą falą kryzysu i wzrostem bezrobocia. W styczniu bieżącego roku odnotowano najwyższą od 2007 roku stopę bezrobocia rejestrowanego (12,7 procent), w marcu jeszcze wzrosła do 12,9 procent. Dane Eurostatu, który

Widmo kryzysu straszło partnerów i rząd tak mocno, że uzgodniono to, czego nie udawało się przeforsować w czasie koniunktury.

posługuje się tak zwaną zharmonizowaną stopą bezrobocia są bardziej optymistyczne i uspokajają rządzących. W grudniu 2009 roku Polska, ze stopą 8,9 procent lokowała się wśród krajów unijnych (UE-27) w „dolnych stanach średnich” obok Finlandii i Szwecji. Jednak eksperci mają zastrzeżenia do obliczania stopy i sugerują, że może być wyższa⁴. Unijna statystyka bada raczej poziom aktywności ekonomicznej ludności niż poziom bezrobocia.

Ekspertcy wskazują, że warto doskonalić rozwiązania zawarte w pakiecie również z tego względu, że zawiera on dodatkowe narzędzia działania: w okresie przestoju i krótszej pracy, przedsiębiorca może skorzystać z dopłaty do swojego funduszu szkoleniowego (jeśli go ma), a pracownik skierowany na szkolenie lub studia

podyplomowe dostanie dzięki temu stypendium. Z tej możliwości nie skorzystała (do końca kwietnia) żadna firma. Z badań „Lewiatana” wynika jednak, że przedsiębiorcy są zainteresowani tym rozwiązaniem i zapowiadają sięganie po dotacje na szkolenia. – *Oceniają, że jest to bardzo dobry instrument* – podkreśla dr M. Starczewska-Krzyszczoszek. Jeśli nawet mają kłopoty i muszą ograniczać produkcję, to zamiast zwalniać pracowników, mogą ich – przy wykorzystaniu środków publicznych – skierować na kursy czy studia, czyli wykorzystać ten trudny moment do budowania kompetencji, które za chwilę mogą im się przydać.

Dlaczego więc przedsiębiorcy deklarują zainteresowanie, ale nie ubiegają się o środki? W wielu firmach nie ma funduszu szkoleniowego, bo oszczędzają one na składce (0,25 procent), zdaniem związkowców jest za wysoka, a poza tym z ustawy wynika, że środki nie będą przekazywane na bieżąco, a na przykład do końca 2012 roku. Przewodniczący zespołu prawa pracy dr Jacek Męcina zapowiada systemową dyskusję na ten temat na kolejnym posiedzeniu zespołu. Gra jest warta świeczki ze względu na rangę problemu – podnoszenie kwalifikacji pracujących, a także potrzebę zmian w tym obszarze. Andrzej Radzikowski, wiceprzewodniczący OPZZ przypomina, że w większości państw europejskich funduszem szkoleniowym dysponują partnerzy społeczni, z reguły związkowcy (na przykład w Anglii), u nas – urzędnicy. Zdaniem Sławomira Wręgi, wiceprzewodniczącego FZZ, rząd powinien wyjść z propozycją zmian, a okazją ku temu może być właśnie ustawa antykryzysowa. Profesor J. Gardawski uważa, że związki mogłyby i powinny administrować środkami na szkolenia, ale – po pierwsze – musiałyby porozumieć się między sobą, a z tym bywa różnie.

Jeszcze nie pora na elastyczny czas? Drugi „dogadany”, jak się zdawało problem – elastyczny czas pracy okazał się kijem wsadzonym w mrowisko. Elastyczność oznacza, między innymi możliwość wydłużania oraz skracania

czasu pracy w zależności od potrzeb produkcji i ilości zamówień, i co za tym idzie – wydłużenia okresu rozliczeniowego. A to z kolei zakłada możliwość odejścia od ośmiogodzinnego dnia pracy. Raz pracujemy cztery godziny, innym razem trzynaście, byle zachowane było jedenaście godzin odpoczynku i nie płacenie za nadgodziny. Związkowcy zgodzili się na to uciążliwe dla pracowników rozwiązanie, ponieważ w zamian mogli wynegocjować lepsze rozwiązania w zakresie umów terminowych. Związki przystały więc na elastyczny czas na dwa, kryzysowe lata, a pracodawcy w zamian zgodzili się na stosowanie umów na czas określony nie dłużej niż przez 24 miesiące.

W rozmowach autonomicznych ustalono, że z dobrodziejstwa elastyczności mieli jednak korzystać tylko „przedsiębiorcy w kryzysie” i firmy uprawnione do pomocy publicznej (subsidiowania zatrudnienia). Natomiast w ustawie zapisano, że elastyczny czas pracy mogą stosować wszystkie przedsiębiorstwa, także te, które nie odczuwają skutków kryzysu. Pośłowicie, głównie opozycji, uznali tę zmianę za (...) złamanie porozumienia. Minister pracy Jolanta Fedak tłumaczyła, że strona rządowa przeforsowała w Sejmie to rozwiązanie, ponieważ kryzys, jeśli przyjdzie, ma charakter domina. Kolejne przedsiębiorstwa będą odnotowywały

spadki sprzedaży poniżej 30 czy 25 procent. Elastyczny czas ma chronić wszystkie firmy, ale pod warunkiem porozumienia ze związkami lub przy braku związków – przedstawicielstwem załogi. Dodatkowo inspekcja pracy miała trzymać rękę na pulsie i kontrolować cały ten proces.

Elastyczny czas pracy okazał się najbardziej przez pracodawców pożądanym narzędziem ustawy antykryzysowej. Z różnych formuł uelastycznienia skorzystały 664 firmy, w 72 wydłużono czas rozliczeniowy do 6 miesięcy, w 506 – do 12 miesięcy, w pozostałych – od 3 do 9 miesięcy – poinformował członek zespołu prawa pracy, wiceminister pracy Radosław Młeczko. Najwięcej porozumień z pracownikami zawarły firmy z branży przetwórstwa przemysłowego (370), budownictwa (74) i handlu (63). W 15 fir-

**Niskie zainteresowanie
korzystaniem
z pomocy finansowej
zaplanowanej w pakiecie
wynikało również z tego,
że sformułowano
surowe kryteria
i wymogi.**

Rozwiązania anty kryzysowe

Pracodawcy mieli i wciąż mają do dyspozycji między innymi możliwość wprowadzenia w swoich zakładach płatnych urlopów postojowych (w czasie przestoju ekonomicznego), które można wprowadzić na sześć miesięcy, aby nie zwalniać pracowników i ochronić miejsca pracy. Pracownik na takim urlopie pozostaje w gotowości do pracy i otrzymuje wynagrodzenie co najmniej na poziomie płacy minimalnej – 1276 zł w roku 2009, a w tym – 1317 zł. Państwo pokrywa pracodawcy z tej kwoty równowartość do

100 procent zasiłku dla bezrobotnych (575 zł brutto), a pracodawca płaci resztę (701 zł). Dotyczy to firm „w przejściowych trudnościach finansowych”, które muszą przerwać okresowo produkcję z braku zamówień, ale mają realną nadzieję na poprawę. W firmach mniej „dotkniętych” kryzysem można pracownikowi – za jego zgodą – obniżyć także wymiar czasu pracy do sześciu miesięcy i obniżyć wynagrodzenie. Pracodawca może uzyskać na każdego pracownika do 70 procent zasiłku dla bezrobotnych (402,5 zł).

mach, aby zmienić czas rozliczeniowy przeprowadzono rokowania ze związkami i zmieniono układ zbiorowy, w 229 dogadano się z reprezentatywnymi organizacjami związkowymi, w 420 – z przedstawicielstwem pracowników. „Miękkim” miejscem okazują się harmonogramy określające indywidualny rozkład czasu pracy pracownika – muszą być sporządzone na dwa miesiące z góry.

Praktyka pokazuje, że przy dużym wahanii zamówień potrzebna jest reakcja na 2–3 tygodnie naprzód. Optymalne byłoby więc sporządzenie harmonogramów na ten okres – proponuje KPP w przedłożonych propozycjach zmian ustawy. Dwa miesiące, to duże ograniczenie dla producentów. – *W naszej branży zapotrzebowanie na produkcję może zmienić się nawet w ciągu dwóch tygodni* – przekonuje Ewa Mrok-Salamańska, kierownik działu personalnego w Volkswagen Motor Polska. W VWMP około 90 procent pracowników należy do związków, a mimo to, albo właśnie dlatego udało się przeprowadzić negocjacje w sprawie wydłużenia okresów rozliczeniowych do 9 miesięcy.

Związkowcy nie podzielają optymizmu pracodawców, kij wciąż tkwi w mrowisku. Uważają, że elastyczność dla wszystkich firm była i jest błędem. – *Przypuszczaliśmy, że problemem będzie łatwość wprowadzania tego rozwiązania w przedsiębiorstwach, gdzie nie ma związków. I to się potwierdza* – mówi Jerzy Langer wiceprzewodniczący „Solidarności”. Liczba porozumień w tej sprawie z reprezentacją pracowników, jest niemal dwa razy większa niż tam, gdzie są związki. Związkowcy podejrzewają nadużycia, chcą wiedzieć, w jaki

sposób zostały wyłonione reprezentacje, które w imieniu pracowników podpisywały z pracodawcami porozumienia, i czy były to przedsiębiorstwa, które ucierpiały na skutek kryzysu. – *Uważamy na podstawie naszych obserwacji, że część porozumień podpisano, bo tak pracodawcom było wygodniej.*

Janusz Łaznowski, szef „Solidarności” regionu Dolnośląskiego, stawia kropkę nad „i”, wnioskuje o analizę dotyczącą tego, czy tylko firmy dotknięte kryzysem korzystają z uprawnień do elastycznego czasu, czy również – inne. J. Męcina uważa, że problem jest skomplikowany, bardzo trudno przy takim zróżnicowaniu branżowym, jednoznacznie ocenić kondycję finansową firm korzystających z ustawy. Jego zdaniem, tam gdzie są związki nie ma problemu, bo one jako partner oceniają sytuację. Tam, gdzie ich nie ma – szczególnej wagi nabiera sposób wyłaniania reprezentacji pracowników. – *Jaki powinien być, aby nie budziło to zastrzeżeń?* – pyta partnerów przewodniczący zespołu.

J. Langer i A. Radzikowski przypominają, że strona związkowa proponowała rozwiązanie w zakresie sposobu wyłaniania reprezentacji pracowniczej. Miałaby ją wyłaniać przynajmniej połowa załogi w głosowaniu tajnym. Ale to ideał. Zdarza się bowiem nierzadko, że właściciel firmy wyznacza na przykład główną księgową, jako przedstawiciela ogółu pracowników i ona zgadza się na takie a nie inne wydłużenie okresu rozliczeniowego czasu pracy. – *Z moich doświadczeń wynika, że często są to przedstawiciele funduszu socjalnego* – dodaje J. Męcina.

Mecenas Witold Polkowski reprezentujący w zespole Trójstronnej KPP jest sceptyczny.

– *Nie wyobrażam sobie, aby w dużych, rozproszonych terytorialnie korporacjach udało się doprowadzić do wyboru przedstawicielstwa przez połowę załogi.*

Co na to Państwowa Inspekcja Pracy, która ma obowiązek kontroli prawidłowości działania ustawy? – *Przewidzieliśmy kontrole, ale wyniki będą na koniec roku* – informuje przedstawicielka inspekcji pracy. Jej zdaniem jednak PIP nie ma uprawnień, aby kontrolować prawidłowość wyłaniania przedstawicielstwa pracowników. A. Radzikowski zauważa, że ciągle mówimy o „przedstawicielstwie”, a przecież została przyjęta i obowiązuje ustawa o radach pracowników. One są – jeśli są – tym przedstawicielstwem. W jego ocenie fakt, że pojawiają się wątpliwości w tej sprawie, to jeszcze jeden dowód na to, że zaczynamy cofać się w dialogu, a skoro tak, trudno mówić o szczegółowych rozwiązaniach ustawy antykryzysowej. – *Często bowiem – jak to ujął – na dole nie ma partnerów, jest partyzantka: przedsiębiorcy rzadko należą do organizacji pracodawców, a pracownicy – do związków.*

Zdaniem mecenasa W. Polkowskiego, już na początku debat o ustawie antykryzysowej powinno być stanowcze ustalenie: tam, gdzie są związki, tam się można dogadywać (w sprawie czasu pracy i innych). Tam, gdzie nie ma organizacji związkowych – obowiązuje Kodeks pracy. I koniec. Adam Ambrozik, ekspert KPP i współprzewodniczący zespołu polityki gospodarczej i rynku pracy TK w rozmowie z „Dialogiem” ujmuje problem z jeszcze innej strony. Uzyskanie zgody pracowników na elastyczny czas pracy nie jest bynajmniej proste, wymaga czasochłonnych negocjacji, także pieniędzy na przeorganizowanie różnych komórek w przedsiębiorstwie, zmian organizacji pracy, także w biurach nie tylko w produkcji. Dopóki nie będzie pewności, że prawo jest stabilne i przewidywalne, a rozwiązań nie trzeba będzie odkładać na koniec 2011 roku, kiedy ustawa skończy bieg, dopóty nie opłaca się ich wprowadzać. Jego zdaniem znacznie więcej firm rozpoczęłoby rozmowy w sprawie czasu pracy, gdyby miały wiadomość, że mogą wydłużyć okresy rozliczeniowe na stałe, a nie tylko do końca przy-

szlego roku. Część firm obawia się też, że gdy przestanie obowiązywać ustawa, trzeba będzie zapłacić – i to sporo – za godziny nadliczbowe.

Elastyczność, ale jaka? Trzecia kontrowersyjna kwestia, to wspomniane wyżej umowy terminowe. Czas ich trwania ograniczono do dwóch lat. Ustawa nie wprowadza jednak żadnych kar dla pracodawców, którzy ten okres przekroczą. – *A to powoduje wiele komplikacji* – uważa J. Łaznowski. Co więcej – znosi obowiązujący uprzednio przepis Kodeksu pracy (art. 25¹), że trzecia umowa o pracę musi być bezterminowa. Przepisy nie tylko nie poprawiają sytuacji, ale – według związkowców – stawiają pracownika jeszcze w trudniejszym położeniu i destabilizują zatrudnienie.

W związku z powyższą sytuacją zespół prawa pracy TK zajmuje się zagadnieniem „ograniczenia stosowania umów na czas określony”, które jest bardzo wysoko w hierarchii ważności. OPZZ proponuje: – *jeżeli okres zatrudnienia (...) przekracza 24 miesiące, to z mocy prawa umowa o pracę na czas określony staje się umową o pracę na czas nieokreślony.* PKPP „Lewiatan” wnioskuje o (...) *wyeliminowanie nieprecyzyjnych zapisów budzących wątpliwości interpretacyjne i podjęcie dyskusji nad zmianą mechanizmu art. 25¹ k.p.* KPP we wniosku podkreśla, że – *nieprecyzyjność zapisów powoduje napięcia w zakładach pracy.*

W roku ubiegłym Polska pobiła rekord w rozmiarze stosowania umów na czas określony. Na umowach terminowych pracowało 27,1 procent wszystkich pracowników. Polska „prześcignęła” w tej dziedzinie Hiszpanię (25 procent). Średnia unijna (UE-27) wynosi 13,8 procent. Unia przestrzega przed nadużywaniem tego typu regulacji w stosunkach pracy. Nasz rynek pracy należy do jednego z najbardziej elastycznych rynków pracy w Europie⁵, a mimo to – zdaniem ekspertów – w dalszym ciągu panuje trend zachęcający do deregulacji.

Kluczową kwestią jest, czy należałoby przeprowadzić nowelizację ustawy antykryzysowej. – *Nasze przewidywania z okresu, gdy wypracowano podstawowe założenia ustawy antykryzysowej*

**Polska pobiła rekord
w rozmiarze
stosowania umów
na czas określony.
Na umowach
terminowych pracowało
27,1 procent wszystkich
pracowników.**

wej dotyczące sytuacji w Polsce i Europie, nie do końca się potwierdziły – mówił na spotkaniu zespołu prawa pracy wiceminister R. Młeczko. Ustawa w założeniu miała charakter antykryzysowy, a Polska w kryzysie się nie znalazła w sensie wystąpienia spadku dochodu PKB. Mimo wszystko, zdaniem ministra, dobrze jednak, że ten instrument został wprowadzony. Ważne, czy będzie rosła liczba firm korzystających z rozwiązań ustawy – subsydiowania zatrudnienia, elastycznego czasu, szkoleń, czy też należy spodziewać się wyhamowania tego procesu. I z jakiego powodu – poprawy sytuacji ekonomicznej, niedostatecznego przygotowania firm do korzystania z poszczególnych instrumentów, czy barier tkwiących w ustawie i braku dostatecznej motywacji do ich pokonywania. – *Mamy trochę czasu, aby obserwować te tendencje i podjąć właściwe decyzje: co dalej?* – podkreślił.

Zdaniem partnerów społecznych, a także strony rządowej warto tworzyć nowe, bądź doskonalic zawarte w ustawie mechanizmy na wypadek dekonstrukcji czy kolejnego kryzysu. Warto zwłaszcza mieć instrument chroniący firmy i miejsca pracy w przedsiębiorstwach, które nie z własnej winy znalazły się „w dołku”, bądź te, które robią wszystko, aby nie wpaść w ten „dołek”. Takim instrumentem jest, między innymi dopłata do przestoju ekonomicznego, czy skróconego czasu pracy. – *Tym firmom chcielibyśmy stworzyć możliwość bardziej elastycznego zarządzania, tak aby nawet w okresie kryzysu gospodarczego miały szansę przetrwać i radzić sobie bez zwalniania pracowników* – podkreśla A. Ambrozik. Zespół polityki gospodarczej TK, którym współkieruje, będzie rozpatrywał aż 13 tematów z ustawy antykryzysowej. Chciałby, aby nie zagubiły się w morzu paragrafów, takie regulacje, które mogą okazać się przydatne nie tylko na dziś, ale na przyszłość.

Pracodawcy i strona rządowa chcą wybrać oraz wprowadzić na stałe do systemu prawa pracy, jako normy prawne, niektóre przepisy z ustawy, na przykład dotyczące elastycznego czasu pracy czy szkoleń. – *Jeśli chodzi o całą sferę czasu pracy, mowy nie ma, jesteśmy absolutnie przeciwni* – zapowiedział J. Łaznowski. Jego zdaniem, pracodawcom nie chodzi o nowelizację ustawy, bo dziś nie ma to już większego sensu, ale o włączenie do Kodeksu pracy przepisów, które sprawdziły się z ich punktu widzenia. Te przepisy

– uważa związkowiec – obniżają standardy po stronie pracowników: – *muszą pracować dłużej za mniejsze pieniądze*. Na przykład rozliczenie czasu pracy w skali roku – „topi” godziny nadliczbowe, w rezultacie wpływa niekorzystnie na wysokość wynagrodzeń. ■

¹ J. Gardawski, *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*, MPiPS, Warszawa 2009, s. 292.

² I. Dryll, *Dialog w cieniu kryzysu*, „Dialog”, nr 1–2 2009 i „Praca Polska” 2010.

³ Raport przygotowany przez spółkę „S.Partner”. Biuro eksperckie KK NSZZ „Solidarność”, kwiecień 2010, s. 17.

⁴ Raport, s. 16 i 19.

⁵ Tamże, s. 19.

Polityki publiczne państwa powinny oddziaływać na wybory konsumentów w ten sposób, aby były one racjonalne nie tylko z indywidualnego punktu widzenia, ale również z punktu widzenia interesów gospodarki jako całości i interesów społeczeństwa jako całości
– pisze ANDRZEJ KARPIŃSKI

Wolność wyboru

Dialog wokół granic wyboru konsumenta

Poniższy problem nie został rozwiązany ani przez teorię, ani przez praktykę, a jego istotę wyraża pytanie: „czy wybór dokonywany przez indywidualnych konsumentów na rynku jest zawsze zgodny z racjonalnością ogólnospołeczną?”. Problem można sformułować także inaczej: „czy wybory indywidualne i wynikające z nich aspiracje konsumpcyjne jednostek mają zawsze tylko korzystne efekty makroekonomiczne dla gospodarki i społeczeństwa?

Przedstawiona kwestia ma bardzo istotne znaczenie, między innymi dlatego, że obrazuje jedną z antynomii, czyli wewnętrznych sprzeczności, które występują w procesach rozwojowych. Znaczenie tych antynomii wyraźnie rośnie w ostatnim okresie zarówno u nas, jak i na świecie. U nas szczególną aktualność tego problemu potęguje jeszcze fakt, że w okresie naszej transformacji ustrojowej sprzeczności na tym tle wystąpiły z wyjątkowym nasileniem. Wydaje się, że w tej dziedzinie dialog społeczny może odegrać bardzo istotną rolę.

Geneza zasady wolności konsumenta. Jednym z podstawowych kanonów, czyli niepodważalnych zasad gospodarki rynkowej jest wolność wyboru indywidualnego konsumenta

na rynku. Neoliberalizm gospodarczy przyznaje jej jeszcze większą rolę. Podnosi on tę zasadę do rangi „suwerenności” konsumenta, a więc postuluje podporządkowanie temu wszystkich innych racji i wyborów. Fryderyk von Hayek jest klasycznym przedstawicielem tej orientacji. Stworzył jej teoretyczne podstawy w swej klasycznej pracy na ten temat wydanej w 1944 roku¹. Zachwala absolutną wolność gospodarczą i pokazuje argumenty przeciwko wszelkiej ingerencji państwa w tej dziedzinie, a nawet oddziaływania na te wybory. Uważał bowiem, że wszelkie formy tego oddziaływania naruszają wolność gospodarczą. Skłoniło go to do uznania planowania za drogę do niewolnictwa, a więc reprezentuje skrajnie radykalne stanowisko w tej sprawie. W tym samym kierunku idzie Vaclav Klaus, a u nas prof. Jan Winiecki. Zupełnie odmienne stanowisko w tej sprawie zajmował natomiast prof. Józef Pajestka, który wniósł istotny własny wkład w rozwój teorii tego problemu².

Wydaje się, że w Polsce znaczna część naszej opinii publicznej podziela w tym sporze poglądy aprobujące pojęcie absolutnej wolności wyboru indywidualnego. Wystarczy przypomnieć jaką burzę wywołał artykuł prof. J. Pajestki na ten temat opublikowany na łamach „Polityki” pod znamienym tytułem „Smalec czy garsonka”. Opowiadał się w nim za koniecznością oddziaływania na wybory indywidualne konsumentów, wychodząc z przesłanek i korzyści ogólnogospodarczych oraz racjonalności zbiorowej. Ale później problem ten zszedł z pola dyskusji społecznych. Milczenie wokół tej kwestii nie

zmniejszyło jednak rangi tego problemu. Odwrotnie, praktyka ostatnich 20 lat transformacji spowodowała, że problem ten stał się dzisiaj szczególnie aktualny. Odkładanie tej dyskusji w czasie może mieć niekorzystne skutki dla naszych przyszłych procesów rozwojowych.

Sprzeczność teorii i praktyki. Teoria wolności wyboru konsumenta byłaby w pełni zgodna z rzeczywistością tylko pod jednym warunkiem: gdyby wszystkie wybory indywidualne były zawsze i wszędzie racjonalne, i zgodne z interesami społeczeństwa jako całości. Wydaje się jednak, że tak nie jest. Narasta szereg istotnych wątpliwości. Nawet brytyjski *The Economist*, który trudno byłoby posądzić o skłonności do ograniczania wolności wyboru konsumentów, ponad 10 lat temu przyznał: „ludzie często narzekają na zbytne uproszczenie jakim jest w teorii zakładanie, że jednostki są zawsze racjonalne i zorientowane wąsko tylko na własny interes”³.

Tymczasem ani F. von Hayek, ani zwolennicy jego poglądów u nas nie dają odpowiedzi na pytanie co robić, gdy indywidualne wybory konsumentów rażąco odbiegają od wymogów racjonalności ogólnospołecznej i powodują ujemne skutki makroekonomiczne. Natomiast próbują wyjść z tej sprzeczności kwestionując samo pojęcie racjonalności ogólnospołecznej. Ale nawet gdy uznamy, że racjonalność ogólnospołeczna nie istnieje, to zawsze można empirycznie stwierdzić *ex post*, czy zbiór indywidualnych wyborów konsumenckich na rynku powoduje w sumie korzystne, czy niekorzystne konsekwencje makroekonomiczne dla gospodarki jako całości.

Zwolennicy poglądu negującego sens jakichkolwiek prób oddziaływania na wybory konsumentów nie dostrzegają ważnej rzeczy. Otóż, czy to się komu podoba, czy nie, w rzeczywistości już obecnie ma miejsce oddziaływanie na wybory konsumenckie. Mamy przecież do czynienia z masową reklamą, której intensywność notabene osiągnęła poziom nigdy dotąd nie notowany. Jej instrumenty pozwalają na ukierunkowane dotarcie do poszczególnych grup konsumentów, jak na przykład młodzież, kobiety, czy nawet określone grupy zawodowe. Nakłady na ten cel w skali światowej szacuje się na 460 mld USD. Jest to kwota ogromna. Dla porównania warto

podać, że koszt likwidacji głodu na świecie ocenia się na 100–110 mld USD.

Trudno w tej sytuacji mówić o całkowicie wolnym wyborze indywidualnego konsumenta. Problem polega więc nie na tym, czy oddziaływać na wybory konsumenckie, czy też nie, ale raczej, czy oddziaływanie to ograniczyć – jak obecnie – do jednostronnego wyłącznego pobudzania popytu i sprzedaży, niezależnie od skutków, jakie to powoduje w skali makro dla dobra społeczeństwa.

Zwolennicy zakazu oddziaływania na wybory konsumenckie w kierunku ich racjonalizacji podnoszą także argument, że konsument ma prawo podejmować również nieracjonalne decyzje, a nawet obiektywnie sprzeczne z jego własnym interesem, na przykład może konsumować w sposób, który szkodzi jego zdrowiu.

Nieracjonalne wybory. Akceptacja zasady suwerenności konsumenta w skrajnej postaci ma bardzo doniosłe konsekwencje. Często nie zdajemy sobie z tego sprawy. Jeśli nie można w ogóle oddziaływać na wybory konsumentów, to wszelki sens straciłoby na przykład jakiekolwiek planowanie. I nie chodzi tu o planowanie w jego patologicznych formach, jak planowanie nakazowo-rozdzielcze, ale we wszystkich jego nowoczesnych formach, jak na przykład planowanie strategiczne czy planowanie kompleksów działań (*Plan of Actions Programmes*). A te formy planowania są nieuchronnie niezbędne w każdej niemal działalności człowieka.

