

dialog

Pismo Dialogu Społecznego

ISSN 1734-9117

4 / 2010 (27)

CENTRUM PARTNERSTWA
SPOŁECZNEGO „DIALOG”

Oblicza starej i nowej solidarności

RICHARD HYMAN 96

Obecna epoka indywidualizmu wymaga nowego podejścia do zdefiniowania pojęcia solidarności i na nowo odnalezienia jego głębokiego sensu

Wzbogacanie dialogu

JULIUSZ GARDAWSKI 3

W dialogu w Polsce istnieje stały postęp w skali poziomu zaufania między partnerami (kapitału społecznego), malejącego upolitycznienia, jakości relacji autonomicznych (między pracą a kapitałem, bez udziału rządu), oraz w profesjonalizacji negocjacji

Bomba demograficzna

ANTONI RAJKIEWICZ 39

Ruch pracowniczy a kryzys gospodarczy

R. BOYER, C. CROUCH, M. REGINI,
P. MARGINSON, R. HYMAN, R. GUMBRELL-
-McCORMICK, R. MILKMAN 71

Światowy kryzys gospodarczy może stworzyć warunki do przededefiniowania ról społecznych reprezentantów środowisk pracowniczych i pracodawców. Sytuacja stawia im trudne wyzwania, ale i przynosi nowe szanse

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 Hrynkiewicz, Uniwersytet Warszawski
prof. Krzysztof Jasiocki, 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 Balcerzak-Paradowska,
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
dr Marek Rymśa, 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 Wrątny, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

dialog
Pismo Dialogu Społecznego

nr 4 (27)

ISSN 1734-9117

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:

Rafał Bakalarczyk, r.bakalarczyk@cpsdialog.pl

Łamanie i druk:

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

Nadesłane teksty podlegają recenzji.

SPIS TREŚCI

Oblicza dialogu

- 3 Wzbogacanie dialogu
JULIUSZ GARDAWSKI
- 21 Siła konsultacji
IRENA DRYLL
- 30 Mechanizmy konsultacji w wybranych krajach UE
MACIEJ PAŃKOW
- 39 Bomba demograficzna
ANTONI RAJKIEWICZ
- 46 Dialog wokół rozwoju obszarów wiejskich
TOMASZ GROSSE
- 54 Partnerstwo wokół zasad flexicurity
IWONA POLIWCAK

Dyskusje „Dialogu”

- 71 Ruch pracowniczy a kryzys finansowy
R. BOYER, C. CROUCH, M. REGINI, P. MARGINSON, R. HYMAN,
R. GUMBRELL-McCORMICK, R. MILKMAN

Laboratorium myśli

- 96 Stare i nowe oblicza solidarności
RICHARD HYMAN

Książki – Dokumenty – Relacje

- 103 Polacy protestują mniej
RICHARD HYMAN
- 108 Dialog wokół jakości środowiska pracy
BARBARA SURDYKOWSKA
- 119 Sukcesy i porażki Trójstronnej Komisji
RAFAŁ BAKALARCZYK
- 124 Partycypacja finansowa pracowników
RAFAŁ TOWALSKI
- 130 Rozwój europejskiego dialogu sektorowego
EWA RYBICKA
- 133 Dialog w 40 komitetach
ANDRZEJ ZYBAŁA

3: Wzbogacanie dialogu

JULIUSZ GARDAWSKI

W ciągu 15 lat funkcjonowania Trójstronnej Komisji istniał stały postęp wyrażający się we wzroście poziomu zaufania, malejącym poziomie upolitycznienia, a także w większym rozmiarze dialogu autonomicznego. Następową również stopniową profesjonalizacją negocjacji. Obecnie za bardzo ważne należy uznać dążenie do rozwinięcia partnerstwa społecznego, które znalazły szczególny wyraz w próbach zawarcia przekrojowego paktu antykryzysowego. Poprawiają się warunki dla takiego partnerstwa.

39: Bomba demograficzna

ANTONI RAJKIEWICZ

Sytuacja demograficzna kraju powinna stanowić przedmiot wielostronnego i rzeczowego dialogu i porozumienia społecznego. Wydaje się, że do tematów o znaczeniu szczególnie należy sprawa: racjonalnego spożytkowania potencjału ludności w wieku reprodukcyjnym i o stale wzrastających kwalifikacjach, systemowe zapewnienie środków utrzymania narastającej populacji ludzi w wieku podeszłym, upowszechnienie wychowania przedszkolnego czy wprowadzenia dualnego systemu kształcenia w szkołach stopnia średniego.