Planowanie w skali społecznej ma bowiem sens tylko wtedy, gdy wprowadza rozwiązania najkorzystniejsze dla społeczeństwa, a taki charakter mogą mieć tylko rozwiązania społecznie racjonalne. Prof. Czesław Bobrowski, zwrócił uwagę na nieuchronność występowania sprzeczności i tarć między wizją formułowaną na szczeblu państwa a preferencjami społeczeństwa⁴. Zidentyfikował więc podstawowy konflikt, kiedy stwierdzał, że „może pojawić się niebezpieczeństwo, że racjonalność ekonomiczna, za której przedstawiciela winien się przecież uważać centralny planista (w gospodarce rynkowej – rząd i państwo – dopisek A.K.), nie zawsze stanie się dla społeczeństwa zrozumiała, w niektórych przypadkach będzie nawet przez nie odrzucona. Może zatem dojść do powstania dra-

matycznej niemal alternatywy: albo podjąć ryzyko niezadowolenia społecznego, albo zrezygnować z czegoś, co uważa się za rozstrzygnięcie racjonalne⁵.

Planowanie w takich przypadkach musi więc wchodzić w kolizję z preferencjami niektórych grup konsumentów, a w rezultacie spotyka się z zarzutem działań sprzecznych z aspiracjami jednostek. Przyjęcie zasady nienaruszalności wyborów indywidualnych ma również bardzo poważne skutki społeczne. Na przykład nie moglibyśmy planować i wykonywać działań na rzecz ograniczania zjawiska lichwy, czy też prowadzenia hazardu, a nawet ograniczania postaw antyzdrowotnych (ograniczanie palenia tytoniu, narkomanii, niechęć do poddawania się badaniom profilaktycznym). Społeczeństwo musiałoby ponosić olbrzymi koszt pewnego typu wyborów indywidualnych konsumentów. Szczególnie widoczne byłoby to w sferze rosnących wydatków na służbę zdrowia.

Konflikt okresu transformacji. Warto wskazać na kilka obszarów, gdzie z największym nasileniem wystąpiły sprzeczności między upodobaniami oraz gustami konsumentów i opartymi na nich wyborami a racjonalnością ogólnospołeczną. Przyjrzymy się olbrzymiemu rozwojowi motoryzacji indywidualnej w minionym 20-leciu. Jak wykazują badania, własny samochód ma u nas wyjątkowo wysoką pozycję, wyższą nawet niż w wielu innych krajach, które znajdują się etapie rozwoju zbliżonym do naszego. Częściowo ma to pewne obiektywne uzasadnienie, ponieważ w wielu zawodach, samochód jest nieodzownym środkiem transportu, a nawet narzędziem pracy.

Mimo wszystko dominacja transportu samochodowego w przyroście konsumpcji stanowi wyraźną specyfikę naszego modelu konsumpcji. Tymczasem warunki w naszym kraju nie sprzyjają forsowaniu tego rodzaju konsumpcji. Nie mamy własnych zasobów ropy, a produkcja samochodów ma charakter jedynie montowania zagranicznych modeli. W konsekwencji widzimy wyjątkowo wysoką zależność wydatków na motoryzację od importu. Zaspokajanie tych potrzeb konsumpcyjnych pochodzi w ponad 90 procentach z importu.

Polska ma jeden z najwyższych w Europie wskaźnik zaspokajania potrzeb w dziedzinie

motoryzacji (paliwa płynne, ropa, samochody, części, opony) z importu. Wydatki na ten cel pochłaniają aż 24 procent wpływów z całego polskiego eksportu (2006 rok). Tymczasem w UE, udział ten nie przekraczał 12 procent, a więc był ponad 2 razy niższy. Nie można tego w całości wytłumaczyć importem kooperacyjnym dla przemysłu samochodowego. Równocześnie udział ten u nas stale rośnie, podczas gdy w krajach UE na ogół spada.

Na motoryzację wydajemy bardzo dużo i to na produkty z importu, tymczasem niewiele importujemy towarów, które służą celom rozwojowym. Na przykład na import obrabiarek wydajemy tylko 1,2 procent całej wartości importu. Czyżby zatem wydatki na motoryzację nie były przejawem życia ponad stan? W wielu społeczeństwach takie bilanse są przeprowadzane. U nas również powinniśmy się nad tym zastanawiać. Poza tym w Polsce mamy stosunkowo wysoki poziom rozwoju motoryzacji indywidualnej w stosunku do niskiego jeszcze poziomu PKB na 1 mieszkańca. Ilustruje to też fakt, że liczba samochodów zarejestrowanych na przykład w Warszawie, w przeliczeniu na 1000 mieszkańców, jest wyższa niż w Paryżu.

Wydaje się, że nasze wydatki na motoryzację są znacznie wyższe, niż uzasadniałby to nasz poziom wypracowanego dochodu PKB. Oznacza to tym samym, że jej rozwój odbywał się częściowo kosztem innych kierunków konsumpcji, zwłaszcza budownictwa mieszkaniowego. Obserwuje się bowiem silną współzależność pomiędzy tymi dwoma kierunkami rozwoju konsumpcji. Jak stwierdza Mariusz Wodzicki: „Gdy spojrzemy na wykres sprzedaży samochodów i ilości budowanych mieszkań wyraźna jest zależność. Spadkowi budownictwa towarzyszy wzrost sprzedaży samochodów i odwrotnie”⁶. Motoryzacja wydaje się zatem najmniej u nas korzystnym kierunkiem rozwoju konsumpcji. Natomiast wchodzi w wyraźne już sprzeczności z racjonalnością ogólnospołeczną, z chwilą gdy przekracza określony poziom.

Relatywnie nadmierny poziom rozwoju motoryzacji miał wiele także i innych konsekwencji społecznych, i ekonomicznych odczuwanych przez gospodarkę. Otóż emisja zanieczyszczeń CO₂ pochodzących z samochodów posiada 50-procentowy udział w emisji z wszystkich

źródeł. Związany był także z wieloma uciążliwościami, jak korki i blokowanie się dróg, nie mówiąc nawet o wysokiej liczbie zabitych w wypadkach drogowych.

Konsumpcja niezaspokojona. Jednocześnie mamy w Polsce ważne potrzeby konsumpcyjne zaspokojone w bardzo małym stopniu. Budownictwo mieszkaniowe w minionym 20-leciu w zasadniczy sposób odbiegało od poziomu, który można by było uznać za pożądany i zgodny z wymogami racjonalności ogólnospołecznej. W przeciwieństwie bowiem do motoryzacji indywidualnej potrzeby w budownictwie są w najwyższym stopniu zaspokajane materiałami pochodzenia krajowego i pracą własną. Stąd jego rozwój zmniejsza zagrożenie bezrobociem. Udział tego wkładu własnego sięga 85–90 procent całości wydatków na budownictwo mieszkaniowe. Jest to jeden z najwyższych udziałów w gospodarce, a udział importu w tym przypadku jest 5-krotnie niższy, niż w przypadku motoryzacji indywidualnej. Równocześnie w budownictwie mieszkaniowym osiąga się najwyższy tak zwany „mnożnik Keynesa”, czyli wpływ jaki wywiera wzrost wydatków w danej dziedzinie konsumpcji na wzrost popytu w całej gospodarce. Ocenia się bowiem, że jedna złotówka wydana na budowę mieszkań zwiększa popyt globalny w całej gospodarce o 4 do 7 zł. W największym więc stopniu dynamizuje rozwój gospodarki.

Wiele krajów będących na zbliżonym etapie rozwoju do Polski, a więc wychodzących z opóźnień rozwojowych, zwiększało w pierwszym rzędzie wydatki na budownictwo mieszkaniowe. Stwarzało bowiem po temu różnego rodzaju zachęty finansowe, w tym między innymi preferencyjne kredyty. W rezultacie na przykład Hiszpania budowała w niektórych okresach 12–14 nowych mieszkań na 1000 mieszkańców. Polska jest jednym z nielicznych krajów w Europie, który poszedł zupełnie inną drogą. Skala budownictwa mieszkaniowego u nas odbiega w zasadniczy sposób od średniej dla UE. W niektórych latach 20-lecia do 2004

roku budowaliśmy mniej niż 2 mieszkania na 1000 mieszkańców, co stawiało nas na jednym z ostatnich miejsc wśród krajów europejskich pod tym względem. Polska nie wykorzystała więc w ogóle związanych z tym szans rozwojowych, można powiedzieć wbrew racjonalności ogólnospołecznej.

Mamy więc do czynienia ze swoistym paradoksem. Najbardziej korzystny dla gospodarki kierunek rozwoju konsumpcji nie odegrał właściwej roli w zmianach struktury konsumpcji, a największym powodzeniem i najbardziej dynamicznym rozwojem cieszył się rozwój motoryzacji indywidualnej, jeden z kierunków najmniej korzystnych z tego punktu widzenia. Odejście od racjonalności ogólnospołecznej ma jednak w tym przypadku zadziwiająco silne poparcie masowego odbiorcy samochodów.

Paradoksem jest, że nie rozwinął się u nas w odpowiednim stopniu taki model konsumpcji, który można uznać za najbardziej korzystny dla gospodarki jako całości.

Jałowa konsumpcja. Powyższe kwestie mają silny związek ze zjawiskiem zaciętej walki o prawo do nieracjonalnej konsumpcji, czemu towarzyszy często przerzucanie części jej prywatnych kosztów na społeczeństwo, najczęściej na spo-

łeczności lokalne. Następuje zagospodarowanie przestrzeni publicznej na cele prywatne. Chodzi nie tylko o wykorzystanie na cele budowlane terenów rolniczych w miastach, ale również tendencje do budowy osiedli zamkniętych oraz różnego rodzaju grodzenia terenów itp. Występuje na tym tle silna tendencja do wchodzenia na obszary niezbędne dla ochrony środowiska i przyrody. Są to procesy nie do pogodzenia z wymogami racjonalności ogólnospołecznej.

Wielkie zastrzeżenia budzi konsumpcja pewnych usług finansowych. Przykładem mogą być różnego rodzaju piramidy finansowe, działalność kredytowa granicząca wręcz z lichwą, czy też operacje na szkodę klientów (zwłaszcza przez developerów w budownictwie mieszkaniowym). Część tych operacji nie daje żadnych pozytywnych efektów ani nie poprawia konkurencyjności, ani nowoczesności naszej gospodarki poza zwiększaniem zysku bankowego i spekulantów.

Stąd w literaturze określa się je jako usługi jałowe (*hollow operations*).

Ciekawym przypadkiem konsumpcji jest hazard. Pod wpływem nadmiernej liberalizacji przepisów doszło do olbrzymiej eksplozji w zakładaniu punktów gier hazardowych. Ich liczba w krótkim czasie przekroczyła 50 tys. Przy tej skali niemożliwe stało się zablokowanie do nich dostępu dzieciom i młodzieży. Wydaje się, że nastąpiło przekroczenie granic racjonalności ogólnospołecznej. Jednocześnie biznesmeni tej branży generowali wielkie zyski, a rozwój tego sektora był w pełni wyborem racjonalnym w skali indywidualnej.

Podobnie trudno uznać za racjonalne w skali ogólnospołecznej tempo rozwoju służb ochroniarskich w naszym kraju. Trudno byłoby bowiem racjonalnie wytłumaczyć, dlaczego Polska stała się niemal mocarstwem pod tym względem. Na Polskę przypada bowiem ponad 40 procent całości zatrudnienia w tych służbach w 15 krajach UE. Łączne zatrudnienie w nich osiągnęło u nas 245 tys. osób wobec 595 tys. w 15 najwyższej rozwiniętych krajach UE i 920 tys. w USA, a więc w krajach, w których jest znacznie więcej niż u nas dóbr wymagających ochrony. Z punktu widzenia racjonalności ogólnospołecznej zastrzeżenia budzi też niezwykle dynamiczny w naszym kraju rozwój usług *public relations*. Usługi te są zasadne, gdy popularyzują uczciwą i potrzebną wiedzę. W ostatnich latach obserwujemy jednak skokowy rozwój, również tak zwanego „czarnego pijaru”, a więc podważania opinii o konkurentach na rynku.

Reasumując warto podkreślić, że nie jest czymś nadzwyczajnym sam fakt wystąpienia powyższych sprzeczności. Mają one miejsce, również w krajach o dłuższych tradycjach funkcjonowania gospodarki rynkowej. U nas jednak w ostatnich latach te zjawiska przybrały wyjątkowe nasilenie. Polskę różni od innych krajów to, że w ramach polityki publicznej nie podejmuje się przeciwdziałania tym tendencjom. Jeszcze bardziej zaś odbiega od praktyki innych krajów rezygnacja i niewykorzystywanie stosowanych w innych krajach tym celu instrumentów, czasami bardzo standardowych.

Nowe tendencje. Dostrzegalne są jednak pewne zmiany w nastawieniu do powyżej problematyki. Najwięcej zmian jest wynikiem działania ruchów ekologicznych. W wielu krajach ochrona

środowiska i przyrody została wzmocniona. Coraz szerzej wykorzystuje się zakazy ekologiczne dla ograniczenia nadmiernej ekspansji motoryzacji indywidualnej. Dobrym przykładem tego są wprowadzone ostatnio w Niemczech ograniczenia dla poruszania się samochodów na obszarze największych 5 aglomeracji.

Drugą dziedziną, gdzie obserwujemy tendencje do ograniczenia wolności wyboru jest ochrona zdrowia. Ma to miejsce na skutek lawinowo rosnących wydatków na zdrowie w sektorze publicznym na skutek upowszechnienia postaw nieprzychylnych zdrowiu. Jednocześnie ma miejsce skokowy wzrost kosztów leczenia chorób cywilizacyjnych. Dochodzi zatem do bardziej rygorystycznego działania na rzecz postaw prozdrowotnych. W wielu krajach wyraźnie nasiliły się działania antynikotynowe w miejscach publicznych, czy też egzekwuje się obowiązek badań profilaktycznych i przesiewowych.

Obserwujemy także i u nas wyraźną tendencję do zaostrzenia walki z hazardem, a zwłaszcza jego formami najbardziej masowymi. Wyraźnie rozszerza się więc restrykcje wobec wyborów i postaw uznawanych za nieracjonalne społecznie, które jeszcze 10 lat temu były powszechnie tolerowane.

Równocześnie trzeba się liczyć z tym, że obecny kryzys będzie wymagał wprowadzenia pewnych ograniczeń w stosunku do operacji finansowych połączonych z nadmiernym ryzykiem. Wyraźnym sygnałem ostrzegawczym może tu być fakt, że w USA w roku 2009 upadło 140 banków prywatnych. Jest to prawie 3-krotnie więcej niż w ciągu poprzednich 8 lat (2000–2008 łącznie 57)⁷.

W tej sytuacji mniej zaskakująco może brzmieć następująca opinia, wyrażona na łamach *The Economist*: „Większość ekonomistów broni modelu państwa wspomagającego gospodarkę. Niektórzy preferują niewidzialną rękę (ryнку – dopisek A.K.). Nie można jednak wykluczyć, że istnieje trzecia droga pomiędzy tymi opcjami, jak gdyby nie brzmiało to tragikomicznie⁸. Powoli problem ten wraca na arenę działań rządów i forum dyskusji publicznych.

Jakie są drogi wyjścia z tej sytuacji?

Współczesne państwo nie jest bezbronne w przeciwdziałaniu wyborom nieracjonalnym w skali społecznej. Dysponuje bowiem środkami pozwalającymi skutecznie oddziaływać na

wybory konsumenckie. Nie jest jednak rozwiązaniem w tym przypadku stosowanie środków administracyjnych i zakazów. Okazały się one bowiem nieskuteczne i naruszają sferę wolności osobistej.

Cztery kierunki działania mogą mieć natomiast istotne znaczenie dla zmiany tej sytuacji. Sprzeczności pomiędzy wyborem konsumenta a racjonalnością ogólnospołeczną usiłuje się na świecie rozwiązać drogą większego obciążenia kosztami ekonomicznymi decyzji sprzecznych z interesem ogólnospołecznym. Jak stwierdza cytowany wyżej *The Economist*: „Teoria ekonomii mówi, że w przypadku, gdy wybór jednostki narusza interes innych (tym bardziej, gdy dotyczy to społeczeństwa jako całości – dopisek A.K.), to szkoda tym spowodowana powinna znaleźć wyraz w cenie tego wyboru jaką trzeba ponieść”⁹⁹.

W Polsce – na skutek radykalnego interpretowania zakresu wolności wyboru konsumenta – nie zastosowano w odpowiedniej skali powyższego mechanizmu, aby cena zawierała dodatkowe obciążenia, których celem jest rekompensowanie skutków, które spadają na społeczeństwo w wyniku pewnego typu konsumpcji. Co więcej, czasem finansowano subsydiami ze środków społecznych kierunki konsumpcji, które były sprzeczne z racjonalnością ogólnospołeczną. Przykładem tego może być w sektorze motoryzacji stosowanie importu bezcłowego samochodów, wyjątkowo korzystnych warunków dla kredytów samochodowych, masowe traktowanie samochodów jako nagród w konkursach publicznych, zamiast kwot pieniężnych i inne sposoby ukrytego czy pośredniego subsydiowania tej formy konsumpcji.

Dyskryminowano natomiast rozwiązania zgodne z wymogami tej racjonalności. Klasycznym tego przykładem może być stosunek do transportu publicznego, zwłaszcza kolei. Na przykład wycofywanie pociągów z rozkładów jazdy jest całkowicie sprzeczne z racjonalnością ogólnospołeczną. A zatem istnieje konieczność hamowania nadmiernego rozwoju tych form konsumpcji, które rodzą niekorzystne wyniki

makroekonomiczne lub społeczne a prowadzą do „utracenia korzyści”. Drogą do tego powinno być obciążenie tych wyborów najwyższymi stawkami VAT i akcyzy.

W tym świetle może budzić niepokój wypowiedź jednego z przywódców opozycji parlamentarnej w obecnej kadencji, który zachęcał do turystyki zagranicznej. Politycy, jak i wiele innych osób może nie zdawać sobie sprawy z faktu, że jak wykazują badania, każdy 1 mld dolarów nadwyżki eksportu nad importem oznacza trwałe bezrobocie dla 45 tys. osób pracujących w kraju. Dlatego w wielu krajach stosowano takie ograniczenia, w tym nawet między innymi w USA w pewnych okresach. Nie należy więc stwarzać sztucznych bodźców dla rozwoju pew-

nych sektorów, a takie powstają, gdy ceny wyjazdów zagranicznych są niskie w stosunku do cen usług turystycznych występujących w kraju. Oczywiście nikt nie może zakazywać lub ograniczać wyjazdów za granicę w celach turystycznych, ale państwo ma instrumenty stymulowania konsumpcji w tym zakresie w ramach polityki bodźców finansowych. Z pewnością wskazuje byliby wstrzymanie

się od wszelkich form subsydiowania takich wyborów, a więc wyeliminowanie w tym przypadku stosowania ulg podatkowych, kredytów preferencyjnych, czy państwowych gwarancji kredytowych. Wskazane zawsze jest więc okresowe dokonywanie przeglądów i rewizji stosowanych praktyk, aby zbalansować stosowane instrumenty oddziaływania na konsumpcję.

Generalne wnioski. Reasumując, przejście do bardziej racjonalnego społecznie układu indywidualnych wyborów konsumenckich powinno następować nie drogą ograniczenia wolności tego wyboru konsumenta i nie przez działania administracyjne i zakazy, ale przez stosowanie środków ekonomicznych, zachęcających do wyborów bardziej racjonalnych.

Istnieje paląca potrzeba wykształcenia instytucji, która odpowiadałaby za „negocjowanie” powyższych problemów, podobnej do tej, która skutecznie funkcjonuje w gospodarce. Jest nią

**Współczesne państwo
nie jest bezbronne
w przeciwdziałaniu
nieracjonalnym wyborom
konsumenckim. Posiada
bowiem narzędzia
regulacyjne.**

tak zwane „dobrowolne ograniczanie eksportu” (VER, czyli *Voluntary Exports Restraints*) na konkretnych rynkach za cenę wynegocjowania pewnych korzyści. Jest ona ostatnio szeroko stosowana na przykład w obrotach UE z Chinami. Potrzebna jest więc podobna praktyka w polityce konsumpcyjnej. Mogłaby ona przybrać formę dobrowolnego ograniczania pewnych form konsumpcji. Wydaje się, że istotną rolę mogłaby tu odegrać Komisja Trójstronna. Mogłaby ona stworzyć płaszczyznę do odpowiednich negocjacji. Można rozważyć również utworzenie Głównej Rady Konsumentów i powierzenie jej podobnych funkcji.

W obliczu przyszłości konieczne wydaje się podjęcie działań, aby lepiej niż dotychczas ochronić racjonalność ogólnospołeczną, a nie tylko racjonalność ekonomiczną. Najgorszym rozwiązaniem byłaby rezygnacja z oddziaływania na wybory konsumenckie, które są nieracjonalne z punktu widzenia wartości społecznych, lub które prowadzą do utraty potencjalnych korzyści. Polityka publiczna powinna zmierzać do maksymalizacji sumy tych wyborów konsumenckich, które są racjonalne z punktu widzenia interesów gospodarki jako całości. Można to realizować na drodze oferowania konsumentom odpowiednich zachęt. Jednocześnie powinniśmy minimalizować sumę wyborów o odmiennym działaniu, zwiększając obciążenia ekonomiczne związane z taką konsumpcją.

Z drugiej zaś strony potrzebne jest uruchomienie dialogu społecznego wokół tego tak trudnego problemu. Bez niego nie można wykorzystać wszystkich szans i możliwości rozwoju naszej gospodarki. Nie można także w coraz szerszym zakresie zaspokajać potrzeb indywidualnych i zbiorowych. ■

⁷ „The Economist” z 27 lutego 2010 roku, s. 93.

⁸ „The Economist” z 13 lutego 1999 roku, s. 114.

⁹ „The Economist” z 17 marca 2007 roku, s. 13.

¹ F. von Hayek, *The Road to Serfdom*, Routledge Press, London 1944.

² J. Pajestka, *Prolegomena globalnej racjonalności człowieka a racjonalność ewolucji cywilizacyjnej*, PWN, Warszawa 1990.

³ „The Economist” z 13 lutego 1999 roku, s. 114.

⁴ Patrz: E. Łukawer, *O tych z najwyższej półki*, PTE, Kraków 2008, s. 83.

⁵ C. Bobrowski, *Planowanie gospodarcze*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1981, s. 40–41.

⁶ „Trybuna” z 4 lutego 2000 roku, s. 8.

W Madrycie w styczniu 2010 roku zainaugurowano Europejski Rok Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym – pisze PIERRE KLEIN

Rok europejskiej solidarności Wyzwania roku 2010

Unia Europejska i jej państwa członkowskie – odwołując się do podstawowej w UE zasady solidarności – ogłosiły obecny rok – Europejskim Rokiem Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym. W tym czasie ze szczególną siłą podejmowane są działania na rzecz wzmocnienia świadomości publicznej w zakresie wyzwań w tej dziedzinie i wzmocnienia zobowiązań politycznych do efektywniejszego radzenia sobie w walce z ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Blisko 80 mln Europejczyków jest dotkniętych ubóstwem (ubóstwo rozumiane jako posiadanie dochodu wynoszącego poniżej 60 procent dochodu typu mediana). Stanowi to 16 procent całego społeczeństwa krajów Unii Europejskiej. Są to osoby, które żyją w złych warunkach, w sytuacji niestabilności życiowej. Niejednokrotnie towarzyszy im również poczucie, że są zbędni, że ponieśli życiową porażkę. Cierpią na brak pieniędzy na ubranie czy żywność dla dzieci, brak mieszkania. Takie życie oznacza również ciągłe zmagania, często narażenie na upokorzenia i wyrzuty ze strony innych. Trwałe ubóstwo ciągnie za sobą wykluczenie społeczne.

Podczas obecnego roku w każdym państwie członkowskim odbywają się lokalne i krajowe kampanie, konferencje, manifestacje, seminaria w szkołach. Mają one na celu uwrażliwienie na problemy wykluczenia społecznego, a także walkę z krzywdzącymi stereotypami i zbiorową

percepcją problemów ubóstwa. Otóż wbrew obiegowym sądom, mężczyźni i kobiety, którzy żyją w ciągłym stanie ubóstwa, nie wybierają go, to nie są „nieudacznicy” czy „osoby patologiczne”. To osoby, które „stawiają opór” dramatycznym warunkom, w którym przyszło im żyć. Niejednokrotnie czynią to z odwagą i solidarnością. Mimo skąpych środków, podejmują próbę przeżycia i ofiarowania tego, co najlepsze swoim dzieciom.

W ramach działań wydawane są publikacje, filmy oraz kreowane inne środki przekazu, które pomagają obywatelom UE uzmysłowić sobie rozmiar problemu ubóstwa i wykluczenia społecznego. Zachęcają ich do angażowania się w te ważne kwestie. W Polsce w lutym doszło do inauguracji Roku, której dokonał Krajowy Koordynator Europejskiego Roku 2010, sekretarz stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej¹. Nastąpiło to podczas specjalnej konferencji pod tytułem „Budujmy społeczeństwo dla wszystkich”, której gospodarzem było ministerstwo jako instytucja odpowiedzialna za realizację celów Europejskiego Roku w Polsce. Podczas konferencji Emilian Kamiński, jeden z ambasadorów Roku, powiedział: „Ubóstwo i wykluczenie społeczne to kwestie, które rzadko pojawiają się na pierwszych stronach gazet. Niewiele czasu poświęca się również na analizę złożoności obu problemów. O ubóstwie myślimy zazwyczaj stereotypowo przez pryzmat obszarzanego i brudnego człowieka żebrzącego na ulicy. Jednym z celów Europejskiego Roku jest uświadomienie nam wszystkim, że ubóstwo i wykluczenie społeczne mają wiele twarzy i często są bliżej niż nam się to wydaje”. Ponadto ministerstwo przyznało 60 grantów na projekty realizujące idee i założenia, które są podstawą obecnego Roku

Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym. Większość przyznanego dofinansowania trafiła do projektów realizowanych na poziomie lokalnym.

W działania podejmowane w ramach Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym zaangażowanych jest wiele instytucji publicznych, a także organizacje pozarządowych, między innymi: przedstawicielstwo Komisji Europejskiej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz liczni partnerzy społeczni, między innymi Stowarzyszenie Przyjaciół Integracji (www.integracja.org), EAPN – Europejska Sieć Przeciwdziałania Ubóstwu – Polska (www.eapn.org.pl), Ruch ATD Czwarty Świat (www.atd.org.pl).