21: Siła konsultacji

IRENA DRYLL

Optymalnie zorganizowane mechanizmy konsultacji społecznych stwarzają szansę na poprawę jakości stanowionego prawa. W ich ramach partnerzy społeczni powinni mieć szansę pełnej prezentacji swojej wiedzy o potencjalnych skutkach proponowanych regulacji. Idea konsultacji jako wyraz podmiotowości w zarządzaniu problemami publicznymi pojawiała się w wielu zrywach narodowych, w tym także w sierpniu 1980 roku. Była jednym z 21 postulatów stanowiących podstawę Porozumień Sierpniowych.

54: Partnerstwo wokół zasad flexicurity

IWONA POLIW CZAK

Polska i inne kraje UE wciąż doświadczają intensywnych zmian na rynku pracy na skutek między innymi globalizacji, szybkiego tempa rozwoju nowych technik produkcji, technologii informacyjnych, sytuacji demograficznej czy zmian zachodzących w społecznej świadomości. Ich odpowiedzią jest nowy model polityki zatrudnienia – flexicurity. Wymaga ona jednak prowadzenia stałego dialogu między pracodawcami i pracownikami w celu wypracowania rozwiązań i procedur postępowania akceptowalnych dla obu stron.

96: Stare i nowe oblicza solidarności

RICHARD HYMAN

Dla niektórych sceptyków solidarność już się skończyła: żyjemy w epoce indywidualizmu, w której troska o dobro innych nie znajduje uzasadnienia wobec racjonalnego wyboru egoizmu czysto ekonomicznie nastawionych podmiotów. Można postawić pytanie: czy nastąpił koniec solidarności, albo czy stare modele i koncepcje wyczerpały się i czy w związku z tym solidarność musi zostać przededefiniowana i na nowo odnaleziona.

71: Ruch pracowniczy a kryzys finansowy

R. BOYER, C. CROUCH,
M. REGINI, P. MARGINSON,
R. HYMAN, R. GUMBRELL-
-McCORMICK, R. MILKMAN

Nigdy nie wolno marnować poważnych kryzysów – miał powiedzieć Rahm Emanuel, szef personelu prezydenta Obamy w listopadzie 2008 roku. Ten kryzys daje nam szansę zrobić coś, czego nie można było zrobić wcześniej. Kryzys finansowy, który pojawił się latem 2007 roku i rok później eksplodował na cały świat jako globalny kryzys gospodarczy, postawił przed związkami zawodowymi istotne wyzwania, lecz także przyniósł im nowe szanse.

Numer Dialogu, który oddajemy właśnie Państwu do rąk przynosi teksty o przynajmniej kilku kluczowych zagadnieniach. Proponujemy lekturę dyskusji zachodnich naukowców o wyzwaniach, jakie stoją przed ruchem pracowniczym, które pojawiają się w tle trwającego wciąż kryzysu gospodarczego w wielu krajach świata. Zastanawiają się, czy obecna sytuacja tworzy jakąś szczególną szansę na zwiększenie wpływów związków zawodowych. Autorzy charakteryzują zjawiska i doświadczenia, które dotykały ruchy pracownicze podczas poprzednich kryzysów, począwszy od kryzysu lat 30. poprzedniego stulecia, a także wskazują na specyfikę okresu tuż po II wojnie światowej. Istniały wówczas okoliczności sprzyjające zwiększaniu wpływów reprezentacji pracowników. W ostatnich 2–3 dekadach szereg zmian strukturalnych w gospodarce i społeczeństwie odwracało te trendy. A czy obecnie coś się zmieniło w tym zakresie? Paul Marginson pisze jednak „Kryzys finansowy nie zwiastuje (...) szansy dziejowej dla grup pracowniczych [najemnych]. Nie wydarzyło się bowiem nic takiego, co przydałoby im nowych sił i możliwości...”.