Dialog w roku 2010. Ważnym nurtem przewodnim w 2010 roku jest tworzenie warunków, aby osoby bezpośrednio dotknięte ubóstwem i wykluczeniem społecznym mogły wypowiadać swoje propozycje, a także obawy, które żywią. Idea roku 2010 – w oparciu o europejską zasadę współpracy – zakłada również zapewnienie wszystkim aktywnej roli w budowie „społeczeństwa dla wszystkich”. Jako przedstawiciel organizacji Ruch ATD Czwarty Świat w Polsce i w Europie, chcę zaznaczyć, że dla nas kluczowe jest stworzenie miejsc trwałego i stałego dialogu, w którym osoby posiadające bezpośrednie doświadczenie ubóstwa, i wykluczenia społecznego mogłyby rozmawiać oraz pracować (pracownicy socjalni, nauczyciele, administracja, lokalni i krajowi radni). ATD od prawie 40 lat, uczestniczy w tworzeniu takich miejsc dialogu na poziomie lokalnym i krajowym. Robimy to w kilkunastu krajach Unii Europejskiej. Realizujemy projekty typu uniwersytet dialogu czy grupy dialogu, między innymi pod nazwą *Université Populaire Quart Monde*, *Policy Forum*, *Groupe de dialogue citoyen*.

W naszym kraju „Stowarzyszenie Przyjaciół Międzynarodowego Ruchu ATD Czwarty Świat w Polsce” powstało niedawno². Ma już

jednak doświadczenie w prowadzeniu takiego dialogu. W Kielcach od końca lat 90. regularnie odbywają się spotkania osób bezdomnych z mieszkańcami miasta i osobami zajmującymi się polityką społeczną. Od niedawna, to jest od roku 2008, ATD przygotowuje polską delegację, która uczestniczy w spotkaniu reprezentantów z 27 państw, w czasie którego przy wspólnym stole rozmawiają osoby doświadczone ubóstwem i wykluczeniem społecznym, ministrowie zajmujący się problematyką społeczną, urzędnicy Komisji Europejskiej czy europarlamentarzyści. Ruch ATD opublikował niedawno raport pod tytułem „Aby to, o czym mówimy, zmieniło nasze życie”, który podsumowuje doświadczenia oraz uwarunkowania i rezultaty autentycznego uczestnictwa osób żyjących w ubóstwie w demokratycznych debatach, które dotyczyły ich samych.

Nurtem przewodnim w 2010 roku jest tworzenie warunków, aby osoby bezpośrednio dotknięte ubóstwem i wykluczeniem społecznym mogły wypowiadać swoje propozycje, a także obawy, które żywią.

Grupa dialogu obywatelskiego. Poniżej przedstawiam 4 inicjatywy, w jakich *ATD Quart Monde* uczestniczyło w poszczególnych krajach Europy, które zmierzały do stworzenia miejsc dialogu. Są to inicjatywy lokalne, krajowe i międzynarodowe.

Pierwszą inicjatywą jest „Grupa dialogu obywatelskiego” (GDC) we francuskim mieście Bordeaux. Powstała w 2000 roku z inicjatywy zastępcy mera do spraw społecznych, który zaproponował forum dialogu, spotkań oraz refleksji pomiędzy tymi, którzy są beneficjentami pomocy społecznej i osobami pracującymi zawodowo w Lokalnym Centrum Działań Społecznych (w Polsce odpowiednikiem są ośrodki pomocy społecznej, a w Warszawie dodatkowo Biuro Polityki Społecznej).

W skład Grupy wchodzi lokalni radni, przedstawiciele kierownictwa BPS, urzędnicy i beneficjenci/odbiorcy pomocy społecznej. Grupa jest inspirowana filozofią komitetów beneficjentów pomocy społecznej. Jest to struktura tworzona zwykle we francuskich ośrodkach pomocy społecznej. Jest to swoiste wolontariackie forum, które pozwala na organizowanie się beneficjentów oraz wyrażanie ich opinii i stanowisk.

W ramach powyższego przedsięwzięcia funkcjonuje osiem grup, które działają w różnych częściach miasta. Złożone są z beneficjentów pomocy społecznej i mają odrębne profile w zależności od potrzeb osób, które je tworzą. Grupy organizują spotkania w dzielnicach, które dają osobom najbiedniejszym możliwość wypowiedzenia się, a także zachęcają mieszkańców do współuczestniczenia w lokalnym życiu społecznym (stałe spotkania i projekty instytucjonalne, na przykład ogólnie dostępna restauracja, centrum dla osób bezdomnych).

Ponadto grupy przygotowują merytorycznie i organizacyjnie kwartalne spotkania plenarne. Uczestniczą w nich przedstawiciele władz miasta, dyrektor BPS, przedstawiciele beneficjentów, pracownicy socjalni, animator całego procesu partnerstwa. Zapraszany jest również przedstawiciel *ATD Quart Monde*, który monitoruje, czy wypowiedzi osób najbiedniejszych brane są pod uwagę w debacie. Grupy są wspierane w organizacji tych spotkań przez stowarzyszenia i różnego typu struktury partnerskie. Na przykład udostępniają miejsce na spotkanie, wysyłają zaproszenia, drukują plakaty z informacjami o spotkaniu itp.

Istnieją także comiesięczne spotkania „grupy obywatelskiej”, które koncentrują się na dialogu pomiędzy beneficjentami pomocy społecznej i pracownikami socjalnymi. Służą one między innymi formułowaniu propozycji działań dla lokalnych radnych i dyrekcji BPS. Podejmuje się takie zagadnienia, jak dostęp biedniejszych rodzin do transportu publicznego, sytuacja mieszkaniowa, a zwłaszcza projekt nowego „serwisu informacyjnego”, który ułatwiłby kontrolę dokumentacji osób ubiegających się o mieszkanie komunalne.

Dzielenie się wiedzą i doświadczeniem.

Od 1996 roku ekipa z *ATD Quart Monde* prowadzi we Francji i w Belgii program pod tytułem „Uniwersytet i Czwarty Świat”. W jego ramach powstaje nowy rodzaj forów dialogu. Łączą one osoby żyjące w wielkim ubóstwie i środowiska uniwersytetów oraz osób, które zawodowo zajmują się polityką społeczną. Doświadczenia z tego przedsięwzięcia zostały zebrane w książce wydanej we Francji: „Dzielenie się wiedzą – kiedy Czwarty Świat i Uniwersytet myślą razem”³.

Realizujemy także program pod tytułem „Partnerstwo Czwarty Świat”. W jego ramach od roku 2004 stworzono warsztaty „dzielenia się wiedzą i doświadczeniem”. Tworzy je grupa osób z różnorodnym doświadczeniem życiowym, która uczestniczyła w projektach zaprezentowanych powyżej i która proponuje instytucjom pomocy społecznej, zdrowotnej czy edukacyjnej szkolenia oparte na dialogu z osobami korzystającymi z ich „pomocy”. Doświadczenia zostały zebrane w książce pod tytułem „Dzielenie się doświadczeniem – kiedy Czwarty Świat i profesjonaliści wspólnie się kształcą” (Paryż 2002).

Warsztaty dzielenia się wiedzą i praktyką są sposobem, aby się móc wspólnie kształcić. Uczestniczy w nich około piętnastu pracowników socjalnych oraz wiele osób mających doświadczenie ubóstwa i wykluczenia. Dla tych drugich warsztaty są także formą wsparcia, bo są w grupie stworzonej z osób z ich środowiska. Warsztaty przygotowuje zespół składający się zarówno z pracowników socjalnych, jak i beneficjentów pomocy, szczególnie aktywnych w walce z ubóstwem.

Wspólne kształcenie trwa od 2 do 4 dni. W tym czasie jego uczestnicy pracują nad komunikacją, analizą sposobów postrzegania innych, doskonałą zdolność do opisywania i analizy różnych ludzkich doświadczeń, konfrontowania różnych sposobów rozumowania, podejmowania życiowego ryzyka. Poświęcają także czas na wzajemne poznanie siebie i warunków, w których nawzajem żyją. W konsekwencji uczestnicy warsztatów wzmacniają w sobie podstawowe umiejętności, aby obdarzać się nawzajem uznaniem, uczestnictwem i partnerstwem⁴. Nauka opiera się na interaktywnych metodach i na osobistym zaangażowaniu.

Wspólne kształcenie i spotkania mogą stać się początkiem procesu przemiany. Wyłania się bowiem szansa na przemianę samoświadomości, i wiedzy o innych w wyniku głębszych relacji pomiędzy uczestnikami. Następuje przewrót w rolach, które każdy pełnił. Wspólna praca pozwala rozwijać kompetencje jednych i drugich w zakresie komunikacji i zrozumienia środowisk, które wcześniej były każdemu obce. Wzajemne dzielenie się wiedzą służy obalaniu istniejących wcześniej uprzedzeń, służy także zdolności eliminacji analiz niepełnych, czy wręcz

– błędnych. Pojawia się szansa lepszego czy głębszego poznania rzeczywistości. Dzięki temu możliwy staje się głębszy rozwój zawodowy, albo innymi słowy pogłębienie doświadczenia zawodowego, w sensie instytucjonalnym, społecznym i politycznym. Następuje przybliżanie się służby społeczno-wychowawczej do jej klientów.

Dialog w Belgii. Od roku 1998 w Belgii realizowany jest projekt „Agora”. Dotyczy on budowy dialogu oraz współpracy w zakresie kwestii interwencji i pomocy dzieciom, młodzieży i ich rodzinom (sytuacje adopcji, rodzin zastępczych itp.). „Agora” zakłada system comiesięcznych spotkań pracowników Agencji Pomocy Młodzieży Wspólnoty Francuskiej w Belgii (członkowie administracji centralnej i osoby działające w terenie) i członków dwóch stowarzyszeń oraz beneficjentów pomocy. W tych stowarzyszeniach głos zabierają osoby, które muszą stawiać czoła znacznemu ubóstwu.

Powyższy projekt dialogu i współpracy jest owocem długiej historii mobilizacji do walki z ubóstwem w Belgii. W 1992 roku, tamtejszy rząd powierzył stowarzyszeniom zadanie zredagowania generalnego raportu dotyczącego ubóstwa. Został on opublikowany w 1994 roku i był to jednocześnie początek pojawienia się w Belgii prawdziwej kultury „szukania dialogu pomiędzy partnerami”. W maju 1998 roku zawarto „Umowę o współpracy”, która przewidywała utworzenie Agencji do Spraw Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym. „Łączy ona w sposób strukturalny i stały organizacje, w których głos mają osoby pozbawione do tej pory głosu w najwyższym stopniu”. „Sformalizowanie dialogu” stało się głównym narzędziem polityki generalnej w walce z ubóstwem.

Grupa działająca w ramach projektu „Agora” przeprowadziła od 1998 roku liczne prace i wydała publikacje. Dotyczą one wielu zagadnień, które wydają się techniczne, ale są niezwykle istotne dla zdolności do kształtowania modelu właściwych działań. Podejmowano głównie kwestie takie jak metody prezentowania opinii wy-

rażanych przez rodziców, a spisywanych przez pracowników socjalnych i zawartych w dokumentach socjalnych (metody mające umożliwić wierne odzwierciedlenie opinii wyrażanych przez rodziców i szanowanie ich godności). Pracowano również nad metodami zapewniania dialogu pomiędzy rodzinami a ośrodkami pomocy społecznej w zakresie udzielania pomocy dla dzieci i młodzieży. Innym ważnym tematem prac było zagadnienie dostępności dla rodzin dokumentów socjalnych sporządzanych przez pracowników socjalnych.

Europejska Karta Społeczna. Obecny rok walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym jest okazją do dialogu na temat konieczności pełnej ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej przez Polskę, w tym ratyfikacji w zakresie procedury skarg zbiorowych. Byłoby to znacznym wzmocnieniem środków wsparcia osób najuboższych. W czerwcu 2009 roku, Thomas Hammarberg, Komisarz

Praw Człowieka Rady Europy, oświadczył: „Rządy powinny zapewnić możliwość składania przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego skarg dotyczących naruszania praw socjalnych. Kryzys będzie testem skuteczności ochrony praw socjalnych. Tak jak inne prawa, prawa człowieka są gwarantowane w traktatach przyjętych przez rządy, a jednym z nich jest Europejska Karta Społeczna. Wprowadzenie praw tych w życie jest dla wszystkich wyzwaniem. (...) Ustanowiono system skarg zbiorowych

w formie Protokołu do Europejskiej Karty Społecznej. Ten mechanizm istnieje już ponad dziesięć lat, jednak tylko 14 państw zdecydowało się zostać jego stroną. To wielka szkoda. (...) Mam nadzieję, że związki zawodowe, grupy pracodawców oraz inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego rozważą używanie tego mechanizmu coraz częściej, aby ochronić prawa społeczne”.

Ciekawym przykładem wykorzystania Karty do Działań na rzecz Najstańszych były działania *ATD Quart Monde* we Francji w 2009 roku.

Wbrew obiegowym sądom, żyjący w ciągłym stanie ubóstwa, nie wybierają go, to nie są „nieudacznicy” czy „osoby patologiczne”. To osoby, które „stawiają opór” dramatycznym warunkom, w którym przyszło im żyć.

Otóż organizacja dzięki pośrednictwu Europejskiej Komisji Praw Społecznych (instytucja Rady Europy) rozpoczęła dialog z rządem francuskim w kwestii praw do mieszkania.

Roku 2010 - podstawy dla dialogu (w przyszłości). Powyższe cztery przykłady są źródłem inspiracji do działań podejmowanych przez *ATD Quart Monde* w Polsce. Zabiegamy o utworzenie w Polsce „Obywatelskiego Uniwersytetu Solidarności”. Rozumiemy to jako miejsce spotkań i dialogu dla obywateli ze wszystkich środowisk, a zwłaszcza tych najbiedniejszych. Ponadto jako organizacja formułujemy rekomendacje dla zadań realizowanych w ramach polityki społecznej. Uważamy, że powinna zostać powołana w Polsce odrębna agencja zajmująca się walką z ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Organizacje pozarządowe zdobyłyby stałego i efektywnego rozmówcę w dłuższym okresie czasu (na wzór belgijskiej Agencji do spraw Walki z Ubóstwem, niepewną sytuacją materialną i wykluczeniem społecznym). Uważamy, że warto byłoby zaplanować na lata 2010–2015 proces dialogu w zakresie walki z wykluczeniem społecznym. Rekomendujemy także pełną ratyfikację zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej, którą Polska już podpisała w 2005 roku. ■

¹ Więcej: www.mpips.gov.pl/index.php?gid=1334 i www.2010againstopoverty.eu

² 24 i 25 maja będzie świętować swoje 5-lecie w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” z okazji konferencji międzynarodowej „Skrajne ubóstwo a prawa człowieka – wyzwanie dla Polski, wyzwanie dla Europy”.

³ Książka została przetłumaczona na angielski pod tytułem *The merging of knowledge – People in poverty and academics thinking together* University Press of America, 2007.

⁴ Dla przykładu, we Francji, *Centre National de la Fonction Publique Territoriale* (organ zajmujący się kształceniem urzędników na szczeblu samorządowym) przeprowadziło 7 warsztatów współkształcenia od 2005, które trwały 4 dni. Uczestniczyło w tym przedsięwzięciu około stu osób zajmujących się zawodowo pracą społeczną. Inne ośrodki kształcenia (stowarzyszenia, instytucje państwowe), we Francji i w Belgii zorganizowały takie warsztaty.

Nowatorskie badania wykonane przez naukowców z Uniwersytetu Warszawskiego dokumentują, jak bardzo błędne są stereotypowe interpretacje zjawiska ubóstwa. Podkreślają zazwyczaj bierność osób zmarginalizowanych i ich „roszczeniowość” – pisze IRENA DRYLL

Inna twarz wykluczonych

Książka „Łowcy, zbieracze, praktycy niemocy”¹, jest efektem kilkuletnich badań dra Tomasza Rakowskiego, etnologa i antropologa kultury, związanego z Uniwersytetem Warszawskim. Autor latami obserwował „od wewnątrz” świat człowieka zdegradowanego i zubożalego, w trakcie badań antropologicznych prowadzonych (wraz z zespołem studentów) w latach 2002–2006.

W ramach badań, autor mieszkał i przebywał na co dzień z byłymi górnikami ze zlikwidowanych wałbrzyskich kopalni (na przykład u rodziny kopaczy w starej kamienicy w Boguszowie-Gorcach), bezrobotnymi z okolic „wielkiej odkrywki” KWK „Bełchatów”, a także chłoprobotnikami, którzy zostali zwolnieni z upadłych fabryk z okolic Szydłowca i Przysuchy.

Wyniki badań burzą stereotyp człowieka biednego, który jest przedstawiany często jako biedny, bo nie dość się starał i najczęściej – apatyczny, bierny, zdemoralizowany i „roszczeniowy”, który czeka z wyciągniętą ręką na pomoc państwa. Badania nie dotyczą świata marginesu, przysłowiowych „meneli” i grup już na starcie w transformacji ubogich, i społecznie upośledzonych. Dotyczą rodzin i osób stabilnych ekonomicznie w poprzednim systemie, o wysokim poczuciu bezpieczeństwa, i o pewnym znaczącym, a nawet – jak to ujmuje autor – nadznaczącym statusie społecznym (górnicy).

Ich obecna sytuacja jest z reguły związana z likwidacją dotychczasowego miejsca pracy – w kopalni, fabryce, spółdzielni, a na wsi – dodatkowo z utartą rolniczych subsydiów i gwarancji skupu. Pojawiło się – podkreśla autor – bezrobocie, nastąpiła też upokarzająca zależność od zasiłków dla bezrobotnych (kuroniówki), do której zresztą z czasem tracono prawa (bezrobocie uniemożliwiało przepracowanie ustawowego czasu, koniecznego do nabycia uprawnień do zasiłku), w końcu nieopłacalność pracy w wielu gospodarstwach. – *Nastąpiło zatem zubożenie i utrata bezpieczeństwa socjalnego, a potem doszły kolejne ciosy, postępujące za bezrobociem i ubóstwem, tworząc prywatne i społeczne trajektorie degradacji.*

Zdaniem autora zarówno bezrobocie, jak i nowe zastępcze prace, często nieformalne i zwykle źle wynagradzane, były najważniejszymi przyczynami ubóstwa, i degradacji społecznej. To one, a nie postawy czy charakter wykluczonych tworzyły właśnie tę „nową biedę”. Najpierw żyli z odpraw, potem z zasiłków i świadczeń socjalnych, ale głównie z dóbr nieformalnie zdobywanych w najróżniejszy sposób. Ten „drugi wymiar”, jak to określa autor, istnienia zdegradowanych grup, to obszar ukrytych działań, ukrytej, wstecznej, podskórnej transformacji na własną rękę: nieformalnych sposobów zarobkowania, półlegalnych, bądź nielegalnych prac, jak kopanie węgla w biedaszybach, rozbiorczy starych budynków, penetrowanie wysypisk przemysłowych, wyszukiwanie złomu z zlikwidowanych obiektów przemysłowych, zbieractwo wszystkiego, co może się przydać na śmietnikach i w lesie, łowiectwo oraz kłusownictwo. Z badań T. Rakowskiego wynika, że te

zjawiska olbrzymią falą załazy Polskę, zwłaszcza w latach 2002–2005.

Bieda biedaszybów. Wałbrzyskie biedaszyby były i pozostały najbardziej wymowną wręcz symboliczną ilustracją pewnej wstecznej transformacji. W latach 30. ubiegłego wieku, zwłaszcza w czasach ówczesnego kryzysu nielegalne fedrowanie było dość powszechne. Trudniło się tym około 1500 górników, w tym na przykład sławny w początkach PRL – bohater współzawodnictwa pracy Wincenty Pstrowski. Z kolei „transformacyjne” biedaszyby zaczęły powstawać w połowie lat 90. Od 2000 roku w Wałbrzychu była to praktyka dość rozpowszechniona, a liczbę kopaczy w okresie badań odpowiednie służby (straż miejska, policja, urząd miejski i inni) szacowały na 2, a nawet 5–6 tys. osób.

A skąd ta dramatyczna powtórka z rozrywki? Przypomnijmy: w połowie listopada 1990 roku zapadła decyzja o likwidacji – z przyczyn ekonomicznych – funkcjonującego od pięciu wieków wałbrzyskiego zagłębia węglowego. Pracowało tam 13 tys. górników, a około 20 tys. osób żyło z górnictwa. T. Rakowski podkreśla, że kopalnie organizowały ludziom cały świat, całe życie. Później wszystko to uległo totalnej dezorganizacji i dezintegracji, albo po prostu przestało istnieć. Jeden z górników podkreślał „że był to czas (...), kiedy wszystko było i wszystko funkcjonowało. – *Jak dzieci się pojawiały, to już żłobek, już przedszkole, już na dzieci „otórkowe” dostawałem, byle tylko człowiek pracował.*

Zwolnieni otrzymali wprawdzie różnego typu odprawy pod warunkiem, że nie będą szukali pracy w górnictwie. W czasie badań bezrobocie oficjalne, rejestrowane wynosiło od 28 do 32 procent, ale bezrobocie realne, ukryte szacowano na 50 i więcej procent. Kończyły się odprawy i zasiłki, a na dodatek górnicy-renciści na skutek zmiany w sierpniu 1997 roku definicji osoby niezdolnej do pracy utracili renty (przywrócono je po głośnych protestach).

Alternatywą dla likwidowanych kopalń miała być wałbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna, powołana dopiero w kwietniu 1997 roku. Jednak górnicy dołowi, z chorobami zawodowymi – pylicą, krzemicią, urazami kręgosłupa oraz brakiem innych pozagórnich umiejętności nie byli atrakcyjni dla firm zakładanych w strefie, a ci względnie zdrowi często emigrowali i pracowali w zagranicznych kopalniach. Po dziesięciu latach istnienia pracowało w strefie raptem 6,7 tys. osób, niewiele więcej niż uprzednio w jednej z trzech kopalń. Ratunkiem dla górników okazały się więc biedaszyby. – *W biedaszybach zobaczyłem, jak siłą niezwykłego rozpędu kopalnie zaczęły funkcjonować na nowo, kopacze na własną rękę odtworzyli ich świat* – mówił autor książki w rozmowie z Gazetą Wyborczą².

Antropolog podkreśla, że dla jego rozmówców problemem było przetrwanie każdego kolejnego dnia. Walczyli o zdobycie opału i jedzenia, pieniędzy na opłaty za prąd. – *Mysmy nie mieli chleba, ziemniaków, to nam ci z dołu dawali, i potem jak oni nie mieli, to my im dawaliśmy; ja to marzę, żeby kiedyś u nas lodówka była tak pełna, żeby każdy brał, żeby skończyło się to ciągle pilnowanie lodówki, bo tak to trzeba pilnować (...)*

nikt sam nie bierze, nie weźmie – mówił badaczom były górnik Zbigniew K., kopacz z biedaszybu, mieszkający wraz z rodziną w podwałbrzyskich Boguszowie-Gorcach.

Jednak największy stres wynikał z tego, że – zdaniem badaczy – nikt nie był (i nie jest) pewny jaki jest status biedaszybników. Z jednej strony praca dawała szansę przeżycia, z drugiej – degradowała. Kopacze nie wiedzieli, czy są „byłymi górnikiem”, czy „złodziejami węgla”, bo to co pod ziemią jest własnością skarbu państwa. Na początku 2002 roku ówczesny prezydent miasta przedstawił „plan legalizacyjny biedaszybów”, ale go nie zrealizowano. – *Sądy grodzkie mamy, wyroki w zawieszeniu, zdjęcie mi zrobili – profil i z boku – jakbym kogoś zamordował* – mówił Andrzej P. kopacz, były górnik, lat 50, z ponownie przyznaną rentą.

**Badania pokazały,
że błędne są
stereotypowe
interpretacje ubóstwa,
oparte na założeniu,
że osoby wykluczone,
pograżone w ubóstwie,
są bierne i skłonne
do szybkiego wyciągnięcia
ręki po zasiłki.**

Poza pracą w biedaszybach wiele osób, zbierało i zbiera złom, który pozostał w wielkich ilościach na wysypiskach w opuszczonych pofabrycznych budynkach, a także w ziemi wokół tych obiektów. Miasto, jak to ujmuje autor, opowiadała swoista „gorączka złomu”, niemal u każdej rodziny był ktoś, kto się tym trudnił. – *Zdegradowani i zdesperowani ludzie, pozbawieni legalnej, regulowanej prawem pracy, przeszli nagle do prac zbierackich, prac przedneolitycznych* – komentuje antropolog. Nie brak w tych działaniach swoistej autodestrukcji, walcząc o byt dla siebie i rodzin złomiarze nie tylko zbierali, ale też niszczyli.

„Giełda” na śmietniku. Badania T. Rakowskiego objęły także innych zdegradowanych – byłych robotników KWK „Bełchatów” i elektrowni „Bełchatów” ze wsi Szamów, położonej na obrzeżach kopalni w gminie Kleszczów (jedna z najbogatszych gmin w Polsce). Bezrobotni i ich rodziny w tej „supergminie” żyją nędznie, częściowo ze świadczeń społecznych, ale głównie z wysypisk, czyli przykopalnianych śmietników zwanych w szamowskich rodzinach „giełdą”.

„Giełda” to miejsce, gdzie trafiają zużyte okablowania, uszczelki, ubrania robocze i buty, złom i przeterminowane jedzenie – wszystko co traci przydatność dla kopalni. Zbieracze wynoszą stamtąd złom – stalowe liny, kable z miedzianymi przewodami, gumowe podkładki i zużyte elementy ogromnych taśmociągów, czyli tak zwane surówki, którymi opalają dom, a także przedmioty codziennego użytku – od szafy, po emaliowany garnek.

T. Rakowski podkreśla, że w badanych przez niego wsiach zaobserwował także zjawisko tworzenia się specyficznych relacji i więzi w środowisku biednych. Dotyczy ono wzajemnego zatrudniania się do robót, często bez zapłaty. Można to rozumieć jako rodzaj wspólnotowego barteru, budowanie sieci wymiany pomocy. Zbieraczka ziół szyła i prasowała dla sąsiadów, syn bezrobotnego małżeństwa reperował

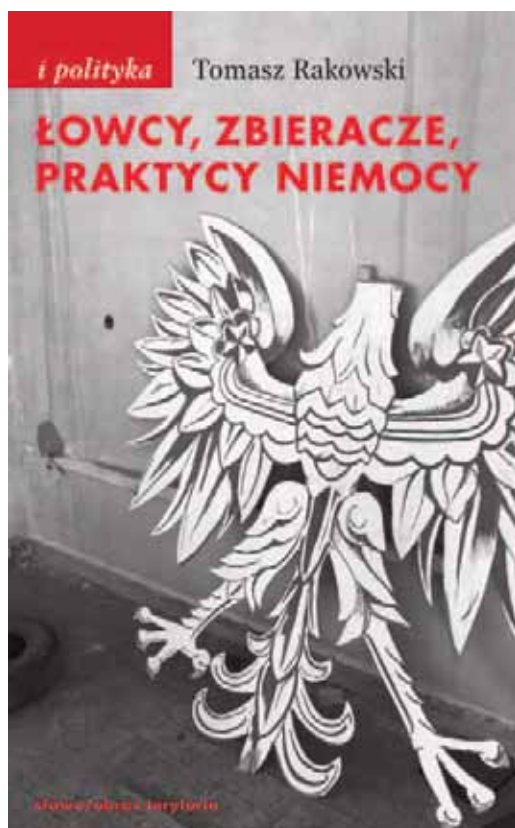
ogrodzenie sąsiadki, młody bezrobotny, zbieracz jedliny pomagał przy murarce kuzynowi itp. Pojawia się niejako drugi obieg życia społecznego. Oprócz zbieractwa, które przesądza o nowym obliczu bezrobotnych wsi, pojawia się „niewidzialna aktywność”. Bezrobotny na wsi z opisywanego regionu nie jest właściwie bezrobotny, zawsze ma coś do zrobienia. Bezrobocie, zdaniem T. Rakowskiego, nie jest tu żadną biernością. Natomiast oznacza wycofanie się do starych sprawdzonych reguł egzystencji.

A zatem reakcja „dzisiejszych biednych” na warunki, w których przyszło im żyć wydaje się zupełnie adekwatna do okoliczności. Naukowcy³ dowodzą, że w dawnych czasach, na przykład w XIX wiekowej wsi, w wypadku nadejścia „złych czasów” (choćby głodu), również następowało wzmocnienie więzi rodzinno-sąsiedzkich. Stanowiły one wówczas rodzaj wzajemnego, „pozarynkowego zabezpieczenia”.

Byli górniczy-kopacze, czy penetrujący wysypiska zbieracze i bezrobotni chłoporobotnicy żyjący „z lasu” biorą los w swoje ręce. Ma to jednak miejsce na swój sposób, którego najczęściej nie akceptują pozostałe grupy społeczne, które są lepiej zaadaptowane w tradycyjnym systemie społeczeństwa rynkowego. Wykluczeni, przekonuje autor, adaptują się w swoisty sposób, który ma im umożliwić również odbudowanie poczucia własnej wartości, „ulokowanie się” w tym całkowicie odmienionym po 1989 roku, świecie. – *Nie rozumiem, dlaczego wszyscy musimy działać według tego samego wzorca cywilizacyjnego (...) Problem w tym, żeby wyjść poza nasze standardy i zobaczyć, że budowanie własnej wartości niekoniecznie musi się wiązać z tym, co ważne dla nas* – przekonuje dr T. Rakowski.

Badania pokazały, że błędne są stereotypowe interpretacje ubóstwa, oparte na założeniu, że osoby wykluczone, pogrążone w ubóstwie, są bierne i skłonne do szybkiego wyciągania ręki po zasiłki. Na tej podstawie formułowane są niejednokrotnie założenia do licznych progra-

Bezrobocie, jak i nowe zastępcze prace, często nieformalne i zwykle źle wynagradzane, były najważniejszymi przyczynami ubóstwa i degradacji społecznej. To one, a nie postawy czy charakter wykluczonych tworzyły właśnie tę „nową biedę”.



mów pomocowych (także tych unijnych), które traktują zdegradowanych i wykluczonych jako tych, których trzeba „zaktywizować”. Tymczasem badania wykazały, że są to „podmioty o wyjątkowej aktywności” – tak to ocenia T. Rakowski. Niesłusznie, jego zdaniem, przypisuje się im bierność i bezradność, i co najwyżej „wadliwą przedsiębiorczość”. „Biedaszyby to nie przedsiębiorczość”, brzmiało jedno z haseł edukacyjnych w Wałbrzychu. Antropolog dowodzi natomiast, że byli górnicy, złomiarze, zbieracze, chłoporobotnicy, dla których nie było legalnych miejsc pracy starali się działać mimo wszystko. Ich transformacja, to według mnie transformacja przetrwania właśnie wsteczna, podskórna, ukryta, działania z innej epoki i kręgu kulturowego, ale jedynie możliwa w warunkach, w których się znaleźli. Kiedy pojawiają się inne możliwości, takie jak na przykład emigracja zarobkowa, wielu zdegradowanych z nich korzysta i zamienia „przyczajoną” dotychczas aktywność – na legalną. ■

¹ T. Rakowski, *Łowcy, zbieracze, praktycy niemocy. Etnografia człowieka zdegradowanego*; wydawnictwo „Słowo/obraz terytoria”, Gdańsk 2009. Korzystałam też z artykułu, *Górników lokalnej prasy i karnych nie zatrudniamy*, „Służba Pracownicza” nr 5/2010 oraz lokalnej prasy.

² Wydanie „Gazety Wyborczej” z 13–14 marca 2010.

³ M. Bednarski i W. Rutkowski, *Praca w „szarej strefie” – droga do społecznego wykluczenia?*, w: *Więzi społeczne i przemiany gospodarcze. Polska i inne kraje europejskie*. Księga jubileuszowa poświęcona prof. Zofii Moreckiej, WNE UW i IPiSS, Warszawa 2009.

Podczas Trójstronnego Szczytu Społecznego na rzecz Wzrostu i Zatrudnienia omówiono Strategię „Europa 2020” oraz autonomiczne porozumienie ramowe dotyczące ułatwień w dostępie do rynku pracy
– pisze EWA RYBICKA

Trójstronny Szczyt Społeczny na rzecz Wzrostu i Zatrudnienia

Podczas marcowego Trójstronnego Szczytu Społecznego na rzecz Wzrostu i Zatrudnienia europejscy partnerzy społeczni, przedstawiciele Komisji Europejskiej oraz Herman Van Rompuy, przewodniczący Rady Europejskiej, dyskutowali zagadnienia związane ze Strategią „Europa 2020”, a zwłaszcza takie kwestie, jak: nowe miejsca pracy, edukacja, gospodarka niskoemisyjna, tworzenie nowych miejsc pracy, ułatwienia w dostępie do rynku pracy itp. Szczyt miał miejsce 25–26 marca 2010 roku w Brukseli.

Szczyt miał szczególny charakter z uwagi na to, że odbył się pierwszy raz po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego, a jego specjalnym gościem był Przewodniczący Rady Europejskiej, Herman Van Rompuy.

Podczas spotkania strony poświęciły wiele czasu na problematykę rynku pracy. Padła konkluzja, że kluczowe jest zagadnienie dostępu do rynku pracy, a ułatwienia w tym zakresie powinny mieć miejsce, przede wszystkim poprzez udostępnianie szkoleń i podnoszenie kwalifikacji. Ważne jest także wykorzystanie możliwości kreowania miejsc pracy w sferze tak zwanej „zielonej” gospodarki. Działania w powyższym zakresie przyczynią się do wzrostu wskaźnika zatrudnienia i poprawy jakości zatrudnienia w Unii Europejskiej. Ponadto strony zaznaczy-

ły, że budowanie integrujące na rynku pracy jest ważnym elementem europejskiej odpowiedzi na wyzwania długoterminowe, w szczególności na zmiany demograficzne i zagwarantowanie stabilności systemów zabezpieczenia społecznego.

Przedstawiciele ETUC – Europejska Konfederacja Związków Zawodowych, BUSINESS-EUROPE – Konfederacja Biznesu Europejskiego, CEEP – Europejska Organizacja Pracodawców Sektora Publicznego oraz UEAPME – Europejska Unia Rzemiosła, Małych i Średnich Przedsiębiorstw (dalej: europejscy partnerzy społeczni), zaprezentowali autonomiczne porozumienie ramowe dotyczące ułatwień w dostępie do rynku pracy podpisane w marcu tego roku (*framework agreement on inclusive labour markets*). Negocjacje w tej sprawie partnerzy prowadzili w latach 2008–2009 w oparciu o wspólny dokument z 2007 roku pod tytułem „Kluczowe wyzwania dla europejskich rynków pracy: wspólna analiza europejskich partnerów społecznych”.

Partnerzy wychodzili z założenia, że poprawa dostępności do rynku pracy jest kluczową kwestią w obszarze zainteresowania partnerów społecznych i ma podstawowe znaczenie dla przyspieszenia rozwoju gospodarczego i spójności społecznej. Uzgodnili podejmowanie konkretnych działań na rzecz pomocy osobom napotyającym na trudności w wejściu i utrzymaniu się na rynku pracy.

Europejscy partnerzy społeczni podkreślają przy tym, że tworzenie dostępnych rynków pracy nie zależy wyłącznie od ich własnych działań. Za niezbędne uważają zapewnienie partnerstwa

z władzami publicznymi i „trzecim sektorem” oraz dopracowanie się synergii działań podejmowanych przez różne środowiska. Załącznik nr 1 do porozumienia zawiera zalecenia dla władz publicznych i innych podmiotów w zakresie wdrażania komplementarnej polityki wspierania dostępu do rynku pracy. Niezależnie od działań podejmowanych na poziomie krajowym, europejscy partnerzy społeczni wskazują na instrumenty zarówno legislacyjne, jak i pozalegisłacyjne, stosowane na poziomie europejskim (Załącznik nr 2).

Porozumienie zarysowuje działania adresowane do osób, które stoją wobec trudności w wejściu i utrzymaniu się na rynku pracy. Przy czym żadna konkretna grupa społeczna nie jest wymieniona, a ramowy charakter porozumienia pozwala zatem na jego stosowanie w odniesieniu do różnych grup wymagających wsparcia, jak na przykład osób niepełnosprawnych, imigrantów czy absolwentów.

Europejscy partnerzy społeczni wymieniają czynniki, które mają wpływ na sytuację osób na rynku pracy. Wskazują na czynniki – bez nadawania im hierarchii – związane ze środowiskiem gospodarczym i rynkiem pracy; na czynniki o charakterze strukturalnym lub geograficznym (na przykład warunki zatrudnienia, istnienie i jakość usług rynku pracy, sieć komunikacyjna, warunki mieszkaniowe, relacja pomiędzy polityką podatkową i społeczną). Wskazują również czynniki uzależnione od środowiska pracy – organizacja pracy, procesy rekrutacyjne, zmiany technologiczne, polityki z zakresu szkoleń. Czynniki indywidualne, to umiejętności, kwalifikacje i poziom wykształcenia konkretnych osób, ich motywacja, zdolności językowe, stan zdrowia czy czasowe lub długotrwałe bezrobocie. Czynniki te w konkretnych przypadkach mogą występować łącznie lub zmieniać się w czasie.

W dalszej części porozumienia europejscy partnerzy społeczni identyfikują przeszkody, które stoją na drodze do realizacji idei dostępnych rynków pracy. Dzielą je na:

- dotyczące dostępności do informacji na temat możliwości zatrudnienia, szkoleń oraz wizerunku sektora lub przedsiębiorstwa;
- dotyczące procesu naboru, to jest: metod rekrutacji (z uwzględnieniem wymogu niedyskryminacji), oceny zdolności uzyskania za-

trudnienia, poradnictwa i indywidualnego planowania rozwoju zawodowego;

- dotyczące szkoleń, rozwoju umiejętności i zdolności, to jest dostępu i udziału w podnoszeniu kwalifikacji, systemu uznawania indywidualnych kwalifikacji zawodowych, wzajemnych powiązań pomiędzy ofertą szkoleń i systemu edukacji z potrzebami rynku pracy;
- dotyczące odpowiedzialności i podejścia pracodawców, pracowników i ich przedstawicieli oraz osób poszukujących pracy; to jest motywacji, wzajemnego zaufania, gotowości do antycypowania zmian, jakości wzajemnych informacji, konsultacji, wzajemnej komunikacji i dialogu społecznego, postawy kolegów, klientów czy rodziny wobec osób w trudnej sytuacji;
- dotyczące życia zawodowego, to jest warunków pracy, organizacji pracy, polityki w zakresie godzenia życia zawodowego i osobistego.


Europejscy partnerzy społeczni uznają, że osiągnięcie pełnej integracji poszczególnych osób z rynkiem pracy wymaga zapewnienia dostępności, możliwości powrotu i utrzymania się na rynku pracy oraz rozwoju umiejętności bycia zatrudnionym. Włączenie do rynku pracy jest podstawowym warunkiem spójności społecznej, w tym ważnym środkiem w zwalczaniu ubóstwa.

Pełne włączenie do zatrudnienia zależy od sposobu, w jaki zorganizowane są rynki pracy oraz społeczeństwo, jak również od postawy i motywacji konkretnych osób oraz sprawności działania organizacji społecznych. W tym kontekście – zdaniem europejskich partnerów społecznych – pokonywanie przeszkód w osiągnięciu integrujących rynków pracy wymaga różnorodnych środków, działań i negocjacji na różnych poziomach, które mogą być podjęte przez pracodawców, pracowników, ich przedstawicieli, osoby poszukujące pracy i strony trzecie.

Europejscy partnerzy społeczni zobowiązują się do rozważenia wszelkich metod, które mogą doprowadzić do poprawy warunków dostępności rynków pracy. Chcą także zaangażowania w ten proces wszystkich swoich członków. Uznają się za odpowiedzialnych za podejmowanie takich działań, jak:

- organizowanie kampanii mających na celu podnoszenie wiedzy na temat danego sektora czy zawodu;

- prowadzenie akcji na rzecz promowania różnych sposobów wykorzystania zasobów pracy;
- wymiana informacji o wolnych miejscach pracy i programach szkoleniowych;
- współpraca z „trzecim sektorem” dla wsparcia osób, które napotykają szczególne trudności w dostępie i w utrzymaniu się na rynku pracy;
- oddziaływanie na kształtowanie systemów edukacyjnych uwzględniających lepsze łączenie indywidualnych kwalifikacji z potrzebami rynku pracy;
- promowanie stosowania specjalnych metod rekrutacji i polityk włączania w rynek pracy (*induction policies*), jak również zapewnienie wsparcia dla nowych przedsiębiorstw w tym zakresie;
- popularyzacja indywidualnych planów rozwoju kompetencji zawodowych,
- działania na rzecz poprawy mobilności geograficznej i zawodowej zarówno pracowników, jak i przedsiębiorstw;
- wspieranie podnoszenia kwalifikacji poprzez szkolenia czeladnicze i przyuczenie zawodowe.

Tekst porozumienia jest zamieszczony na stronie www.etuc.org 

Europejscy partnerzy społeczni uzgodnili, że wdrożenie postanowień porozumienia do krajowych porządków prawnych poszczególnych państw członkowskich nastąpi z wykorzystaniem procedur i praktyk właściwych dla partnerów społecznych w państwach członkowskich oraz w krajach Europejskiego Obszaru Gospodarczego (zgodnie z art. 155 Traktatu o funkcjonowaniu UE (dawny art. 139 TWE). Implementacja powinna nastąpić w ciągu trzech lat od dnia podpisania porozumienia.

Organizacje zrzeszone w ETUC, BUSINESSEUROPE, CEEP oraz UEAPME są zobowiązane do przedstawiania Komitetowi Dialogu Społecznego bieżących sprawozdań o procesie wdrażania postanowień porozumienia, na podstawie których Komitet opracuje raport końcowy.

Należy przypomnieć, że ramowe porozumienie w sprawie ułatwień w dostępie do rynku pracy jest kolejnym porozumieniem autonomicznym na poziomie europejskim. Pozostałe porozumienia autonomiczne wdrażane przez partnerów społecznych dotyczyły: telepracy (2002 rok), stresu związanego z pracą (2004 rok), nękania i przemocy w miejscu pracy (2007 rok).

Ministerstwo Edukacji Narodowej przedstawiło nowe propozycje na rzecz odbudowy systemu kształcenia zawodowego i ustawicznego
– pisze ANNA KWIATKIEWICZ

Stąd do przyszłości – kwalifikacje zawodowe w nowym systemie

Ministerstwo Edukacji Narodowej opublikowało założenia do zmian w systemie kształcenia zawodowego i ustawicznego. Jest to dokument ważny, ponieważ wskazuje na znaczenie tego niedocenianego w Polsce poziomu edukacji dla zdolności do zatrudnienia młodych ludzi, jak też dla zaspokajania zapotrzebowania pracodawców na kwalifikacje zawodowe. Proponuje on też działania, które mają ten system zmodernizować i uatrakcyjnić.

Polscy pracodawcy zgłaszają duży popyt na kwalifikacje zawodowe uzyskiwane na różnych poziomach kształcenia. Tymczasem system kształcenia zawodowego praktycznie załamał się po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1989 roku. Jego załamanie było spowodowane kilkoma czynnikami, między innymi dynamicznym rozwojem szkolnictwa wyższego, stosunkowo niskim poziomem szkół zawodowych oraz prywatyzacją przedsiębiorstw państwowych, która znacznie zubożyła możliwości odbycia praktyk zawodowych.

Obecnie istnieje pilna potrzeba odbudowania zniszczonych i wzmocnienia osłabionych elementów systemu edukacji zawodowej. Dodatkowo rząd ma ambicję, aby w 2013 roku zwiększyć liczbę studentów kończących edukację zawodową z 12 do 15 procent wszystkich uczniów kończących edukację ponadpodstawową¹. Wydaje się, że zaproponowane założenia do projektowanych zmian w systemie kształcenia

zawodowego i ustawicznego mogą się przyczynić do realizacji tego celu. Planowane zmiany zakładają trzy podstawowe działania: modernizację istniejącej klasyfikacji zawodów na potrzeby systemu kształcenia ustawicznego, stworzenie ogólnopolskiej sieci centrów egzaminacyjnych i branżowych oraz promowaniu współpracy między szkołami i pracodawcami.

Modernizacja istniejącej klasyfikacji zawodów. Aktualna klasyfikacja zawodów jest uznawana za zbyt formalną i niewystarczająco elastyczną, aby wystarczająco szybko dostosowywać się do zmieniającej się sytuacji ekonomicznej². Liczy ona sobie w tej chwili 208 różnych zawodów – część z nich to zawody „martwe”. Opisy zawodów oraz kwalifikacje niezbędne do ich wykonywania są w wielu przypadkach zdezaktualizowane³.

W nowym systemie zawody mają zostać pogrupowane poprzez przypisanie im adekwatnego zestawu kwalifikacji. Nastąpi także zdefiniowanie zawodów pokrewnych i takie konstruowanie ścieżki kształcenia zawodowego, aby absolwent kończąc edukację zdobył zestaw kwalifikacji odpowiadający 2–3 zawodom (zestawy kwalifikacyjne poszczególnych zawodów będą miały częściowo wspólne kwalifikacje). Opis każdego zawodu będzie zawierał wymagania ogólne oraz wymagania szczegółowe. Wymagania ogólne opisują zawód, to znaczy najważniejsze zadania zawodowe oraz konieczne postawy. Wymagania szczegółowe zostały podzielone na dwie części: część A (wymagania ogólnozawodowe) oraz część B (wymagania dla opisywanego zawodu). Część A zawiera kwalifikacje wymagane dla opisywanego zawodu oraz grupy zawodów pokrew-

nych (tak zwane kwalifikacje pośrednie typowe dla grupy zawodów), część B natomiast zawiera kwalifikacje wymagane wyłącznie dla opisywanego zawodu (tak zwane kwalifikacje szczegółowe charakterystyczne dla konkretnego zawodu)⁴.

Nowa klasyfikacja zawodów opiera się na łączeniu w nauczaniu zawodowym kompetencji ogólnych i specjalistycznych. Ponieważ współcześnie każda edukacja formalna ma na celu przygotować absolwenta do ciągłego doskonalenia się i nabywania nowych umiejętności w elastyczny sposób, taka kombinacja kompetencji jest prawidłowa. Dodatkowo, takie skonstruowanie opisu zawodu i wymaganych kwalifikacji oznacza, że polska klasyfikacja zawodów wpisze się w Europejskie Ramy Kwalifikacji, co umożliwi porównywanie kwalifikacji zawodowych zdobywanych w różny sposób, często też w różnych krajach, przez co wzmocni ich przejrzystość⁵.

Zmianie ma ulec także sposób tworzenia i aktualizowania klasyfikacji zawodów. W tej chwili jedyną osobą, która ma prawo zgłaszać zmiany jest właściwy minister. Prawo zgłaszania nowych zawodów do klasyfikacji mają uzyskać także organizacje pracodawców i stowarzyszenia branżowe. Powinno to znacznie usprawnić proces aktualizowania klasyfikacji oraz ograniczyć biurokrację z nim związaną.

Podsumowując, uproszczenie samej klasyfikacji, jak też zredukowanie liczby zawodów w niej zawartych oraz uelastycznienie sposobu jej tworzenia stwarza szansę na to, aby klasyfikacja odzwierciedlała faktyczną sytuację na rynku pracy.

Stworzenie ogólnopolskiej sieci centrów egzaminacyjnych i branżowych.

Kwalifikacje zawodowe mają być potwierdzane w całorocznych ośrodkach kwalifikacyjnych niezależnie od sposobu ich zdobycia: może to nastąpić w ramach systemu edukacji formalnej, a także w sposób pozaformalny czy nieformalny⁶. Ten system pozwoli na wprowadzenie jednolitego systemu egzaminacyjnego, w którym drugorzędne stają się ramy czasowe zdobywania kwalifikacji zawodowych, a punkt ciężkości jest przeniesiony z procesu uczenia się na jego efekty. Możliwe staje się także potwierdzanie pojedynczych kwalifikacji w ramach tych egzaminów. Udowodnienie posiadania „zestawu kwalifikacji”

właściwego dla danego zawodu oznaczałoby gotowość do podjęcia w nim pracy.

Jednostkom samorządu terytorialnego (powiatom) ma być zlecone zadanie zintegrowanie szkolnych i pozaszkolnych form uzyskiwania kwalifikacji zawodowych. Możliwe stanie się to przez stworzenie branżowych centrów kształcenia zawodowego. W ich skład wchodziłyby czteroletnie technika, trzyletnie zasadnicze szkoły zawodowe, formy kursowe kształcenia praktycznego i ustawicznego, gimnazja i licea dla dorosłych oraz ośrodki przeprowadzania branżowych egzaminów potwierdzających kwalifikacje zawodowe. W centrum możliwe byłoby nie tylko zdobycie kwalifikacji zawodowych, ale także ich potwierdzenie oraz uzyskanie poradnictwa zawodowego. Centra branżowe organizowałyby kursy doszkalające dla nauczycieli oraz stymulowałyby współpracę między szkołami a pracodawcami w procesie organizacji praktyk zawodowych. Zgodnie z założeniami, centrum kształcenia praktycznego powinno z czasem zostać „wchłonięte” przez centrum branżowe. Zadania tego centrum zostały zdefiniowane następująco:

- kształcenie w szkołach dla młodzieży;
- kształcenie w szkołach dla dorosłych;
- organizowanie i prowadzenie praktycznej nauki zawodu, w tym praktyk zawodowych;
- kształcenie w formach pozaszkolnych: kursy z zakresu poszczególnych kwalifikacji zawodowych, których organizatorami mogą być szkoły i placówki wchodzące w skład centrum;
- organizowanie doskonalenia nauczycieli kształcenia zawodowego;
- doksztalcenie teoretyczne młodocianych pracowników;
- przeprowadzanie egzaminów potwierdzających kwalifikacje zawodowe;
- realizacja zadań z zakresu poradnictwa i doradztwa zawodowego⁷.

Promowanie współpracy między szkołami i przedstawicielami pracodawców.

Działanie to ma na celu zapewnienie możliwości odbywania praktyk w przedsiębiorstwach oraz wzmocnienie współpracy szkół z pracodawcami w tworzeniu programów nauczania, a także standardów egzaminacyjnych. Założenia przewidują również udział pracodawców w komisjach egzaminacyjnych. Wydaje się, że zachę-

cenie pracodawców do przyjmowania uczniów na praktyki lub staże zawodowe stanowi spore wyzwanie, szczególnie w czasie „pokryzysowego” łapania równowagi przez firmy. Niemniej, jest ono szczególnie istotne, ponieważ przewidywane zmiany najpewniej spowodują, że znacznie większa liczba uczniów będzie musiała się poddać szkoleniu praktycznemu w większym wymiarze czasu: założenia przewidują, że minimum 50 procent ogólnego czasu kształcenia zawodowego ma być przeznaczony na zajęcia praktyczne w przypadku zasadniczych szkół zawodowych i minimum 60 procent w przypadku techników.

Proponowany zakres współpracy z pracodawcami obejmuje, między innymi:

- tworzenie sieci zakładów pracy, w których uczniowie i słuchacze ponadgimnazjalnych szkół prowadzących kształcenie zawodowe będą odbywać kształcenie praktyczne;
- podniesienie poziomu praktyk zawodowych poprzez wypracowanie, we współpracy szkół z pracodawcami, lub zrzeczeniami branżowymi pracodawców, standardów praktyk w poszczególnych zawodach;
- wspieranie szkół w zakresie wyposażenia bazy dydaktycznej, w tym w nowoczesne środki dydaktyczne i materiały;
- udział pracodawców w organizowaniu dodatkowych zajęć w formach pozaszkolnych dla uczniów ostatnich klas w szkołach ponadgimnazjalnych prowadzących kształcenie zawodowe, zwiększających szansę ich zatrudnienia po ukończeniu szkoły;
- prowadzenie przez pracodawców doskonalenia zawodowego kadry pedagogicznej szkół⁸.

Planowana współpraca ma zaowocować stworzeniem sieci przedsiębiorstw „zorientowanych edukacyjnie”. Dzięki nim uczniowie będą mieli możliwość poznania nowoczesnych technologii oraz metod zarządzania, a nauczyciele – możliwość aktualizacji wiedzy teoretycznej i praktycznej. Założenia projektowanych zmian przewidują, że pracodawcy będą wzbogacać środki dydaktyczne szkół oraz dzielić się wiedzą co do wprowadzanych innowacji. Dodatkowo pracodawcy mają dbać wraz z branżowym centrum kształcenia o dobre wyposażenie pracowni kształcenia praktycznego. W chwili obecnej zawarto 11 porozumień z organizacjami pracodawców, między innymi z PKPP „Lewiatan”,

Związkiem Rzemiosła Polskiego, czy też Konfederacją Pracodawców Polskich, o współpracy w zakresie kształcenia zawodowego i ustawicznego.