Rekomendujemy także kilka tekstów, które są silnie oparte na badaniach. Pokazują one istotne wymiary dialogu społecznego, a także mechanizmów na rynku pracy. Juliusz Gardawski proponuje cenne analizy oparte na badaniach jakościowych przeprowadzonych wśród liderów organizacji skupionych w Trójstronnej Komisji. Pokazują one całą paletę poglądów na rolę tej instytucji, w tym na jej ewentualną ewolucję w przyszłości. Autor przedstawił także rekomendacje płynące z analiz, które realizował w ramach projektu unijnego. Kolejny wymiar dialogu analizuje Irena Dryll, a dotyczy on procesu konsultacji w trakcie tworzenia projektów prawa. Wskazuje na szereg wyzwań w tej dziedzinie, którym należy sprostać, aby poprawić tak ważną sferę funkcjonowania państwa. Autorka wskazuje, że partnerzy społeczni mogą wzbogacić i zracjonalizować tworzenie prawa. Mają znaczne zasoby wiedzy, które powinny zostać wykorzystane. Proponujemy także tekst Macieja Pańkowskiego, który zrobił ważną dokumentację na temat sposobu przeprowadzania konsultacji społecznych w kilku krajach zachodnich. Natomiast w drugim swoim tekście autor przedstawił skalę protestów społecznych w krajach UE. Oparł się na badaniach przeprowadzonych w Europejskiej Fundacji na Rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy.

Z kolei Iwona Poliwczak pokazała niezwykle ważny proces tworzenia warunków w Polsce do realizacji zasad polityki flexicurity. Przebiega on z oporami. Widoczne są liczne bariery, z których część ma charakter kulturowy związany z niedoskonałościami w relacjach między pracownikami i pracodawcami. Tym większe wydaje się wyzwanie, aby z uwagi na znaczenie flexicurity, stworzyć warunki do wdrażania jego mechanizmów. Podstawą sukcesu wydaje się tu być dojrzały dialog.

Ponadto w numerze zachęcamy do zapoznania się z dorobkiem polskich partnerów społecznych w zakresie przeciwdziałania przemocy i nękanii w miejscu pracy. We wrześniu 2010 roku uzgodnili wspólną deklarację w tym zakresie. Barbara Surdykowska opisała ten proces. Polecamy także teksty pokazujące rozwój dialogu sektorowego na szczeblu europejskim. Staje się on coraz ważniejszym wymiarem partnerstwa społecznego w Europie.

Andrzej Zybala

W ciągu 15 lat funkcjonowania Trójstronnej Komisji istniał stały postęp wyrażający się we wzroście poziomu zaufania, malejącym poziomie upolitycznienia, a także w większym rozmiarze dialogu autonomicznego. Następować również stopniowa profesjonalizacja negocjacji
– pisze JULIUSZ GARDAWSKI

Wzbogacanie dialogu

Trójstronna Komisja w świetle badań i analiz

David Ost opublikował kilka lat temu głośną tezę, że partnerstwo społeczne i zinstytucjonalizowany dialog społeczny w krajach postkomunistycznych są pozorne (*illusory corporatism*). Są instrumentalnie wykorzystywane przez rządy dla łatwiejszego przeprowadzenia bolesnych reform, nie mają natomiast wpływu na proces podejmowania decyzji czy harmonizację interesów. A jak jest w naszym kraju – czy dialog jest potrzebny organizacjom pracodawców i związkom zawodowym, a jeśli tak, to do czego? Czy i jakie funkcje spełnia z punktu widzenia rządu? Czy instytucja dialogu powinna być zmieniana i w jakim kierunku? Pytano o to w 2009 roku liderów związków zawodowych i organizacji pracodawców, a także polityków i wysokich urzędników uczestniczących w polskim dialogu. Ich zdaniem dialog jest potrzebny, nawet jeśli krytykują jego obecny stan i poziom¹.

Badania zrealizowane w Szkole Głównej Handlowej w ramach projektu systemowego, którym kierował Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego MPiPS, miały na celu określenie funkcji dialogu toczącego się w ramach Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych (TK). Jednym z komponentów badań były rozmowy z kluczowymi osobami uczestniczącymi w pracach TK, jej zespołów problemowych i trójstronnych zespołów branżowych, działających przy TK. Ponadto prowadzono obserwację uczestniczącą prac instytucji dialogu. Obok badania funkcji dialogu stawiano pytanie o model kapitalizmu rozwijany w Polsce.

Badania pozwoliły na sformułowanie diagnozy sytuacji w zakresie kluczowych instytucji dialogu oraz na sformułowanie rekomendacji do działania (patrz: ramka). Z tego przedsięwzięcia wyłania się generalny wniosek, że w obecnych warunkach do mechanizmów dialogu pasowałaby popularna sentencja: po pierwsze, nie szkodzić. Ale w długiej perspektywie łatwo przyznać rację tym, którzy opowiadają się za zmianami ewolucyjnymi i stopniowymi. Do tej pory w ciągu 15 lat TK, jej zespoły problemowe i trójstronne zespoły branżowe uległy wielu zmianom. Nie były one linearne, ale raczej meandryczne. Istniał jednak stały postęp wyrażający się we wzroście poziomu zaufania (kapitału społecznego), malejącym

poziomie upolitycznienia, a także w większym rozmiarze dialogu autonomicznego (między pracą a kapitałem, bez udziału rządu) i rosnącą intensywnością kontaktów między liderami organizacji partnerów społecznych. Następuje również stopniowa profesjonalizacja negocjacji.