Wydaje się, że założenia projektowanych zmian w systemie kształcenia zawodowego i ustawicznego są niejako „korektą” reformy systemu edukacji z 1999 roku, w której w niedostatecznym stopniu został oszacowany bieżący i przyszły popyt na pracę, jak też nie doceniono znaczenia kształcenia w szkołach technicznych i zawodowych oraz samych kwalifikacji zawodowych⁹. Warto dodać, że w chwili obecnej edukacja zawodowa jest postrzegana nie tylko jako brakujące ogniwo systemu edukacji, ale także jako alternatywa dla słabego kształcenia na poziomie wyższym ponadpodstawowym. Ponadto projektowane zmiany mają na celu połączenie dwóch, wydawałoby się przeciwstawnych, tendencji: ogólnej i bardziej szczegółowej. Przykładem tego podejścia jest odejście od „sztywno” zdefiniowanego zawodu na rzecz zawodu opisanego przez wymagane kwalifikacje zawodowe, przy jednoczesnym bardzo szczegółowym opisanu indywidualnej kwalifikacji zawodowej. Jest to podejście ze wszech miar słuszne i koresponduje z rzeczywistością rynku pracy: ważne są konkretne umiejętności pracownika, a nie nazwa zawodu, który może on wykonywać. Kolejnym, bardzo ważnym celem projektowanych zmian jest zbliżenie edukacji zawodowej i rynku pracy. Ma się to odbyć, między innymi poprzez zaangażowanie pracodawców w całość procesu kształcenia zawodowego, skupienie się na jego efektach, a nie na samym procesie edukacji oraz dążenie do tego, aby certyfikaty potwierdzające zdobyte kwalifikacje zawodowe były czytelne dla rynku pracy. Pozostaje więc cierpliwie czekać na wdrożenie opisanych w założeniach inicjatyw i trzymać kciuki za ich powodzenie, a w konsekwencji za zmianę myślenia o kształceniu zawodowym i perspektywach zawodowych jakie ze sobą niesie. ■

¹ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007–2013, Warszawa 2007, s. 125, http://www.efs.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/Attachments/87/POKL_zatwierdzony_7092007.pdf (21.03.2010).

² OECD, *Jobs for Youth*, Paris 2009, s. 72.

- ³ Więcej na ten temat, w: S.M. Kwiatkowski, *Kształcenie zawodowe: wyzwania, priorytety, standardy*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2008.
- ⁴ *Założenia projektorowanych zmian. Kształcenie zawodowe i ustawiczne*, MEN, Warszawa 2010, s. 26–28; <http://www.konferencje.men.gov.pl/images/pdf/Konferencje/4.pdf>, [20.03.2010].
- ⁵ Międzynarodowe badania udowodniają, że waga standardów kształcenia zawodowego ustalanych na poziomie centralnym w sytuacji, gdy sam proces edukacji zawodowej staje się coraz bardziej zdywersyfikowany i/lub zdecentralizowany, wzrasta. Więcej na ten temat, w: OECD, *Jobs for Youth/Des emplois pour les jeunes: Australia*, Paryż 2009.
- ⁶ A. Kwiatkiewicz, *Standardowe rozwiązania w dziedzinie ustawicznego kształcenia kadr a praktyka firm europejskich w Polsce*, e-mentor, nr 2(4), kwiecień 2004, SGH, Warszawa 2004, s. 25–26.
- ⁷ *Założenia projektorowanych...*, op.cit., s. 17.
- ⁸ *Założenia projektorowanych...*, op.cit., s. 20.
- ⁹ Z. Dach, *Praca w dobie społeczeństwa informacyjnego*, w: Z. Dach, *Rynek pracy w Polsce. Aspekty ekonomiczno-społeczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2008, s. 21.

Partnerzy społeczni podejmują liczne inicjatywy, aby przygotować się do bardzo prawdopodobnych zmian w narodowych gospodarkach, które będą zachodzić na skutek problemów klimatycznych i kolejnych przemian technologicznych
– pisze MICHAŁ MIERZWA

Dialog wokół „zielonej” gospodarki

Partnerzy społeczni w wielu krajach Wspólnoty Europejskiej obawiają się, że globalne zmiany klimatyczne i nadchodząca właśnie era „zielonej” transformacji narodowych gospodarek może spowodować prawdziwy wstrząs tektoniczny na rynkach pracy. Wiele miejsc pracy może zostać zagrożonych. Natomiast nowe miejsca pracy będą wymagały nowych kwalifikacji, co będzie oznaczało potrzebę reorientacji zawodowej dla milionów pracowników.

Zmiany klimatyczne, ekologia i troska o środowisko stają się coraz ważniejszym tematem na agendzie debat politycznych – zarówno krajowych, jak i międzynarodowych¹. Gazy cieplarniane uważa się za podstawową przyczynę zaistniałej sytuacji. Stąd istniejące struktury gospodarcze muszą zostać przekształcone, aby ograniczyć ich emisję – takiego zdania są eksperci od zmian klimatycznych (wyrazem tego jest między innymi kontrowersyjny i głośny raport Sterna²). Twierdzą, że w ten sposób uda się zatrzymać, a może nawet cofnąć, negatywny rozwój sytuacji. Równoległe pojawiają się głosy, w szczególności ze strony ekonomistów akceptujących interwencjonizm gospodarczy, że niewidzialna ręka rynku musi zostać mniej lub bardziej „pokierowana” w kierunku „zielonej gospodarki”. Partnerzy społeczni mogą odegrać kluczową rolę w sprawnym i bezpiecznym przeprowadzeniu procesu dostosowania gospodarek do nowych warunków.

Nowa „zielona” gospodarka receptą na zmiany klimatyczne? Tomi Huhtanen³, dyrektor *think tanku Center for European Studies* w Brukseli, twierdzi, że dziś widoczne są trzy typy podejścia wobec obecnych wyzwań gospodarczych i klimatycznych. Po pierwsze istnieje dość rewolucyjny sposób myślenia, który nawołuje do całkowitej zmiany ustroju gospodarczego w kierunku systemu, który całkowicie opiera się na zasadach zrównoważonego rozwoju. Drugie podejście nie dostrzega powodów, aby wyzwania środowiskowe uznać za priorytet we własnej polityce gospodarczej, w szczególności w warunkach globalnego kryzysu. Istnieje też trzecia szkoła, którą T. Huhtanen podziela i którą nazywa „optymistyczną”. Zakłada ona, że te dwie pierwsze szkoły się nie wykluczają, a raczej uzupełniają, bowiem kluczem do ratowania gospodarek z kryzysu jest polityka gospodarcza rozwijająca sektory ekologiczne i tworząca „zielone” miejsca pracy.

Warto podkreślić, że pojęcia „zielona” gospodarka i „zielone” miejsca pracy nie są jeszcze pojęciami jednoznacznie zdefiniowanymi. Utrudnia to porównywalność badań i łączenie informacji statystycznych. Tym samym prognozy na przyszłość mogą być dość względne i nieprecyzyjne. Na przykład wedle programu ONZ *United Nations Environmental Programme* (w skrócie UNEP, 2008) „zielonymi”⁴ miejscami pracy są „stanowiska w rolnictwie, przetwórstwie, badaniach i rozwoju, w aktywnościach administracyjnych i usługowych, mające na celu zwalczanie różnorodnych zagrożeń, przed którymi stoi ludzkość”. Jest to bardzo szerokie i ogólne podejście. Eurostat, jako instytucja statystyczna, tradycyjnie preferuje używać bardziej

wymiernych i praktycznych określeń, więc wprowadził pojęcie sektora produktów i usług środowiskowych (*environmental goods and services sector*, w skrócie EGSS). EGSS jest heterogenicznym agregatem producentów technologii, produktów i usług, które przeciwdziałają lub minimalizują zanieczyszczenie środowiskowe oraz pozwalają zredukować zużycie zasobów naturalnych.

Inicjatywy partnerów społecznych⁵. Partnerzy społeczni w wielu krajach okazują coraz żywsze zainteresowanie problematyką „zielonej gospodarki”. Przybiera to różne formy. Wyróżnia się trzy możliwe typy działań⁶: partnerzy mogą rozwiązywać problemy w dyskusji z rządem, dyskutują je bilateralnie lub działają w sposób jednostronny. Na przykład wiele organizacji związkowych stawia pytanie, jak będą wyglądały miejsca pracy w przyszłej zielonej gospodarce. Odpowiednio do różnych prognoz rozwojowych starają się lobbować, by chronić interesy pracowników. W szczególności sprzyjają powstawaniu warunków systemowych do tworzenia nowych miejsc pracy i adaptowania dotychczasowych pracowników do nowych, „zielonych”, sektorów. Przykładowo w Wielkiej Brytanii, Kongres Związków Zawodowych (*Trades Union Congress*) opublikował w kwietniu 2009 roku opracowanie o wiele mówiącym tytule „Zmieniająca się praca w zmieniającym się klimacie” (*Changing work in a changing climate*)⁷, w którym prezentowane są rekomendacje dla rządu i pracodawców w dziedzinie adaptacji miejsc pracy do nowych warunków. Szwedzkie i norweskie związki zawodowe również są już na etapie formułowania odpowiednich strategii, które zakładają dostosowanie miejsc pracy do nieuchronnych zmian.

Tego typu pozycje są naturalnie blisko związane z bardziej interwencjonistycznym podejściem do gospodarki. Bodźce fiskalne są tu kluczem do rozwiązywania problemów gospodarczych i społecznych (subwencje i ulgi dla ochrony dotychczasowych miejsc pracy i tworzeniu nowych).

Z kolei niemieccy pracodawcy z Federalnego Zrzeszenia Niemieckiego Przemysłu (*Federation of German Industries*, w skrócie BDI) czy ze słowackiej Krajowej Unii Pracodawców (*National Union of Employers*), przypominają o ko-

nieczności bycia konkurencyjnym. Ponadto ich działania ekologiczne koncentrują się na aspektach regulacji ekologicznych lub są prowadzone pod hasłem społecznej odpowiedzialności biznesu (tak zwane *corporate social responsibility*). Ich postulaty są zbieżne z logiką prorynkową, która stawia na mechanizmy rynkowe i jest niechętna wobec silnego ingerowania w mechanizmy samoregulacji gospodarczej. Wedle takiej logiki, polityka publiczna powinna raczej dbać o pewne instytucjonalne ramy i wspierać innowacyjność firm, w szczególności tych małych i średnich, które zapewniają większość miejsc pracy w Europie.

Stanowiska tych dwóch stron, choć rozbieżne na pierwszy rzut oka, mogą się zająć, a ich interesy są nawet bardzo zbieżne. Taka sytuacja występuje przy kształtowaniu odpowiednich „zielonych” kwalifikacji pracowników. Zarówno pracodawcy, jak i związki zawodowe obawiają się, że obecni pracownicy nie będą w stanie poradzić sobie z nowymi wymaganiami pracy – pojawi się luka między wymaganymi a istniejącymi kwalifikacjami (tak zwane *skill shortage*). Może to doprowadzić do ograniczenia dynamiki gospodarczej. Poza tym faktycznie pojawiają się konstruktywne formy współpracy między nimi. Na przykład we Włoszech w 2008 roku, dzięki skutecznemu dialogowi udało się uchronić miejsca pracy w zamykanej fabryce. Partnerzy przekonali inwestorów, aby upadającą fabrykę lodówek przekształcić w inną, bardziej „zieloną”. Powstała produkcja baterii słonecznych i urządzeń do produkcji energii wiatrowej.

Partnerzy społeczni podejmują także szereg inicjatyw wspólnie z rządem. Część z nich ma charakter regularny, a część doraźny. Do tej pierwszej kategorii należą formy wspólnego kreowania strategii tworzenia nowych miejsc pracy w gospodarce narodowej. Przykładem może być duńska Rada do Spraw Ekologicznej Gospodarki (*Environmental Economic Council*), ale także – działająca od wielu lat, ale w odnowionej formule – francuska Rada do spraw Ekonomicznych, Społecznych i Środowiskowych (*Conseil économique, social et environnemental*). Ta ostatnia aktywnie uczestniczy w życiu publicznym – niedawno na prośbę rządu francuskiego wydała krytyczną opinię na temat Narodowej Strategii Zrównoważonego Rozwoju 2009–2013⁸,

wytyskając jej niedociągnięcia. W Austrii partnerzy społeczni współpracują z rządem nad wspólnym formułowaniem programów, które mają dynamizować gospodarkę i chronić środowisko. Podobnie jest na Słowacji. Z kolei w Belgii strony doszły do wspólnego rozwiązania w formie tak zwanych „ekoczeków”, które są dodatkiem do wynagrodzenia przyznawanym pracownikom przez pracodawców. Wydatkowane są na dobra ekologiczne, a jednocześnie zostały połączone z korzystnymi ulgami podatkowymi.

W innych krajach sprawy „zielone” są dyskutowane w ramach struktur trójstronnych w sposób mniej systematyczny. Przykładowo w Austrii, na Malcie, Republice Czeskiej i Słowacji, istniejące struktury trójstronne zajmują się wyłącznie tradycyjnymi makroekonomicznymi i społecznymi zagadnieniami. Jednakże w zależności od danego problemu, rozszerzają je o inne tematy, w tym te, które są związane ze środowiskiem.

Zarówno związki zawodowe, jak i pracodawcy, wykazują się jeszcze innymi, niezależnymi od siebie, inicjatywami. Prowadzą działania uświadamiające swoich członków, między innymi poprzez broszury, kampanie informacyjne, strony internetowe i spotkania poświęcone tematowi. Przykładowo brytyjskie zrzeszenie pracodawców CBI organizuje spotkania typu *breakfast seminars* w celu zaznajomienia członków z kompleksowym prawodawstwem i regulacjami związanymi z ekologią.

Partnerzy starają się również dbać o podniesienie swoich umiejętności i kwalifikacji, aby skutecznie funkcjonować w nowych warunkach. Przykładowo w Portugalii, związki zawodowe wysyłają swoich negocjatorów na szkolenia z tematyki środowiskowej, aby mogli bronić interesów pracowników z uwzględnieniem nowych zmian prawnych i gospodarczych.

Francuzi razem w „zielonej” gospodarce.

Na przełomie roku 2009 i 2010 we Francji powstała ciekawa inicjatywa jednocząca różnorodne środowiska gospodarcze, polityczne i społeczne, które razem chcą zmierzyć się z wyzwaniem związanym z przekształceniami mającymi miejsce w przemyśle. W ten sposób powstała instytucja pod nazwą Stany Generalne Przemysłu (*Etats Généraux de l'Industrie*). Inicjatorem był Prezydent Francji, który chciał, aby w ten sposób powstała nowoczesna stra-

tegia przemysłowa dla Francji. W inicjatywie uczestniczą nie tylko środowiska przemysłowe, ale i przedstawiciele rządu oraz związków zawodowych.

Stany Generalne Przemysłu otrzymały swoją nazwę nieprzypadkowo. Instytucja „Stanów Generalnych” posiada we Francji wyjątkowo długie korzenie i wywołuje u każdego obywatela Francji silne skojarzenia z dumną historią narodową. Król Filip Piękny w XIV wieku, stworzył tę instytucję, aby służyła jako ciało doradcze zwoływane w sposób *ad hoc*, w sytuacjach trudnych (wojny) dla państwa. Król zwoływał swoje „Stany Generalne”, czyli przedstawiciele duchowieństwa, arystokracji i reszty społeczeństwa (czyli tak zwanego stanu trzeciego), aby w swoistym stylu „demokracji partycypatywnej” zaradzić kryzysom i wyzwaniom. Nazwa kojarzy się również, a może przede wszystkim, ze zwołaniem owych Stanów przez Ludwika XVI w 1789 roku – wtedy to dały początek gwałtownym przeobrażeniom politycznym i przeobraziły się w Wielką Rewolucję Francuską.

Nazwa „Stany Generalne Przemysłu”⁹ została wybrana, aby ukazać ciężar problemów, przed jakimi stoi francuski przemysł. W ich skład wchodzi kilka grup roboczych, z których każda debatowała nad konkretnym zagadnieniem czy sektorem, uznanym za istotny z punktu widzenia rozwoju przemysłu, na przykład konkurencyjność a zielony wzrost, innowacje i przedsiębiorczość, przemysł produktów zdrowotnych, dostęp do finansowania itp. W ramach „Stanów Generalnych Przemysłu” powstała grupa robocza „Konkurencyjność a zielony wzrost” (*„compétitivité et croissance verte”*). W jej skład weszli przedstawiciele zrzeszeń sektorowych (na przykład zrzeszenie producentów samochodowych, produktów elektronicznych, mechanicznych itp.), a także rządu (francuskie ministerstwa gospodarki i środowiska) i związków zawodowych (na przykład *„Force ouvrière”*). Grupa sformułowała raport, w którym wyraźnie głosi, że konkurencyjność francuskiej gospodarki znacznie się obniżyła w ciągu ostatnich 10 lat. Doprowadziły do tego takie czynniki, jak aprecjacja euro w stosunku do dolara, wysokie opodatkowanie i ograniczony dostęp do kredytu. Grupa proponuje szereg działań, które uznaje za ważne, aby właściwie odpowiedzieć na wyzwania związane z przywróceniem konkurencyjności przemysłu

francuskiego i zapewnieniem trwałego wzrostu, dla dobra gospodarki i miejsc pracy. Wskazuje się na konieczność połączenia efektywności ekonomicznej z efektywnością ekologiczną, lepsze wykorzystanie zasobów i zwiększenie skuteczności energetycznej¹⁰. Za istotne uznali wsparcie dla innowacji i jej dyfuzji, wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw przy planowaniu odpowiedniej strategii rozwoju, i innowacji, wprowadzenie zachęt do podejmowania inwestycji, zmniejszenie obciążeń fiskalnych ciążyących na przedsiębiorstwach, zaangażowanie pracowników w sprawy środowiska, troska o jakość.

Morze „zielonego” myślenia. Inicjatywy partnerów społecznych mają miejsce w warunkach, w których widzimy coraz więcej różnego typu inicjatyw będących reakcją na zmiany klimatyczne i ich konsekwencje. Przykładowo Komisja Europejska w kwietniu 2009 roku opracowała Białą Księgę zatytułowaną „Adaptacja do zmian klimatu: europejskie ramy działania” (*Adapting to climate change: Towards a European Framework for Action*). Komisja nawoływała w niej do podjęcia szybkich działań w odpowiedzi na zmiany klimatyczne. Przy okazji zachęcała do skoordynowanej pracy na poziomie europejskim, gdyż „choć większość działań dotyczących adaptacji do zmian klimatycznych zostanie podjętych na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym, to owe działania mogłyby być wsparte i wzmocnione dzięki zintegrowanemu i skoordynowanemu podejściu na poziomie UE”¹¹.

Ponadto Komisja Europejska opublikowała w roku 2008 „Europejski Plan Naprawy Gospodarczej” (*European Economic Recovery Plan*), w którym zalecała inwestycje w działania „zielone”, jak na przykład samochody o niskiej emisji dwutlenku węgla, energooszczędne budynki itp. Natomiast w marcu 2010 roku Komisja Europejska zaproponowała nową strategię rozwojową zwaną Strategia Europa 2020, zastępującą dawną Strategię Lizbońską. Jednym z jej trzech głównych priorytetów jest właśnie budowa „zielonej” gospodarki¹².

Mapa „zielonych” interesów. Budowanie zrębów „zielonej” gospodarki jest nie tylko przymusem podyktowanym przez odgórne porozumienia czy elegancko brzmiące dokumenty

programowe. Hasła i przedsięwzięcia ekologiczne kryją w sobie również realną rozgrywkę o terazniejsze, ale przede wszystkim przyszłe korzyści ekonomiczne. „Zielone” rynki są stawką, o którą walczą gospodarki narodowe i firmy na zglobalizowanej arenie gospodarczej.

Kraje członkowskie walczą o udziały w „zielonej” gospodarce, ale jednocześnie Unia Europejska jako całość musi czynić intensywne starania, aby stać się na trwałe silnym aktorem w ekologicznych sektorach światowej gospodarki. Chiny i Indie nie zamierzają łatwo oddać skóry. Aspirują wyraźnie, aby uzyskać pozycję światowego lidera w technologiach energii odnawialnej. Silnie wspierają rodzime firmy funkcjonujące na tym rynku¹³. Szybki rozwój pozwoliłby na wypracowanie produktów sprzedających się masowo, licząc na duży popyt na tego rodzaju produkty i mając nadzieję na osiągnięcie silnego efektu skali. To w konsekwencji jeszcze bardziej obniżyłoby ceny proponowanych produktów, zwiększyło konkurencyjność, potęgując efekt skali i przyspieszając ekspansję tych państw.

T. Huhtanen twierdzi, że do tej pory „Europejczycy byli prekursorami w dziedzinie rozwoju technologii ekologicznych, a także – w pewnej mierze – w ich stosowaniu i promocji (...) Wybory (prezydenckie w Stanach Zjednoczonych) i polityka prezydenta Obamy oraz jego koncepcja tak zwanej *Green New Deal* (choć dość niejasna), zmieniły świadomość w Stanach Zjednoczonych. Dla Europejczyków *Green New Deal* oznaczał że nie mogą sobie pozwolić na trwanie w świadomości, iż są jedynymi posiadającymi (w tej dziedzinie) publikę i decydentów, którym zależy na technologiach zielonych, a w szczególności na ich implikacjach handlowych i gospodarczych”¹⁴.

Wiele krajów nie rezygnuje z inicjatyw proekologicznego wzrostu gospodarczego, pomimo że w ostatnim czasie priorytetem stała się walka z kryzysem. Tworzą programy i inicjatywy polityki gospodarczej, nazywane „zielonym impulsem” (*green stimulus*). Przeciwdziałając kryzysowi – jednocześnie nadają gospodarce bardziej „zielony” profil. Według przedstawiciela Banku Światowego polega to „na wykorzystaniu polityk publicznych i działań w celu stymulowania krótkookresowej aktywności gospodarczej, przy jednoczesnej utrzymywaniu, ochronie i wzmac-

nianiu jakości zasobów naturalnych zarówno dla krótkiego, jak i długiego okresu”¹⁵. Przykładem są regulacje zachęcające do złomowania samochodów w Niemczech, używania alternatywnych źródeł energii w Belgii, bądź inwestycje w nowe technologie w Wielkiej Brytanii.

Ponadto wiele krajów podejmuje również inicjatywy sektorowe skupiające się na konkretnym problemie, na przykład dekontaminacja miejsc przemysłowych (Czechy) lub rozwój *recyclingu* (Irlandia). Stworzono koncepcję proekologicznych zamówień publicznych (*green procurement*). Od wykonawców zleceń wymagane jest spełnianie surowszych kryteriów środowiskowych (są stosowane na przykład w Danii). Niektóre państwa wspierają ekoinnowacje i prywatne inicjatywy proekologiczne, na przykład w dziedzinie alternatywnych źródeł energii (Austria) i ekologicznego rolnictwa (Dania). Są także programy szkoleniowe, które pomagają szkolić pracowników, aby ich wspomóc w przejściu do bardziej ekologicznych aktywności. Niektóre państwa europejskie decydują się na stosowanie ulg podatkowych, aby wspierać inwestycje w nowe ekologiczne produkty (na przykład biopaliwa) i usługi.

Sukces owych „zielonych impulsów” pozostaje kwestią kontrowersyjną. Eksperti Banku Światowego ocenili owe doraźne „zielone” metody poprawy koniunktury i stwierdzili, że ich skutki nie są jednoznacznie pozytywne czy negatywne. Pokazują jednak, że sukces tych działań zależy w dużej mierze od konkretnych warunków danego kraju, w szczególności od jego poziomu rozwoju. Ostrzegają, że istnieje pewien *trade-off* między efektami krótkookresowymi a długookresowymi, innymi słowy szybki sukces nie zawsze oznacza trwały rozwój.

Państwa członkowskie będą musiały stawić czoła w szczególności tym nowym trendom gospodarczym, które zagrażają miejscom pracy. Według najnowszego „Raportu w sprawie zatrudnienia w Europie” opracowanego przez Komisję Europejską¹⁶, po pierwsze zagrożenie dla miejsc pracy w poszczególnych sektorach gospodarczych i regionach ma dwie główne przyczyny: zmiana klimatyczna oraz transformacja w kierunku niskoemisyjnej gospodarki (która jest pochodną zmian klimatycznych). Zdaniem autorów, zmiana klimatu będzie miała szczególnie istotny wpływ na rolnictwo, tury-

stykę, energetykę oraz ubezpieczenia. Zasięg i siła tego wpływu zależą będzie od regionu geograficznego (południe lub północ Europy) i jego struktury gospodarczej (rolniczej, turystycznej itp.).

Na stan miejsc pracy wpływa także trwająca transformacja w kierunku modelu niskoemisyjnej gospodarki. Tutaj na stan zatrudnienia wpływ mają działania odgórne, które są podejmowane, aby dostosować się do nowych warunków. Raport wymienia takie działania, jak: wspieranie energooszczędnych rozwiązań, wykorzystywanie energii odnawialnej oraz zastosowanie technologii wychwytywania, składowania i przetwarzania dwutlenku węgla. Choć przewiduje się, że – w ujęciu netto – owe trendy będą miały niewielki pozytywny wpływ na ostateczny poziom zatrudnienia. Ale będą powodować znaczne fluktuacje międzysektorowe. Przykładowo ograniczane będą miejsca pracy w sektorze samochodów osobowych przy jednoczesnym wzroście zatrudnienia w sektorze (bardziej ekologicznego) transportu publicznego itp.

Po drugie zmieniać się będą wymagane kwalifikacje. Z jednej strony kwalifikacje niektórych pracowników przestaną być potrzebne, a z drugiej – wzrośnie popyt na pracowników z nowymi kwalifikacjami potrzebnymi do nowotworzonych stanowisk zielonych (tak zwane *green collar occupations*). Część pracowników z obecnymi kwalifikacjami nadal będzie potrzebna, jednakże będą musieli dopasować się i wzbogacić o dodatkowy, „zielony” element¹⁷. W związku z tym wzrośnie potrzeba szkoleń i inwestycji w kapitał ludzki.

Komisja Europejska podsuwa sugestie konkretnych działań w dziedzinie polityk zatrudnienia w „Raporcie w sprawie zatrudnienia w Europie 2009”: likwidowanie barier dla mobilności i wspieranie pracowników w trakcie przejść między regionami i sektorami, inwestowanie w kapitał ludzki i antycypacja przyszłościowych umiejętności oraz promocja partnerstwa i wymiany informacji.

Podsumowanie. Przekształcenia w strukturach gospodarczych, wymagają także profesjonalizacji w zakresie sposobu kreowania i wdrażania polityk publicznych. Powstaje tym większa potrzeba, aby prowadzić polityki w sposób poważny i systematyczny. Wymagają one łączenia

wiedzy różnych partnerów – uczestników debat publicznych, uwzględniania różnych punktów widzenia, prowadzenia rozległych badań, aby uzyskać realny obraz sytuacji. Raport Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy zawiera twierdzenie, że „prezentowanie się na alternatywne źródła energii i ograniczenie emisji dwutlenku węgla, przy jednoczesnym utrzymywaniu konkurencyjności gospodarek i odpowiednio dopasowanych kwalifikacji, będzie wymagało ostrożnego i długoterminowego planowania. Jednakże można być pewnym, że – przy dobrze rozwiniętych ramach politycznych wspieranych przez UE – zostanie osiągnięty postęp, i że za 10 lat gospodarka UE będzie wyglądała zupełnie inaczej”¹⁸.

Raport wskazuje także, że w nowej sytuacji instytucjonalnym przeobrażeniu może również ulec sama forma dialogu społecznego. Jest prawdopodobne, że ulegnie zwiększeniu w nim rola nowych, dotąd nieznanych lub marginalnych organizacji. Natomiast u dotychczasowych partnerów społecznych mogą wykształcić się nowe i wyspecjalizowane zespoły od spraw „zielonych”¹⁹.

¹ *Employment in Europe 2009*, Komisja Europejska, 2009, s. 107.

² Raport Sterna stał się ważnym punktem odniesienia dla międzynarodowej opinii publicznej. Został opracowany przez Nicholasa Sterna, specjalnego doradcę rządu brytyjskiego. Raport można znaleźć pod adresem internetowym: http://www.hm-treasury.gov.uk/sternreview_index.htm

³ T. Huhtanen, *L'Europe et la croissance 'verte': la clé du redressement?*, „Question d'Europe” nr 11, Fondation Robert Schuman, 8 marca 2008, Paryż, s. 2.

⁴ Na podstawie, *Employment in Europe 2009*, Komisja Europejska, 2009, s. 109.

⁵ Przedstawione poniżej przykłady pochodzą między innymi z raportu *Greening the European economy: Responses and initiatives by Member States and social partners*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2009.

⁶ Na podstawie, *Greening the European economy: Responses and initiatives by Member States and social partners*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2009.

⁷ Trades Union Congress, *Changing work in a changing climate*, kwiecień 2009, strona internetowa: www.tuc.org.uk/economy/tuc-16331-f0.pdf

⁸ *La stratégie nationale de développement durable 2009–2013. Avis adopté par le Conseil économique, social et environnemental au cours de sa séance du 27 janvier 2010*, 27 stycznia 2010, Francja.

⁹ Zob.: <http://www.industrie.gouv.fr/archive/sites-web/etats-generaux-industrie/index.html>

¹⁰ Raport grupy roboczej „Konkurencyjność a zielony wzrost”, „Etats Généraux de l'Industrie”, 15 stycznia 2010, s. 13.

¹¹ *Greening the European economy: Responses and initiatives by Member States and social partners*, Eurofund, 2009, s. 1.

¹² Więcej informacji na portalu Komisji Europejskiej http://ec.europa.eu/eu2020/index_en.htm

¹³ J. Strand, M. Toman, *Green Stimulus', Economic Recovery, and Long-Term Sustainable Development*, Policy Research Working Paper 5163, Bank Światowy, styczeń 2010, s. 22.

¹⁴ „(...) les Européens ont été des précurseurs en matière de développement de technologies écologiques et, dans une certaine mesure, dans l'utilisation et la promotion de celles-ci. (...) L'élection et la politique du Président Obama ainsi que sa notion du *Green New Deal* ont, malgré les contours assez flous de ce dernier, changé la perspective aux États-Unis. Pour les Européens, le *Green New Deal* signifiait qu'ils ne pouvaient plus se permettre de s'imaginer être les seuls à avoir un public et des leaders attachées aux technologies vertes et, plus spécifiquement, à ses implications commerciales et économiques.” T. Huhtanen, *L'Europe et la croissance 'verte': la clé du redressement?*, Question d'Europe nr 11, Fondation Robert Schuman, 8 marca 2008, Paryż, s. 2–3.

¹⁵ „Green stimulus is the application of policies and measures to stimulate short-run economic activity while at the same time preserving, protecting and enhancing environmental and natural resource quality both near-term and longer-term.” J. Strand, M. Toman, *Green Stimulus', Economic Recovery, and Long-Term Sustainable Development*, Policy Research Working Paper 5163, Bank Światowy, styczeń 2010, s. 5.

¹⁶ *Employment in Europe 2009*, Komisja Europejska, 2009.

¹⁷ *Employment in Europe 2009*, Komisja Europejska, 2009, s. 126.

¹⁸ *Greening the European economy: Responses and initiatives by Member States and social partners*, Eurofund 2009, s. 25.

¹⁹ *Greening the European economy: Responses and initiatives by Member States and social partners*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2009, s. 25.

Najnowszy Europejski Sondaż Przedsiębiorstw potwierdził postępujący zanik tradycyjnych umownych podstaw stosunku pracy. Praca na pełnym etacie i w pełnym wymiarze czasu staje się rzadkością
– pisze JAN CZARZASTY

Praca po europejsku – elastycznie, zespołowo, partnersko

Elastyczność w sposobie zatrudnienia jest już w Europie zjawiskiem szeroko upowszechnionym i ciągle zwiększa swój zasięg – to kluczowy wniosek, do jakiego prowadzi analiza zebranych danych uzyskanych z II Europejskiego Sondażu Przedsiębiorstw (*European Company Survey, ECS*)* zrealizowanego na zlecenie Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (Fundacja Dublińska). Przebadano 27 000 zakładów pracy w 27 państwach członkowskich UE oraz trzech krajach kandydujących, pod kątem stosowanych elastycznych rozwiązań w organizacji pracy oraz praktyk dialogu społecznego.

W ponad dwóch trzecich zbadanych zakładów stwierdzono występowanie elastycznych rozwiązań w dziedzinie czasu pracy. Jest to najpopularniejsze elastyczne rozwiązanie organizacji pracy, którego zasięg ponadto zwiększył się znacząco od 2005 roku, kiedy to odbyła się pierwsza edycja sondażu. Rośnie liczba pracowników, którym obowiązki zawodowe zajmują pory dnia i dni tygodnia tradycyjnie uważane za przynależne życiu prywatnemu: w ogromnej części badanych zakładów personel pracuje

w godzinach nadliczbowych, a chlebem powszednim staje się, *nomen omen*, praca w soboty (w mniejszym stopniu w niedziele).

Najnowszy sondaż potwierdził także postępujący zanik tradycyjnych umownych podstaw stosunku pracy; praca na pełnym etacie i pełnym wymiarze czasu staje się rzadkością. Natomiast zbadano również, że dialog społeczny na poziomie zakładowym cieszy się przychylnością zarówno ze strony menedżmentu, jak i reprezentantów pracowników.

Ze względu na obszerność materiału w tym artykule omówiona jest pierwsza część wyników badania sondażowego, a dokładnie dwa bloki tematyczne: elastyczne formy organizacji czasu pracy oraz Zarządzanie Zasobami Ludzkim (ZZL). Pozostałe trzy bloki zagadnień: wynagrodzenia i partycypacja finansowa pracowników, ekonomiczna kondycja przedsiębiorstw oraz dialog społeczny na poziomie zakładowym zaprezentowane zostaną w kolejnym numerze.

Elastyczne formy czasu pracy. Elastyczne formy czasu pracy (*flexitime arrangements*) są zdecydowanie najpowszechniejszą postacią stosowania elastycznych form zatrudnienia. Występują w 56 procent ankietowanych przedsiębiorstw. Z kolei najczęściej spotykanym rozwiązaniem w dziedzinie uelastyczniania czasu pracy jest stosowanie przez pracodawców zatrudnienia w niepełnym wymiarze: przeszło dwie trzecie zbadanych firm przyznało, że ucieka się do tego rodzaju postanowień w umowach o pracę. Rekordzistą pod tym względem są pracodawcy holenderscy, z których ponad 90 procent deklaruje posiadanie na stanie zatrudnie-

* *European Company Survey. Overview*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2010.

nia personelu pracującego w niepełnym wymiarze czasu.

Pomimo trwającej recesji, znakomita większość badanych przedsiębiorstw doświadczała zjawiska spiętrzenia zamówień, w rezultacie czego konieczna staje się praca w nadgodzinach. Praca w ponadnormatywnym wymiarze czasu była udziałem pracowników zatrudnionych w 68 procent objętych badaniem zakładów. Co warte podkreślenia, praca w godzinach nadliczbowych jest zjawiskiem występującym w podobnym zakresie w całej gospodarce; nie zaobserwowano szczególnie dużych różnic pomiędzy poszczególnymi sektorami.

Praca w nietypowych porach (dnia lub tygodnia roboczego) jest zjawiskiem spotykanym relatywnie rzadziej, ponadto można stwierdzić, że jego zasięg nie zmienia się istotnie w porównaniu ze stanem z 2005 roku. Mniej niż połowa (44 procent) ankietowanych firm podała, że ich personel pracuje w nietypowych porach, przy czym w większości przypadków chodzi o pracę w soboty (takie przypadki wystąpiły w 40 procent badanych podmiotów).

W obszarze elastycznych form organizacji czasu pracy dostrzegalne są znaczne różnicowania regionalne; w pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że główna oś podziału przebiega między Północą (kraje nordyckie i kontynentalne) a Południem (basen Morza Śródziemnego). Jeśli zaś chodzi o różnicowania branżowe, to sektorem, w którym szczególnie duży jest udział pracowników zatrudnianych na podstawie umów okresowych, są usługi, podczas gdy w innych sektorach ekonomicznych zjawisko to w takim nasileniu nie występuje.

Sondaż ujawnił, że rozwiązania typu *flexitime* w większości krajów dotyczą od 45 do 75 procent pracowników. W promowaniu elastycznych form organizacji czasu pracy zdecydowanie przoduje Finlandia, gdzie ponad 80 procent zakładów stosuje *flexitime*, a z rozwiązań tych może korzystać trzy czwarte pracowników. Nie wiele mniejszy jest zasięg *flexitime* w Wielkiej Brytanii, Danii i Szwecji: w każdym z tych krajów około 70 procent zakładów przyznaje się do stosowania rozwiązań *flexitime*, które dotyczą między 70 a 80 procent pracowników.

Do państw, w których *flexitime* jest najmniej popularny należą Bułgaria, Grecja, Cypr oraz trzy państwa kandydujące; w każdym przypadku

odsetek podmiotów sięgających po rozwiązania z zakresu *flexitime* nie przekracza 40 procent. Warto jednak zauważyć, że w Grecji i Macedonii niskiemu odsetkowi zakładów, w których *flexitime* jest stosowany towarzyszy stosunkowo wysoki odsetek pracowników objętych takim rozwiązaniem (około 70 procent), co pozwala wnioskować, że są one chętnie wdrażane przez dużych pracodawców. Polska na tle innych krajów wypada przeciętnie: nieco ponad połowa zakładów stosuje *flexitime*, a rozwiązania tego typu obejmują trochę więcej niż połowę pracowników.

„Indywidualne konta czasu pracy”, umożliwiające pracownikowi kumulowanie faktycznie przepracowanego czasu stały się rozwiązaniem popularnym w skali ogólnoeuropejskiej: aż 38 procent zakładów potwierdza ich stosowanie. Należy jednak zaznaczyć, że „konta długookresowe” (dla których obowiązują ponadroczne okresy rozliczeniowe) występują już znacznie rzadziej: w całej UE-27 jedynie 6 procent zakładów przyznaje się do ich prowadzenia. Przodują pod tym względem podmioty duńskie (konta długookresowe spotyka się w aż 30 procent z nich), a relatywnie często rozwiązanie to wprowadzają u siebie zakłady pracy w Szwecji, Finlandii, Niemczech i Austrii (między 10 a 20 procent). W krajach UE-12 jest to wciąż zjawisko występujące sporadycznie. W trzech czwartych takich zakładów praktykowana jest ponadto reguła udzielania wolnego (godzin, a nawet pełnych dni roboczych) pracownikom, którzy w danym okresie rozliczeniowym już przepracowali wymagany od nich limit czasu.

Najchętniej całych dni wolnych po wyrobieniu przez pracownika wymaganego czasu pracy udziela się w krajach skandynawskich, Austrii i Niemczech (ponad 40 procent ankietowanych zakładów). Rzadziej spotykane są rozwiązania zapewniające takim pracownikom wolne godziny, ale nie pełne dni. W wielu krajach, gdzie zasięg elastycznych form organizacji czasu pracy nie jest jeszcze bardzo zaawansowany (większość krajów środkowo- i wschodnioeuropejskich oraz śródziemnomorskich) przeważa jednak rozwiązanie, zgodnie z którym pracownicy w opisanym wyżej położeniu mają możliwość indywidualnego wyznaczenia początku lub końca swojego dnia roboczego (późniejsze przyjscie/wcześniejsze wyjście). W tej kategorii nie

mieści się wszakże Polska, gdzie ponad połowa spośród tych zakładów, gdzie stosowane są rozwiązania *flexitime*, a więc w co czwartym ze zbadanych podmiotów, praktykuje się „metodę dni wolnych”.

Innowacje w zakresie organizacji czasu pracy czynią postępy lecz najpopularniejszą formą uelastyczniania czasu pracy pozostają ciągle godziny nadliczbowe. W sumie 68 procent badanych zakładów przyznaje się do sięgania po to rozwiązanie, ale w tej kategorii widoczne są ogromne różnice: o ile w jednej trzeciej takich zakładów mniej niż 20 procent załogi wykonuje pracę w nadgodzinach, to w jednej czwartej jest ona udziałem niemal wszystkich (co najmniej 80 procent) pracowników. Korzystanie z pracy w godzinach nadliczbowych deklaruje przeszło 80 procent zakładów w Niemczech, Holandii, Finlandii i Danii. W krajach z południa kontynentu oraz Europy Środkowo-Wschodniej praktyka wydłużania czasu pracy występuje rzadziej. Tak też jest i w Polsce, gdzie co drugi zakład deklaruje korzystanie z nadgodzin. Wyłom w tej prawidłowości czynią jednak Czechy, Malta i Włochy, gdzie w każdym przypadku odsetek podmiotów potwierdzających stosowanie nadgodzin wykracza ponad średnią ogólnoeuropejską. Cieszy obserwacja, że w ogromnej większości badanych podmiotów praca w nadgodzinach jest kompensowana pracownikom w postaci czasu wolnego, dodatkowego wynagrodzenia lub formach kombinowanych, łączących czas wolny z dodatkowym wynagrodzeniem. Niemal równy (po około jednej trzeciej) jest udział podmiotów, które stosują kompensaty finansowe lub mieszane. Co czwarty zakład preferuje wyrównywanie pracownikom przepracowanych godzin nadliczbowych czasem wolnym. W zakładach, które nie wprowadziły kont czasu pracy dominuje kompensacja finansowa (co drugi zakład), z kolei tam, gdzie kont funkcjonują najchętniej (45 procent) stosowana jest kompensacja mieszana. Do grupy krajów, w których pracodawcy szczególnie chętnie „oddają” pracownikom nadgodziny w formie czasu wolnego zaliczają się kraje skandynawskie (nieco

słabsza jest ta inklinacja w Szwecji), Beneluks oraz oba kraje niemieckojęzyczne, ale obok nich także Rumunia. W krajach atlantyckich, południowoeuropejskich (poza Hiszpanią) oraz dawnych socjalistycznych (z wyżej wymienionym wyjątkiem), natomiast dominującym środkiem, tak definiowanej wymiany pozostaje pieniądz.

Praca w niepełnym wymiarze czasu jest faktem zaobserwowanym w dwóch trzecich europejskich zakładów poddanych badaniu. Zasięg tego zjawiska jest jednak wielce zróżnicowany, w zależności od kraju: i tak w Holandii 91 procent ankietowanych zakładów przyznaje się do zatrudniania personelu w czasie niepełnym (co nie powinno zaskakiwać, jest to bowiem cecha charakterystyczna tamtejszego modelu *flexicurity*), ponad 75 procent zakładów deklarujących stosowanie takiej formy zatrudnienia można znaleźć w Belgii, Niemczech, Szwecji i Wielkiej Brytanii. Z kolei kraje kandydujące, mniejsze państwa śródziemnomorskie oraz Bułgaria i Słowacja to miejsca, gdzie skłonność zakładów pracy do zatrudniania personelu w niepełnym wymiarze czasu jest relatywnie najmniejsza. Pod tym względem Polska odnotowuje wynik bardzo bliski średniej dla UE-27.

Ważnym aspektem zjawiska pracy w niepełnym wymiarze czasu jest jej jakość, a ściślej rzecz biorąc, kwestia czy warunki zatrudnienia na stanowiskach pracy, na których zatrudnia się osoby tylko w wymiarze częściowym, a także funkcjonalne znaczenie takich stanowisk dla struktury organizacyjnej są podobne, jak w przypadku stanowisk obsadzanych tylko pracownikami pełnoetatowymi. W sondażu podjęto próbę naświetlenia tego zagadnienia, pytając zakłady pracy o to, czy (a jeśli tak, to na jak dużą skalę) zatrudniają w niepełnym wymiarze czasu po pierwsze pracowników na stanowiskach kierowniczych lub wymagających wysokich kwalifikacji, a po drugie personel pomocniczy, pracujący do 15 godzin tygodniowo. Okazuje się, że pracowników na kluczowych pozycjach w strukturze organizacyjnej zatrudnianych w wymiarze częściowym jest niewiele: 28 procent ankietowanych podmiotów przyznaje, że

72 procent badanych zakładów podaje, że prowadzi systematyczny monitoring potrzeb w zakresie dalszego kształcenia i podnoszenia kwalifikacji personelu.

Europejski Sondaż Przedsiębiorstw

Europejski Sondaż Przedsiębiorstw po raz pierwszy przeprowadzono w 2005 roku. Było to wydarzenie o szczególnym znaczeniu, ponieważ nie podejmowano wcześniej na podobną skalę paneuropejskich badań ankietowych ukierunkowanych na zakłady pracy. Należy tu wyraźnie zaznaczyć, że na potrzeby owego badania, jako podstawową jednostkę badawczą wybrano właśnie „zakład” (*establishment*), a nie przedsiębiorstwo. Miało to pozwolić na diagnozowanie wybranych zjawisk składających się na warunki i stosunki pracy w środowisku konkretnego miejsca pracy, a nie szerszych struktur organizacyjnych.

Pierwsza edycja badania przyniosła rezultaty na tyle interesujące, że cztery lata później możemy oglądać jego drugą odsłonę. Tym razem skupiono się na dwóch głównych kwestiach, od dłuższego czasu znajdujących się w centrum debaty prowadzonej w instytucjach Wspólnot: praktykach uelastyczniających zatrudnienie oraz partycypacji pracowniczej w miejscu pracy.

Badanie przeprowadzono techniką wywiadu telefonicznego wspomaganego komputerem (CATI), na próbie losowej 27 160 przedsiębiorstw zatrudniających co najmniej 10 pracowników, należących do wszystkich sektorów gospodarki (według klasyfikacji NACE) z wyjątkiem rolnictwa i rybactwa.

W każdym z wylosowanych podmiotów miały być przeprowadzone dwa wywiady: z osobą reprezentującą kierownictwo (za-

raz) oraz z osobą występującą w imieniu zorganizowanego przedstawicielstwa pracowniczego (jeśli takowe istniało). W rezultacie obok ponad 27 000 wywiadów z przedstawicielami przedsiębiorstw wykonano 6159 wywiadów z przedstawicielami pracowników.

Dla każdej kategorii respondentów przygotowano osobny kwestionariusz. W ankiecie skierowanej do przedstawicieli kierownictwa zakładów znalazły się pytania dotyczące elastyczności czasu pracy, Zarządzania Zasobami Ludzkimi (ZZL), ruchomych elementów składowych wynagrodzeń, dialogu społecznego na poziomie zakładowym oraz wyników ekonomicznych przedsiębiorstw. Pytania adresowane do przedstawicieli pracowników koncentrowały się, przede wszystkim na zagadnieniach związanych ze strukturą reprezentacji pracowniczej, dynamiką jej funkcjonowania, kompetencjami reprezentacji pracowniczej w zakresie informacji, konsultacji oraz negocjacji zbiorowych, konfliktu przemysłowego (spory zbiorowe, strajki), dostępnością zasobów (czas, szkolenia) niezbędnych dla funkcjonowania reprezentacji, uzgodnieniach płacowych (ze szczególnym uwzględnieniem ruchomych składników wynagrodzeń), relacjami pomiędzy reprezentacją pracowniczą a menedżmentem, a wreszcie pytania dotyczące zasięgu elastycznych form zatrudniania w miejscu pracy (mające spełniać rolę filtra pozwalającego weryfikować odpowiedzi udzielane przez przedstawicieli kierownictwa).

w niepełnym wymiarze czasu pracuje dla nich na stanowisku kierowniczym lub specjalistycznym co najmniej jedna osoba. Najwięcej takich przypadków odnotowano w Holandii (ponad 50 procent zakładów potwierdza ten fakt, a w 25 procent jest to praktyka powszechna, dotycząca wielu stanowisk). Zasięg zjawiska jest także stosunkowo szeroki w Estonii (co trzeci zakład zatrudnia kierowników lub specjalistów w ten sposób, zaś w co szóstym jest to praktyka powszechna) i Wielkiej Brytanii (odpowiednio, blisko 40 i 15 procent). Najrzadziej można spot-

kać pracownika zatrudnionego w wymiarze cząstkowym na kluczowym stanowisku u pracodawców greckich, macedońskich i tureckich (poniżej 10 procent zakładów w ogóle przyznaje się do stosowania tej praktyki, zaś te, w których jest ona powszechna stanowią absolutny margines). Z kolei pracowników pomocniczych w niepełnym wymiarze czasu znaleźć można w 32 procent zakładów. Występowanie tego zjawiska u siebie potwierdza ponad 40 procent podmiotów na Malcie, w Holandii, Irlandii, Wielkiej Brytanii i Niemczech. Dla kontrastu, pracowni-

ków tego rodzaju ma mniej niż 20 procent zakładów słoweńskich, macedońskich, chorwackich, włoskich i luksemburskich.

Praca w atypowych porach dnia lub tygodnia sukcesywnie się rozprzestrzenia. Różne jej postacie można znaleźć w niespełna połowie (44 procent) zakładów pracy w krajach UE. Poza zwykłym tygodniem pracy, europejskie zakłady najczęściej wzywają personel w soboty (40 procent). Mniej częste są wymagania pracy w niedzielę (24 procent), a nieco niższy odsetek zakładów (18 procent) przyznaje, że oczekuje od personelu gotowości do pracy w porze nocnej (od godziny 23 do 6).

Praca w nocy najpowszechniej występuje w krajach takich jak: Turcja (36 procent), Łotwa (31 procent), Malta (27 procent), Polska (25 procent) i Wielka Brytania (24 procent). Względnie najniższy odsetek zakładów wymagających pracy w porze nocnej odnotowany jest we Włoszech (11 procent), Grecji i Holandii (12 procent).

Praca w soboty jest doświadczeniem pracowników trzech czwartych zakładów tureckich. Z kolei w samej UE, szczególnie duży odsetek zakładów przyznających, że pracują w ten dzień tygodnia występuje na Malcie (65 procent) i Cyprze (59 procent), a także w Wielkiej Brytanii i Irlandii oraz na Łotwie (po 54 procent). Najmniej zakładów żądających od swoich pracowników stawiennictwa w soboty zaobserwowano na Węgrzech (24 procent).

Do pracy w niedzielę zmuszeni są pracownicy wielu zakładów w krajach, gdzie nagminna jest także praca w soboty: na Łotwie (42 procent), Wielkiej Brytanii (40 procent), Malcie (36 procent) oraz Irlandii (33 procent). Dla kontrastu, obecności pracy w niedzielę wymaga poniżej 18 procent zakładów w krajach takich jak: Grecja, Hiszpania, Holandia, Niemcy, Portugalia, Rumunia, Węgry i Włochy.

W naszym kraju pracę w weekendy trudno uznać za ewenement, albowiem odpowiednio 37 i 26 procent zakładów potwierdza, że są czynne w sobotę i niedzielę. Niemniej na tle państw przodujących w tej klasyfikacji Polska wypadła raczej blado.

Zarządzanie Zasobami Ludzkimi (ZZL).

Wyniki sondażu potwierdzają także wzrost zasięgu elastyczności kontraktowej. Zatrudnienie na podstawie umów na czas określony występuje w przeszło połowie (54 procent) przebadanych zakładów. Spośród trzydziestu objętych sondażem krajów, najwięcej zakładów deklarujących, że mają przynajmniej jednego pracownika, z którym zawarto umowę na czas określony znajduje się w Holandii (ponad 80 procent), ale niewiele mniej podmiotów postępujących podobnie jest w Polsce (75 procent). Ponadprzeciętnie wysoki jest odsetek podmiotów posiadających pracowników na umowach czasowych w Szwecji, Finlandii, Słowenii, Francji, Portugalii, Czechach, Chorwacji i Niemczech. Najmniej skłonni do sięgania po takie rozwiązanie umowne okazują się pracodawcy na Cyprze i w Austrii (poniżej 20 procent ankietowanych podmiotów udzieliło odpowiedzi pozytywnej).

Co jednak warto podkreślić, mimo znacznej popularności umów na czas określony w europejskich zakładach pracy, w większości z nich pracownicy zatrudniani na podstawie takich umów nie tworzą rdzenia załogi. W 54 procent podmiotów stosujących umowy okresowe, pracownicy zatrudniani w ten sposób stanowili mniej niż 20 procent personelu, a jedynie w 8 procent zakładów ich udział w strukturze zatrudnienia wynosi 80 procent i więcej. Szczególnie wysoki odsetek

Praca zespołowa jest zjawiskiem powszechnym w całej Europie. We Włoszech spotyka się ją najrzadziej, ale i tak 60 procent zakładów przyznaje, że ją stosuje.

zakładów drugiego rodzaju występuje w firmach brytyjskich (26 procent) i tureckich (22 procent). W sumie pracownicy zatrudnieni na podstawie umów okresowych najliczniej pojawiają się w zakładach polskich (stanowią prawie 20 procent ogółu ich pracowników), a także w Holandii, Macedonii i Portugalii (co siódmy pracownik ma tam taki status).

Bardzo ważnym aspektem zatrudniania pracowników na czas określony jest także faktyczna rola umów tego typu w polityce personalnej pracodawców. Można to sprowadzić do pytania: czy umowa okresowa to umowa „na próbę”, stanowiąca wstęp do zatrudnienia na stałe, czyli w oparciu o umowę na czas nieokreślony, czy też raczej stanowi odrębną płaszczyznę nawiązywania stosunku pracy (a wówczas należy założyć,

Praca po polsku

Europejski Sondaż Przedsiębiorstw wskazuje, że w Polsce co drugi zakład korzysta z elastycznych rozwiązań w zakresie organizacji czasu pracy. Elastycznymi rozwiązaniami objęta jest tam nieco ponad połowa pracowników. Najpopularniejszą formą uelastyczniania czasu pracy jest kumulacja godzin nadliczbowych z możliwością ich zamiany na dni wolne. Takie praktyki występują w co czwartym zakładzie.

W co drugim polskim zakładzie personel pracował w godzinach nadliczbowych w przeciągu roku poprzedzającego badanie. Najpopularniejszym sposobem rekompensowania pracy w nadgodzinach jest dodatkowe wynagrodzenie.

Dwie trzecie rodzimych zakładów zatrudnia pracowników w pełnym wymiarze czasu, ale jedynie w co piątym zakładzie pracowników o takim statusie jest 20 procent i więcej.

Pracownicy w 44 procent zakładach wykonują pracę w porach nietypowych, w systemie zmianowym, 37 procent pracuje w soboty, 26 procent w niedziele, zaś w 25 procent zakładów praktykowana jest praca w nocy. W ogromnej większości zakładów stosowane są rozwiązania z zakresu pracy zespołowej. Ale tylko w 20 procentach ogółu zakładów praca zespołowa ma charakter autonomiczny, natomiast w blisko 60 procent dominuje praca zespołowa o charakterze hierarchicznym.

Polska należy do krajów, w których najwięcej zakładów korzysta z pracowników zatrudnionych na podstawie umów o pracę na czas określony: trzy czwarte ze zbadanych podmiotów potwierdziło fakt zatrudnienia personelu na tej zasadzie w ciągu ostatnich 12 miesięcy. Najwyższy jest spośród wszystkich krajów objętych sondażem odsetek pracowników z umowami okresowymi: w Polsce co piąty pracownik jest zatrudniany w tym trybie. Większość z nich (dwie trzecie) docelowo zawiera jednak umowy na czas nieokreślony.

Co czwarty zakład deklaruje, że w swojej polityce wynagradzania stosuje elementy ruchome płac adresowane do indywidualnych

pracowników. Mniej popularne są ruchome systemy wynagradzania skierowane do grup pracowników. Sięga po nie co drugi polski zakład.

Partycypacja finansowa w Polsce występuje w skromnym zakresie: pracownicy mają udział w zyskach w 7 procent zakładów. Partycypacja własnościowa jest jeszcze mniej rozpowszechnionym zjawiskiem: akcjonariat pracowniczy, to cecha 4 procent prywatnych podmiotów objętych badaniem.

Przedstawicielstwo pracownicze w różnej formie występuje w 70 procent polskich zakładów z co najmniej dziesięcioma pracownikami. Najczęściej spotykaną (w co drugim przypadku) formą przedstawicielstwa jest reprezentacja instytucjonalna (związki zawodowe, rady pracowników). Przedstawicielstwo w jakiegokolwiek formie obejmuje swym zasięgiem ponad 80 procent pracowników, przy czym przeszło 60 procent pracowników znajduje się w zasięgu reprezentacji instytucjonalnej. W blisko 60 procent zakładów przedstawiciele pracowników potwierdzają, że konsultowano z nimi decyzje dotyczące uelastyczniania zatrudnienia.

Przeszło 40 procent pracowników wszystkich badanych zakładów (i niemal 45 procent personelu zakładów prywatnych) objętych jest układami zbiorowymi w zakresie płac.

Konflikty przemysłowe miały miejsce w około 17 procentach zakładów, a strajki w około 7 procentach w ciągu roku przed badaniem. Przedstawiciele pracowników jako niską, oceniają także siłę wpływu reprezentacji pracowniczej na strategiczne decyzje zapadające w zakładach (10 w 21-stopniowej skali). Niski jest przy tym odsetek menedżerów wskazujących na konstruktywny wpływ przedstawicielstwa pracowniczego na wyniki przedsiębiorstwa (niespełna 60 procent). Ponad trzy czwarte ankietowanych przedstawicieli pracowników podaje jednak, że pracownicy popierają podejmowane przez nich działania.

W dziewięciu na dziesięć polskich zakładów klimat w miejscu pracy jest oceniany jako dobry lub bardzo dobry.

że wewnętrzny rynek pracy w danym zakładzie jest trwale podzielony)? Wyniki badania wskazują, że pierwszy model dominuje w krajach takich jak Holandia (trzech na czterech pracowników przyjętych na umowę na czas określony zostawało zatrudnionych na stałe), Słowenia, Czechy, Chorwacja (siedmiu na dziesięciu), a także Polska, Niemcy i Macedonia (dwóch na trzech). Drugi model z kolei zdaje się przeważać w krajach nadbałtyckich oraz Danii, gdzie mniej niż jedna trzecia pracowników na umowach okresowych pozostaje u danego pracodawcy na stałe. Dane te są o tyle ciekawe, że z jednej strony mogą sugerować na ile istotny jest wpływ regulacji prawnej na szczeblu krajowym, ograniczającej liczbę umów na czas określony, jakie można zawierać z jednym pracownikiem, z drugiej mogą służyć za wskaźnik typu aktywnej polityki rynku pracy w danym kraju. Znamienne, że na przeciwnych biegunach tego zestawienia znajdują się Holandia i Dania, a więc dwa kraje, które zbudowały względnie najbardziej efektywne, a zarazem krańcowo od siebie różne, modele *flexicurity*.

Praca tymczasowa. Obok pracowników na kontraktach terminowych zauważalnym (choć ciągle drugorzędym, o charakterze uzupełniającym) elementem pejzażu europejskich stosunków pracy stała się także praca tymczasowa (jedna piąta ankietowanych firm przyznaje, że w ciągu roku poprzedzającego sondaż skorzystała z usług agencji zatrudnienia). Najwięcej zakładów wspomagających się personelem wynajmowanym od agencji znajduje się w Belgii (ponad połowa), Danii (niemal co drugi), Francji, Wielkiej Brytanii i Finlandii (co trzeci).

Najmniej popularna praca agencyjna jest w nowych państwach członkowskich (mniej niż 10 procent zakładów udzielało odpowiedzi pozytywnej), z wyjątkiem Bułgarii i Słowenii. Najchętniej po pracowników tymczasowych sięgają duże zakłady: co drugi podmiot zatrudniający co najmniej 250 osób przyznaje się do używania „czasowników”. Należy wszak dobitnie powiedzieć, że udział pracowników tymczasowych w strukturze zatrudnienia przedsiębiorstw z 10 i więcej pracownikami w ogóle jest niski i wynosi zaledwie 2 procent. W tym ujęciu można uznać, że praca tymczasowa jest odrobinę bardziej rozpowszechniona w Macedonii (ów

odsetek, to 6 procent) oraz Belgii i Danii (około 3 procent), za to zupełnie śladowa w Estonii, Polsce, na Litwie, Malcie i Słowacji (mniej niż 0,5 procent). Co więcej, sondaż ujawnił, że skłonność pracodawców do uzupełniania zasobów ludzkich przy pomocy pracowników z agencji pracy tymczasowej gwałtownie malała: (z 20 procent podmiotów, które potwierdziły, że w minionym roku sięgały po to źródło siły roboczej, co drugi zakład deklarował, że w chwili przeprowadzania z nim wywiadu już pracowników tymczasowych nie używał). Można domniemywać, że wpływ na spadek zainteresowania pracownikami tymczasowymi wiąże się z utrzymywaniem się recesji, która niejednokrotnie wymusza na przedsiębiorstwach ograniczanie czasu pracy własnego personelu. Nieprzypadkowo relatywnie największy (ponad 60 procent) odsetek zakładów rezygnujących z pracowników tymczasowych stwierdzono, między innymi w Estonii, na Litwie i w Hiszpanii.

Jeśli chodzi o umowy cywilnoprawne, to stosuje je 21 procent zakładów w UE-27. Polska jest w tej klasyfikacji zdecydowanym liderem, bowiem prawie co drugi ankietowany podmiot w naszym kraju deklarował, że w roku poprzedzającym badanie przynajmniej raz skorzystał z usług osoby, z którą zawarł umowę cywilnoprawną. Inne kraje, gdzie wśród pracodawców tego typu rozwiązanie jest stosunkowo chętnie używane, to Portugalia i Grecja (przeszło 20 procent zakładów). Z kolei w Estonii, Macedonii i na Węgrzech sięganie po *freelancerów* cieszy się nikłym zainteresowaniem (po około 5 procent podmiotów). Ze wsparcia tego rodzaju znacznie chętniej korzystają pracodawcy duzi (z 250 i więcej pracownikami), niż mali (poniżej 20 pracowników). W pierwszej kategorii jest to ponad 30 procent podmiotów, w drugiej – mniej niż 20 procent.

Kształcenie ustawiczne. Zainteresowanie kształceniem ustawicznym jest dość wysokie, z czego wnioskować można, że przedsiębiorstwa zdają sobie sprawę z wagi działań na tej płaszczyźnie dla ich przyszłej elastyczności i innowacyjności: aż 72 procent badanych zakładów podaje, że prowadzi systematyczny monitoring potrzeb w zakresie dalszego kształcenia i podnoszenia kwalifikacji personelu. Co więcej, dyspersja wyników uzyskanych w poszczególnych

krajach jest raczej niewielka: najaktywniejsze w tej dziedzinie są zakłady czeskie, brytyjskie, hiszpańskie i irlandzkie (ponad 80 procent wskazań), najbierniejsze austriackie, greckie i litewskie (nieco poniżej 60 procent). Zróżnicowania są za to duże, jeśli spojrzeć na różne kategorie pracowników: o ile dwie trzecie zakładów przygląda się potrzebom szkoleniowym pracowników stałych na stanowiskach wymagających wysokich kwalifikacji, to tylko co drugi czyni to w stosunku do pracowników na wpeł- i niewykwalifikowanych, a co trzeci – wobec pracowników z umowami na czas określony.

Hierarchia ważności jest więc wyraźna: pracodawcy troszczą się o najcenniejszą część posiadanego kapitału ludzkiego. Wprawdzie werbalne uznanie potrzeby kształcenia pracowników, nawet poparte monitoringiem, nie musi przekładać się na realne działania, ale widoczna jest korelacja między obserwacją pracowników pod tym kątem, a aktywnymi posunięciami w kierunku podnoszenia przez personel kwalifikacji i wykształcenia.

W krajach, gdzie najwięcej zakładów deklaruje regularne sprawdzanie potrzeb szkoleniowych, względnie największy jest także odsetek podmiotów, które ułatwiają pracownikom realizację tych celów, udzielając im na to wolnego czasu. W Niemczech wyższy jest odsetek zakładów, które tak postępują niż tych, które deklarują prowadzenie monitoringu. Można wszak wskazać państwa, gdzie korelacji między obu zjawiskami nie ma: wiele zakładów twierdzi, że monitoruje potrzeby szkoleniowe, znacznie mniejsza jest liczba tych, którzy gotowi są oddać pracownikom do dyspozycji czas na ten cel. We Francji poziom wskazań wynosi odpowiednio blisko 80 i 40 procent, a w Bułgarii – 75 procent i niespełna 15 procent. W Polsce skala obu zjawisk jest zbliżona: 70 procent zakładów podaje, że prowadzi systematyczny monitoring potrzeb szkoleniowych, a prawie 60 procent udziela pracownikom wolnego na ten cel.

Jako najważniejsze powody podejmowania szkoleń pracowników, zakłady podają konieczność przygotowania personelu do nowych zadań (prawie 80 procent), przyuczanie nowych pracowników (ponad 60 procent), a w mniejszym stopniu odnowę kwalifikacji po długotrwałej absencji pracownika (niemal 25 procent).

Modele organizacji pracy. Głębokie zmiany dotyczą także wzorów organizacji pracy. Badane zakłady deklarują, że w ponad 80 procent przypadków rozwiązania z zakresu autonomicznej pracy zespołowej stanowią ważną cechę funkcjonujących u nich systemów organizacji pracy. Pod pojęciem „autonomicznej pracy zespołowej” rozumie się zmiany w organizacji pracy o charakterze dostosowawczym polegające na przydzielaniu nowych zadań i obowiązków pracownikom, a także włączania ich w procesy pracy koncepcyjnej. W ramach badania pytano menedżerów o znaczenie przypisywane pracy zespołowej. Gdy deklarowali, że znaczenie to jest duże, indagowano ich o stopień autonomii, jaką cieszą się członkowie zespołów w procesie rozdzielania zadań. Innymi słowy, pojęcie „autonomicznej organizacji pracy zespołowej” jest w kontekście badania antynomią tradycyjnej, hierarchicznej organizacji pracy zespołowej.

Praca zespołowa jest zjawiskiem powszechnym w całej Europie. We Włoszech spotyka się ją najrzadziej, ale i tak 60 procent zakładów przyznaje, że ją stosuje. Natomiast 90 procent menedżerów deklaruje, że ją stosuje w Holandii, Danii, Belgii, Bułgarii, Rumunii, Estonii, Portugalii, na Litwie i Łotwie. Pole, na którym uwidaczniają się poważniejsze różnice wyznacza typ pracy zespołowej. Rozwiązania wpisujące się w formułę „autonomiczną” przeważają zaledwie w dwóch krajach z 30: w Danii przyznaje się do niej ponad połowa zakładów, podczas gdy do hierarchicznej organizacji pracy zespołowej – 40 procent; w Szwecji połowa podmiotów stosuje autonomiczną organizację pracy zespołowej, a tradycyjną – tylko co trzeci. W pozostałych państwach dominują ciągle rozwiązania tradycyjne, czyli hierarchiczna organizacja pracy zespołowej. W Polsce do pracy zespołowej przyznaje się trzy czwarte zakładów, ale zaledwie dwa na dziesięć deklarują, że wdrożyły u siebie formułę „autonomiczną”. ■

„Jakość dialogu społecznego jest (...) warunkiem niezbędnym dla skutecznego radzenia sobie z wyzwaniami ekonomiczno-społecznymi współczesnego świata” oceniają autorzy raportu Praca Polska 2010 przygotowanego na zlecenie władz NSZZ „Solidarność” – pisze MICHAŁ MIERZWA

„Praca Polska 2010” Wyzwania dla Polski w raporcie NSZZ „Solidarność”

Dialog społeczny – rozumiany jako miejsce konstruktywnej debaty oraz jako proces inicjowania polityk publicznych – wymaga precyzyjnych danych i analiz. Dzięki nim mogą powstać konkretne ramy myślenia, które dzielają wszystkie strony. Bez tego typu twardych fundamentów dialog staje się spekulacją i emocjonalną grą, w której łatwo można ugrzęznąć, co nie rozwiązuje problemów.

Warunki pracy i płac w Polsce są niełatwe – powiedziałby każdy Kowalski. Ale jak rzeczywistość wygląda sytuacja polskiego pracownika? Czy dzisiejsze płace pozwalają na właściwy standard życia? Jakiej jakości usługi publiczne są dostępne dla obywateli? Jakie są zagrożenia ekonomiczne i społeczne? Te oraz inne pytania zostały niezwykle klarownie opracowane w kwietniowym raporcie „Praca Polska 2010”, nad którym pracowali eksperci z firmy doradczej „S.Partner”, Biura Ekspertckiego Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” oraz eksperci związkowi. Raport stanowi cenną pozycję z gatunku opracowań eksperckich o wysokim standardzie metodologicznym, opierającym się na bogatym zestawie danych i wiedzy. Raport przedstawia czytelnikowi sposób rozumowania autorów, podstawy dla wyciąganych przez nich konkluzji. Formułuje także szereg konkretnych i klarownie sformułowanych rekomendacji do wdrożenia w życie przez decydentów. Raport jest niezwykle kompleksowy. Dotyczy nie tylko gospodarki, ale

także wskazuje na zagadnienia znajdujące się w obrębie edukacji, służby zdrowia, polityki społecznej. Analizuje szeroki wachlarz czynników, które współokreślają to, co można określić jako poziom życia obywateli, ich szanse rozwojowe, a także wskazuje na czynniki decydujące o rozwoju ekonomicznym. Raport przytacza istotne dane o zjawiskach demograficznych, które będą stopniowo przekładały się na trudną sytuację na rynku pracy w przyszłości, o niskim poziomie finansowania niektórych usług publicznych. Autorzy wskazują także na znaczny stopień nierówności i ubóstwa w Polsce.

Poniżej przedstawiam wybrane tezy raportu, w szczególności dotyczące diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej kraju oraz stanu dialogu społecznego.

Ryzykowna strategia gospodarcza. Autorzy zastanawiają się nad kondycją polskiej gospodarki, wokół której panuje zwykle dużo optymizmu. Starają się ostudzić entuzjazm wywołany fenomenem „polskiej zielonej wyspy”, czyli wysokiego poziomu wzrostu polskiej gospodarki kontrastującego z recesją panującą w innych gospodarkach europejskich. Przypominają, że jeszcze w 2008 roku kraje bałtyckie i Irlandia były również stawiane jako wzór do naśladowania, a dziś znajdują się w zapaści gospodarczej. Uważają, że należy zachować ostrożność, gdyż „wysoki wzrost nie jest bezdyskusyjną oznaką wyższości, chyba że patrzymy na rozwój gospodarczy jako na wynik w danym dniu nie myśląc o jutrze; jak na sprint, a nie maraton”. Po dogłębnym zbadaniu fundamentów polskiego wzrostu, formułują pewne zastrzeżenia.

TABELA 1. SKALA WPŁYWU POSZCZEGÓLNYCH KATEGORII NA WZROST REALNY PKB
(w procentach)

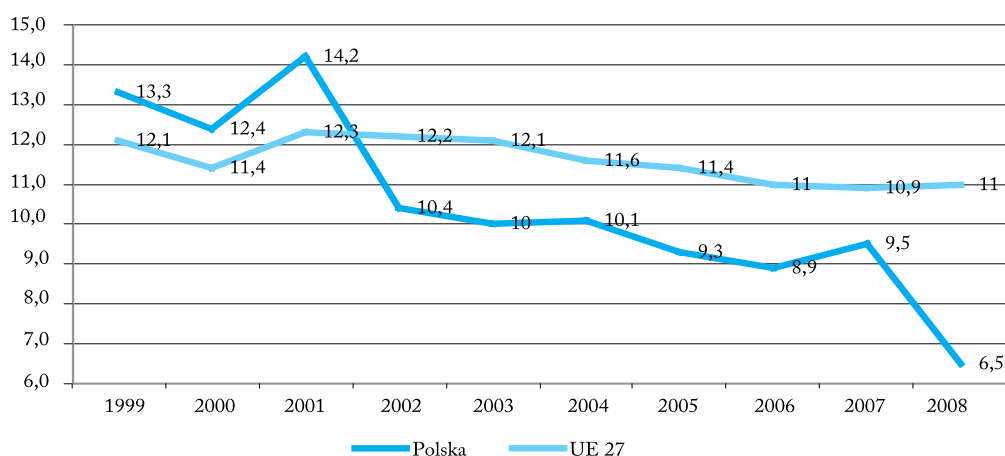
	2005 I-IV kw.	2006 I-IV kw.	2007 I-IV kw.	2008 I-IV kw.
PKB	6,2	6,8	5,0	1,7
POPYT KRAJOWY	7,3	8,9	5,6	-0,9
SPOŻYCIE OGÓŁEM	4,2	3,8	4,9	1,6
SPOŻYCIE INDYWIDUALNE	3,1	3,0	3,5	1,4
SPOŻYCIE PUBLICZNE	1,1	0,8	1,4	0,2
AKUMULACJA	3,1	5,1	0,7	-2,5
ZMIANA ZAPASÓW	0,4	1,7	-1,1	-2,5
NAKLADY BRUTTO NA ŚRODKI TRWAŁE	2,7	3,4	1,8	0,0
SALDO OBROTÓW Z ZAGRANICĄ	-1,1	-2,1	-0,6	2,6
WARTOŚĆ DODANA BRUTTO	5,2	5,9	4,4	1,5

Źródło: Polska Praca 2010, s. 8.

Eksperti wskazują, że wzrost nastąpił między innymi kosztem silnego zadłużenia sektora prywatnego, w szczególności gospodarstw domowych. Taki wzrost „to jak igranie z ogniem i pominięcie przyczyn kryzysu: nadmiernego zadłużenia gospodarstw domowych w wielu krajach rozwiniętych”. Zadłużenie gospodarstw domowych, choć krótkookresowo wspomagające wzrost gospodarczy, może w przyszłości stać się – podobnie jak w tych innych krajach – załącznikiem kryzysu. Autorzy nawołują, by dbać o dobre zdrowie gospodarstw domowych, gdyż ich popyt jest cenny z dwóch powodów – stanowi

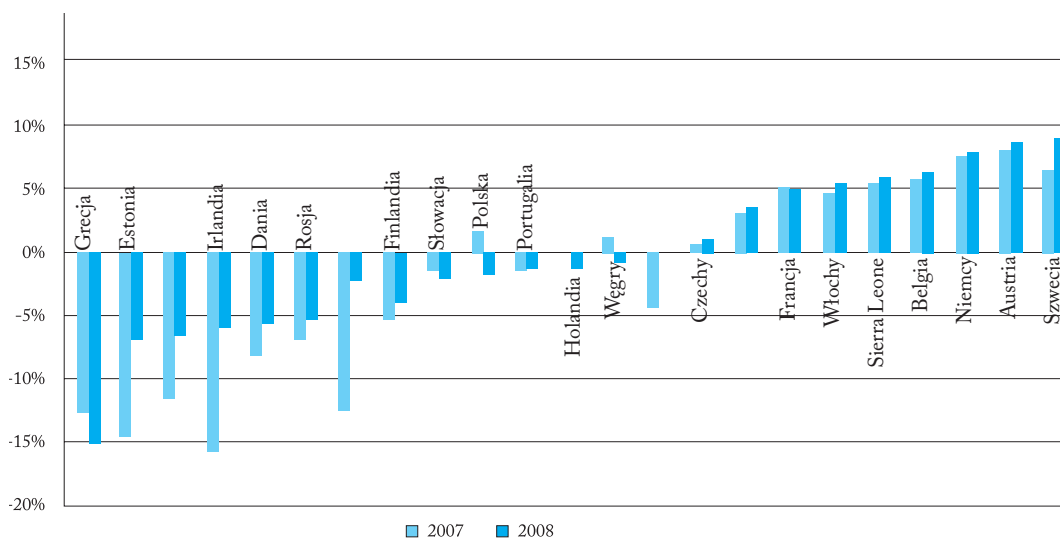
on polski motor gospodarczy (to jemu zawdzięczamy w ponad 80 procentach przyrost dochodu PKB w 2009 roku) oraz może służyć – jak przy obecnym kryzysie światowym – jako amortyzator niekorzystnych czynników zewnętrznych.

Niestety, nasze gospodarstwa domowe nie kupują dóbr za własne dochody, a sięgają do swoich oszczędności, a także zaciągają kredyty. Ich oszczędności nie starczy na długo, a raz zużyte nie zregenerują się szybko. Poza tym, niestety Polacy nie mają nadmiernej skłonności do oszczędzania. W 2008 roku gospodarstwa zaoszczędziły jedynie 6,5 procent swoich dochodów, co jest wartością

WYKRES 1. POZIOM OSZCZĘDNOŚCI GOSPODARSTW DOMOWYCH
(jako procent dostępnych dochodów)

Źródło: Polska Praca 2010, s. 11.

WYKRES 2. POZIOM OSZCZĘDNOŚCI NETTO GOSPODARSTW DOMOWYCH
(jako procent dochodu do dyspozycji)



Źródło: Polska Praca 2010, s. 11.

niską w porównaniu z średnią UE, która wynosi 11 procent (przykładowo, w Niemczech wynosi ponad 17 procent). Wedle autorów raportu nie ma wątpliwości, że przeciętni Kowalscy „żyją ponad stan od 2008 roku”. Dzieje się tak z powodu tego, że brakuje im oszczędności, na skutek tak zwanej „bańki na rynku nieruchomości” oraz spadku wartości aktywów giełdowych (będących zabezpieczeniem emerytalnym).

W związku z powyższym autorzy rekomendują, aby Komisja Nadzoru Finansowego – reguluje zachowanie banków wobec klientów – przyjęła ostrożniejszy wskaźnik określający sytuację, kiedy banki mogą udzielać indywidualnych kredytów. Obecnie banki udzielają kredytów, kiedy klient na spłatę pożyczki nie musi poświęcać więcej niż 50 procent swoich dochodów netto. We Francji ten wskaźnik wynosi 33 procent.

Trudna sytuacja pracownika. Choć – jak twierdzi raport – „siłą Polski jest jej wewnętrzny rynek”, to nie będzie on mógł osiągnąć swojego potencjału bez odpowiedniego wsparcia dla pracowników.

Sytuacja polskiego pracownika jednakże jest, zdaniem autorów, trudna. Wisi nad nim groźba bezrobocia. Na początku 2010 roku zarejestrowano najwyższą od kilku lat stopę bez-

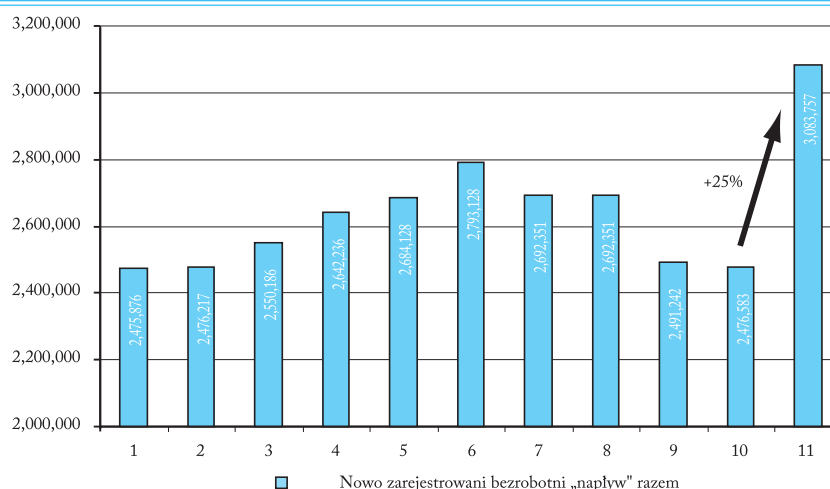
robocia (12,7 procent w styczniu 2010 roku). Z powodu kryzysu, w latach 2008–2009, bezrobocie wzrosło o 34 procent, co odpowiadało średniej europejskiej, ale stanowiło jeden z najgorszych wyników dla większych krajów Unii Europejskiej. Takie kraje, jak Francja i Niemcy odnotowały relatywnie niskie przyrosty, gdyż używały klasycznych instrumentów polityki zatrudnienia, jak na przykład *Kurzarbeit* (praca w ograniczonym wymiarze czasu, z kompensacjami rządowymi dla przedsiębiorstw) bądź pomoc socjalną. Autorzy starają się przy tej okazji przekonać polskie państwo do korzystania z tych „pradawnych” – ale sprawdzonych – metod, jako konieczne uzupełnienie dla aktywnych polityk rynku pracy. Zwracają uwagę, że jest to – wbrew pozorom – korzystny interes dla państwa, gdyż alternatywa jest jeszcze kosztowniejsza, jaką mianowicie jest bezpowrotna utrata miejsca pracy. Według autorów „odzyskanie zlikwidowanego miejsca pracy pociąga za sobą często większe koszty, niż zastosowanie środków jego ochrony w przypadku chwilowych trudności”. Owe klasyczne polityki „nie będąc w żadnym wypadku hamulcem dla przedsiębiorstw, dają wyraźny efekt dźwigni, jeśli chodzi o inwestycje, i to właśnie między innymi wyjaśnia, dlaczego Niemcy są największym eksporterem w Europie, a Francja jednym z pierwszych

krajów wybieranych przez inwestorów zagranicznych. Kwestie socjalne i rozwój ekonomiczny idą w parze”.

Ponadto, autorzy zauważają, że w obecnej chwili mamy najwyższy napływ osób bezrobotnych od 10 lat: liczba bezrobotnych nowo zarejestrowanych przekroczyła 3 miliony. Jedno-

cznie, spośród osób oficjalnie wyrejestrowanych z bezrobocia, tylko niewielka część rzeczywiście zdobyła pracę (37 procent z nich). Związane z tym jest zjawisko likwidowania miejsc pracy: w sektorze przedsiębiorstw zmniejszyła się ich liczba o 2 procent między październikiem 2008 a grudniem 2009.

WYKRES 3. NAPLYW DO BEZROBOCIA



Autorzy formułują tezę, że polski rynek pracy jest nadmiernie elastyczny. Za objaw tego uznają likwidację miejsc pracy, ale nie tylko. Pracodawcy sięgają po „szybkie” umowy na czas określony, w największym stopniu wśród wszystkich członków UE (27,1 procent co stanowi dwukrotność średniej unijnej wynoszącej 13,8 procent). Jest to spowodowane dążeniem przedsiębiorstw do utrzymania wysokiego poziomu zyskowności, niestety kosztem zatrudnienia. Autorzy twierdzą, iż „kryzys 2009 roku doskonale odzwierciedla mechanizm, który polega na przeniesieniu większej części ryzyka gospodarczego na pracowników, nie dając im w zamian za wzięcie tego ryzyka żadnych dodatkowych korzyści”. W wielu wypadkach nawet nie dochodzi do zawarcia umów – polska szara strefa jest prawie dwukrotnie wyższa od przeciętnej unijnej (199 godzin w UE w porównaniu z 359 godzinami w Polsce).

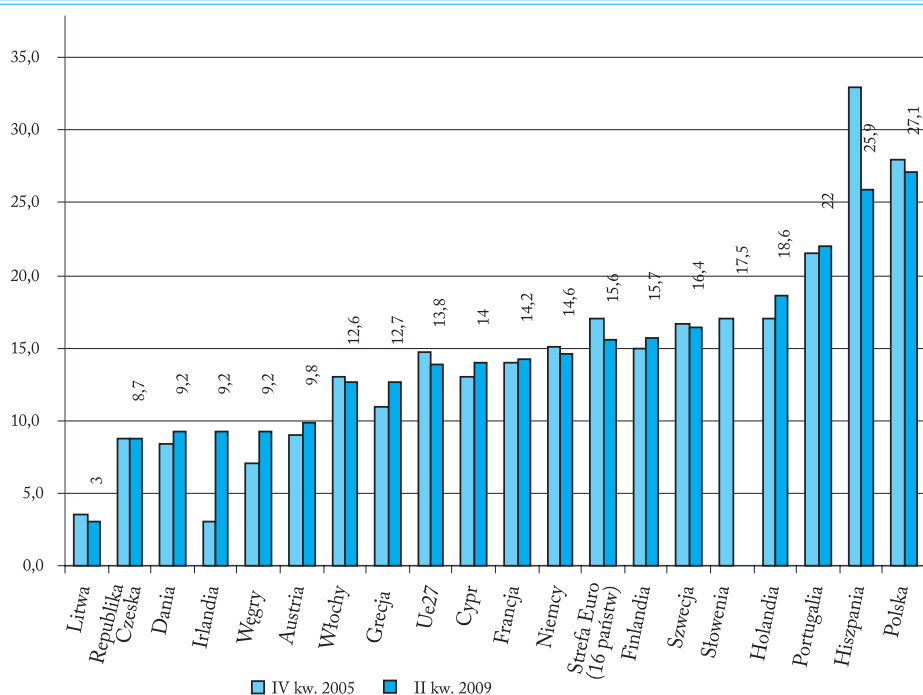
Autorzy wskazują również, że Polska odbiega od standardów dobrego wynagradzania. Odnotowują, że poziom naszego minimalnego wynagrodzenia należy do najniższych w gronie członków UE. Niższe ma tylko Bułgaria, Rumu-

nia oraz Litwa. W 2009 roku minimalna płaca wynosiła 41,1 procent przeciętnego wynagrodzenia nominalnego. NSZZ „Solidarność” formułuje rekomendację, aby wynagrodzenie minimalne podnieść do poziomu 60 procent przeciętnego wynagrodzenia.

Raport wskazuje także, że w Polsce istnieje wysoki odsetek tak zwanych „pracujących biednych”. Wynosił on w 2008 roku – według danych Eurostatu – 11 procent (wśród pracowników zatrudnionych na pełnym etacie). Oznacza to, że dla powyższej części pracujących, zatrudnienie nie chroni przed biedą. W tej kwestii gorsza sytuacja jest tylko w Grecji i Rumunii.

Autorzy podkreślają, że koszty pracy w Polsce należą do najniższych w Europie. „W 2007 roku miesięczny średni koszt pracy wynosił w Polsce 997 euro, co stanowi jedynie 30 procent kosztu średniego 27 krajów UE i niemal 5 razy mniej niż w Luksemburgu, w którym koszt ten jest najwyższy”. Raport zauważa również, że niskim płacom w Polsce towarzyszy najdłuższy w Europie czas pracy. Wpływa to dodatkowo na obniżenie kosztów pracy.

WYKRES 4. ODSETEK UMÓW NA CZAS OKREŚLONY W POLSCE I W EUROPIE
(jako procent dostępnych dochodów)



Źródło: Polska Praca 2010, s. 11.

Autorzy zwracają uwagę na nierówności w płacach w skali terytorialnej i branżowej – pracownicy pośrednictwa finansowego zarabiają prawie dwa razy więcej, niż rolnicy. Podobnie sytuacja się kształtuje porównując pracowników Mazowsza z regionami wschodnimi. Istnieje „rażąca” rozpiętość płac pomiędzy warstwą najgorzej i najlepiej zarabiających. Po 20 latach transformacji prawie się podwoiła (493 procent w 1993 roku a już 794,1 procent w 2008 roku). Poza tym, wspomniana średnia wynagrodzenia w Polsce staje się coraz mniej wymierna – okazuje się, że nie odzwierciedla sytuacji pracowników. Duża część polskich pracowników (65,4 procent) nawet nie osiąga tej średniej, która okazuje się być nadmiernie podwyższona z powodu wysokich zarobków zamożniejszych osób.

Do tego dochodzi trzecia nierówność – nierówne traktowanie kobiet na rynku pracy. Odzwierciedla się to w rosnącej różnicy między przeciętnym wynagrodzeniem mężczyzn a kobiet w polskiej gospodarce, mimo że przeciętna Polka jest lepiej wykształcona.

Gra na krótką metę w finansach publicznych. Autorzy mają obawy związane ze stanem finansów publicznych. Według nich, brak jest przyszłościowego podejścia w wydatkowaniu pieniędzy publicznych. Przykładowo, Polska osiąga niepokojący deficyt budżetowy ale – w przeciwieństwie do wielu innych krajów – nie wykorzystuje go do realizacji planu ożywienia gospodarczego. Polska takowego planu nie posiada. Innymi słowy można powiedzieć, że finanse publiczne są krótkowzrocznie przejadane. Innym tego przykładem jest fakt, że państwowe przedsiębiorstwa wydają zarobione zyski na dywidendy zamiast na inwestycje.

Ciekawostką jest fakt, że Skarb Państwa finansuje jedynie 20 procent inwestycji publicznych podczas gdy większość (80 procent) inwestycji publicznych przypada na samorządy lokalne, korzystające z funduszy unijnych. Choć dzięki skali tej aktywności Polska znajduje się w czołówce krajów UE pod względem wysokości inwestycji publicznych, to wiąże się z tym pewne ryzyko. Niestety inwestycje publiczne są w dużej mierze finansowane nie tylko funduszami unij-

nymi, ale również kapitałem rodzimym (na przykład poprzez wyprzedzą obligacji), którego potem nie pozostaje zbyt wiele dla potrzeb kredytowych polskiej inicjatywy prywatnej. Poza tym dużym problemem staje się obsługa rosnącego długu (odsetki).

Demografia - bomba zegarowa. W gospodarce czai się jeszcze inne zagrożenie – demografia. To wyzwanie dotyczy Polski, podobnie jak pozostałych krajów europejskich. Szacuje się, że w ciągu następnych 50 lat podwoi się liczba emerytów w stosunku do osób aktywnych zawodowo – dziś 3 osoby pracują na 1 emeryta, w przyszłości będą oni musieli utrzymać już ponad 2 emerytów. Zdaniem autorów „sytuacja

Polski jest wyjątkowo niepokojąca i zapewne należy do najbardziej niebezpiecznych w Europie”. Okazuje się, że Polskę dotyka problem o wiele groźniejszy niż zmiana proporcji między pracującymi a emerytami – spadek przyrostu naturalnego ograniczy zasoby ludzkie, które mogłyby być do dyspozycji polskiej gospodarki. Wedle szacunków liczba ludności spadnie w ciągu 50 lat o 7 milionów, czyli blisko 20 procent. Do tego dochodzi również wspomniana tendencja zmiany udziału procentowego osób w wieku produkcyjnym w społeczeństwie, która jest w Polsce bardzo silna w porównaniu z innymi krajami Europy. Jako główny powód niskiego przyrostu naturalnego autorzy wymieniają – zarysowaną już wcześniej – niestabilność na rynku

TABELA 2. MINIMALNE WYNAGRODZENIE* ZA PRACĘ W RELACJI DO PRZECIĘTNEGO WYNAGRODZENIA W GOSPODARCE NARODOWEJ W LATACH 1992–2010

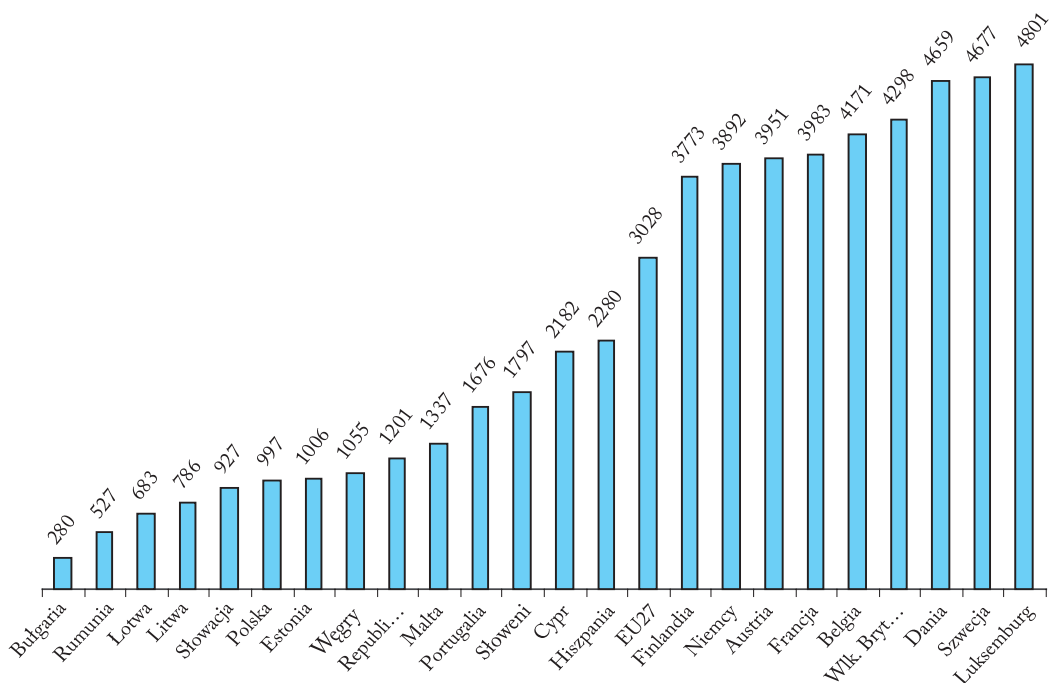
LATA	MINIMALNE WYNAGRODZENIE W ZŁ.		PRZECIĘTNE WYNAGRODZENIE NOMINALNE W GOSPODARCE NARODOWEJ (BRUTTO)	PRZECIĘTNE WYNAGRODZENIE NOMINALNE W GOSPODARCE NARODOWEJ (NETTO)	RELACJA (KOL 2 : 4) W PROCENTACH	RELACJA (KOL 3 : 5) W PROCENTACH
	BRUTTO	NETTO				
1	2	3	4	5	6	–
1992	108,75	97,35	289,73	–	37,5	–
1993	160,00	138,40	390,43	–	41,0	–
1994	215,00	184,80	525,02	–	41,0	–
1995	285,00	245,50	690,92	–	41,2	–
1996	353,75	306,25	874,30	–	40,5	–
1997	426,75	374,95	1065,76	–	40,0	–
1998	495,83	441,63	1232,69	–	40,2	–
1999	653,33	477,22	1697,12	–	38,5	–
2000	695,00	509,58	1893,73	1298,71	36,7	39,3
2001	760,00	559,12	2045,00	1405,15	37,1	39,8
2002	800,00	561,82	2097,83	1442,76	36,2	38,9
2003	824,00	588,39	2185,02	1497,50	36,6	39,3
2004	849,00	602,77	2273,44	1551,31	36,2	38,8
2005	899,10	617,44	2360,62	1603,53	36,0	38,5
2006	936,00	647,93	2477,23	1674,54	36,3	38,7
2007	1126,00	675,20 697,94**	2691,03	1812,66 1877,13**	34,8	37,2 37,2**
2008	1276,00	845,17	2943,88	2095,65	38,2	40,3
2009	1317,00	954,96	3102,96	2228,57	41,1	42,8
2010		984,15	3146,00 (plan)	2258,36 (plan)	41,9	43,6

Opracowanie: Dział Polityki Społecznej KK NSZZ „Solidarność” na podstawie danych GUS, MPiPS.

* do 2002 roku – najniższe wynagrodzenie

** od lipca 2007 roku – z powodu obniżenia składki rentowej o 3 procent po stronie pracownika

WYKRES 5. PRZECIĘTNY MIESIĘCZNY KOSZT PRACY W EUROPIE W 2007 ROKU
(w euro: wynagrodzenie, składki, inne koszty)



pracy, czyli brak pewności zatrudnienia i stabilności finansowej. Niekorzystne uwarunkowania nie są kompensowane poprzez aktualną politykę rodzinną. „Wydatki Polscy na rodziny są po Bułgarii najniższymi w Europie, włączając w to równość siły nabywczej. Stanowią one pomoc 11 razy mniejszą niż we Francji i 17 razy mniejszą niż w Irlandii”. Autorzy krytykują kult dyspozycyjności pracownika, zobowiązanego do poświęcania swych rodzinnych zobowiązań dla pracy. Tę odzwierciedleniem jest fakt, że w Polsce nie rozwijają się formy pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy (półetat). Z tych powodów płodność Polaków jest niska, co wyraża się w fakcie, że na jedną kobietę w Polsce przypada 1,39 dzieci. Z powyższym związana jest smutna obserwacja, że w Polsce wskaźnik zagrożenia ubóstwem dzieci jest wyższy od średniej Unii Europejskiej.

Jakość dialogu społecznego. Raport podkreśla wysoką rangę dialogu społecznego. Ma on do odegrania kluczową rolę dla zrównoważenia rozwoju i uczynienia go bardziej sprawiedliwym. Autorzy przytaczają stanowisko

Committee of the Whole on Crisis Responses, powołanego w ramach Międzynarodowej Konferencji Pracy, które wskazuje, że „kraje charakteryzujące się wysoką kulturą dialogu społecznego i jego silnym instytucjonalnym zakorzenieniem, lepiej radzą sobie z dopasowaniem presji konkurencyjności na rynkach globalnych do celów stawianych przez zasady sprawiedliwości społecznej”. Czytamy również, że „jakość dialogu społecznego jest (...) warunkiem niezbędnym dla skutecznego radzenia sobie z wyzwaniami ekonomiczno-społecznymi współczesnego świata”.

Autorzy za najważniejszą formę dialogu uznają dialog trójstronny (*tripartite concertation*), toczony zwykle na poziomie krajowym. W założeniu ma on prowadzić do wieloaspektowych porozumień przedstawicieli rządu, pracodawców i pracobiorców, dotyczących polityk państwa w sferach ekonomicznej i społecznej. Wskazują także na dialog autonomiczny, którego kształt uznają za uzależniony w znacznej mierze od regulacji prawnych nałożonych na partnerów społecznych. „Tam, gdzie pracodawcy są zobligowani do podjęcia negocjacji z repre-

zentacją pracowniczą, mechanizm ten jest stosowany relatywnie często. Tak dzieje się we Francji i w Niemczech”.

Autorzy wskazują, że w Polsce wprowadzić mamy dość dobrze zorganizowane instytucje reprezentujące interesy pracowników, ale dialog kuleje. Wpływa na to niechęć pracodawców do zrzeszania się. Z tego powodu rzadko odbywają się udane pertraktacje na poziomie sektorów, co dodatkowo ma negatywne konsekwencje na polski interes narodowy w Unii Europejskiej. Raport wskazuje, że „negocjacje pracobiorców z pracodawcami powinny odbywać się na każdym szczeblu, bo tylko w ten sposób przedsiębiorstwa i branże będą skutecznie łączyć konkurencyjność z bezpieczeństwem pracy”.

Autorzy uważają także, że „niedostatki polskiego dialogu społecznego” wyraźnie osłabiają pozycję Polski we Wspólnocie. Tam bowiem wiele istotnych decyzji zapada w trójstronnych dyskusjach sektorowych. Wpływają one na kształt unijnej polityki ekonomicznej dotyczącej uznania kwalifikacji. A one stanowią ramy dla

funkcjonowania systemu konkurencji między różnymi krajami UE.

Podsumowanie. Niewątpliwie warto odnotować pojawienie się przykładu niezwykle wartościowego raportu, który kataloguje i podsumowuje wiele ważnych zjawisk widocznych zarówno w sferze gospodarki, jak i w obrębie życia społecznego. Uwagę zwraca niezwykle klarowny styl wyłożenia treści, przejrzystość w formułowaniu rekomendacji, znaczący zasób danych statystycznych i porównawczych. Można uznać, że publikacja w znacznym stopniu została oparta na założeniach modelu uprawiania polityk publicznych w oparciu o dowody (*evidence-based policy*). Wymaga on, aby w diagnozowaniu sytuacji i formułowaniu propozycji programowych opierać się na dowodach/danych, które wskazują na wysoką wartość diagnoz i propozycji programowych. Przytoczone dane mają uprawdopodobniać, że propozycje zawierają rozwiązania, które okażą się efektywne po wdrożeniu. Raport jest jednak głównie diagnozą sytuacji, wskazuje na zagadnienia, które wymagają uwagi i rozwiązań.

W Polsce nie mamy dotąd bogatej tradycji w dziedzinie systematycznego uprawiania polityk publicznych. Tym bardziej należy docenić raport, zwłaszcza za jego walory metodologiczne. Natomiast inną rzeczą jest treść samych propozycji programowych. Te powinny stać się przedmiotem intensywnego dialogu w szerokim gronie partnerów. Raport niewątpliwie przynosi dobrą podstawę do dialogu. Formułuje bowiem istotny pakiet zagadnień i wyzwań, które powinny zostać podjęte, jeśli problemy w Polsce mają być rozwiązywane, a nie akumulowane. ■



Raport podkreśla wysoką rangę dialogu społecznego. Ma on do odegrania kluczową rolę dla zrównowoczenia rozwoju i uczynienia go bardziej sprawiedliwym.

CENTRUM PARTNERSTWA SPOŁECZNEGO „DIALOG” IM. ANDRZEJA BĄCZKOWSKIEGO

MINISTERSTWO PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

ul. Limanowskiego 23, 02-943 Warszawa
sekretariat – tel.: (+48 22) 380 50 50, fax (+48 22) 380 50 52
szkolenia – tel.: (+48 22) 380 50 10/11



Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” tworzy warunki umożliwiające rozwój dialogu społecznego w Polsce. Z uwagi na swoją misję oferuje zaplecze hotelowo-konferencyjne na spotkania i posiedzenia organizowane przez partnerów społecznych, związki zawodowe, organizacje pracodawców, a także przez inne organizacje społeczne. Centrum wspiera przedsięwzięcia partnerów poprzez stosowanie korzystnych cen na usługi szkoleniowo-konferencyjne.



SALE KONFERENCYJNE

Proponujemy Państwu 8 klimatyzowanych sal konferencyjnych. Zapewniamy profesjonalne wyposażenie konferencyjne: kabiny do obsługi tłumaczenia symultanicznego, sprzęt nagłaśniający, łącze internetowe, projektory multimedialne, rzutniki pisma, laptopy oraz obsługę techniczną. Gwarantujemy przeprowadzenie imprez na najwyższym poziomie.



POKOJE GOŚCINNE

Do dyspozycji naszych gości oddajemy 76 miejsc noclegowych. Pokoje wyposażone są w telewizję kablową i pełen węzeł sanitarny.

Gościom Centrum zapewniamy możliwość korzystania z:

- bezprzewodowego internetu,
- usług cateringowych,
- parkingu.

NOTY O AUTORACH

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 specjalizuje się w dziedzinie dialogu społecznego i polityce społecznej.

TOMASZ GRZEGORZ GROSSE – doktor habilitowany, pracownik Instytutu Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk. Specjalizuje się w tematyce europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki polityk gospodarczych UE. Ostatnio opublikował książkę pod tytułem „Europa na rozdrożu” (Instytut Spraw Publicznych, 2008), „Nowa polityka spójności: Wybrane nurty debaty europejskiej” (Instytut Spraw Publicznych, 2008) oraz raport „Rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej a budowa kapitału intelektualnego na obszarach wiejskich” (Instytut Spraw Publicznych, 2010).

ANDRZEJ KARPIŃSKI – profesor w Szkole Wyższej im. prof. R. Kudlińskiego 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 kilkunastu książek z zakresu makroekonomii, polityki gospodarczej i przemysłowej.

PIERRE KLEIN – stały wolontariusz Ruchu ATD Czwarty Świat (pracownik ATD Francja oddelegowany do pracy w Polsce). Od 15 lat realizuje projekty organizacji we Francji oraz Wielkiej Brytanii, absolwent Ecole Centrale de Paris oraz UMB Strasbourg we Francji. Autor raportu „Valuing children, valuing parents” (2004).

ELŻBIETA KRYŃSKA – ekonomistka, profesor w Instytucie Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Łódzkiego oraz w Instytucie Pracy i Spraw

Socjalnych, członek Komitetu Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN i Komitetu Prognoz „Polska 2000 Plus” PAN. Autorka wielu książek i artykułów.

JACEK MĘCINA – doktor nauk humanistycznych, adiunkt w Instytucie Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, prawnik, polityk społeczny, specjalista z zakresu prawa pracy i stosunków pracy oraz polityki rynku pracy, ekspert i doradca w Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych, Przewodniczący Zespołu Problemowego Prawa Pracy i Układów Zbiorowych Pracy. Wiceminister gospodarki i pracy odpowiedzialny za problemy prawa pracy, wynagrodzeń, dialogu społecznego i rynku pracy (2005).

MICHAŁ MIERZWA – pracownik Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Absolwent Szkoły Głównej Handlowej i uczestnik programów międzynarodowych m.in. we francuskiej Ecole Nationale d'Administration Publique i Uniwersytecie Humboldt'a w Berlinie. Pracował dla Komisji Europejskiej i publikował we francuskiej „Revue française d'administration publique”. Interesuje się różnorodnością systemów i tradycji społeczno-gospodarczych, a w szczególności politykami publicznymi na styku gospodarki i państwa i ich zastosowaniem dla Polski.

EWA RYBICKA – pracownik Departamentu Dialogu i Partnerstwa Społecznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.

JACEK SROKA – doktor habilitowany nauk humanistycznych w zakresie nauki o polityce, profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Wrocławskiego, docent Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, specjalizuje się w problematyce społeczeństwa obywatelskiego, stosunków przemysłowych, dialogu społecznego i obywatelskiego oraz polityki administracyjnej.

RAFAŁ TOWAŁSKI – doktor, adiunkt w Katedrze Socjologii Ekonomicznej Szkoły Głównej Handlowej; ekspert ds. dialogu społecznego firmy S.Partner



Ministerstwo
Pracy
i Polityki
Społecznej