Stany przyszłe. Wydaje się, że należy dyskuutować nad głębokimi zmianami, ale nie po to, aby z góry narzucać je uczestnikom dialogu. Takie działania byłyby wskazane tylko w czasach przełomów i kryzysów. Z drugiej strony jednak szybko zmieniający się świat postindustrialny, postfordowski wymaga stałej analizy stanów przyszłych i badania alternatywnych wariantów rozwiązań w różnych sferach. Na co dzień natomiast trzeba wsłuchiwać się w zgrzyty i niedopasowania instytucji dialogu, a następnie rozwijać te pomysły, które ułatwiają ich adaptację do nadciągających wyzwań. Za bardzo ważne uznać należy dążenie do rozwinięcia partnerstwa społecznego, które znalazło szczególnie wyraz w próbach zawarcia przekrojowego paktu antykryzysowego. Poprawiają się warunki dla takiego partnerstwa – w ostatnich latach został wyeliminowany efekt konfliktowego pluralizmu dzielącego reprezentatywne centrałe związkowe i intensyfikuje się kooperacja między organizacjami partnerów społecznych. Coraz więcej ważnych projektów podejmują wspólnie związki zawodowe i organizacje pracodawców, na przykład NSZZ „Solidarność” z PKPP Lewiatan wspólnie podjęły temat społecznej odpowiedzialności biznesu, zaś Pracodawcy RP z OPZZ – badania rynku pracy. Z kolei Związek Rzemiosła Polskiego we współpracy ze związkami zajął się społeczną edukacją dla dialogu, a Business Centre Club problemem społeczeństwa obywatelskiego. W tych licznych pracach czynnikiem mobilizującym były środki finansowe, zwłaszcza unijne fundusze na rozwój kapitału ludzkiego. Bardzo ważnym zjawiskiem jest rozwój dialogu autonomicznego na szczeblu przydziu TK. Do nie-

Zarówno naszemu społeczeństwu, jak elitom politycznym brak dostatecznie rozwiniętej kultury dialogu.

dawna hamulcem takiego dialogu był typ pluralizmu związkowego: jeśli dochodziło do autonomicznych negocjacji lub porozumień między pracodawcami a związkami, to nigdy nie uczestniczyły w nich jednocześnie „Solidarność”, OPZZ i Forum Związków Zawodowych – na przykład autonomiczne porozumienie na przełomie lat 2003 i 2004 podpisały wszystkie organizacje pracodawców jedynie z OPZZ. Nie było gruntu dla wspólnej strategii strony związkowej, stąd próby zawierania porozumień i paktów były w gruncie rzeczy skazane na niepowodzenie. Ten stan był normą i do niedawna było oczywiste dla większości przedstawicieli gremiów kierowniczych zarówno „Solidarności”, jak i OPZZ, że z drugim związkiem można zawiązywać taktyczne sojusze dla realizacji bieżącego interesu (jak w przypadku Paktu o przedsiębiorstwie państwowym z 1993 roku), nie można natomiast zawiązywać strategicznych porozumień długookresowych.

Tendencje dośrodkowe.

Poprawa relacji między partnerami społecznymi uległa przyspieszeniu po objęciu rządów przez koalicję PO-PSL w 2007 roku. Po raz pierwszy od 1989 roku rząd nie miał „swojej” centrali związkowej, która byłaby z nim związana lojalnością i realizowała interesy metodą *by-pass*, czyli docierając do elity rządzącej za plecami innych uczestników TK. Nowa sytuacja ułatwiła współpracę stronie związkowej, pozwoliła na odsuwanie różnic historycznych i ideologicznych. Rząd PO-PSL, wbrew oczekiwaniom, nie zaczął także bliższej współpracy z biznesem. To wzmocniło tendencje dośrodkowe w TK. Czynnikiem rozstrzygającym dla dialogu stał się kryzys finansowy 2008 roku i kłopoty polskich przedsiębiorstw z opcjami walutowymi. Partnerzy społeczni poczuli się dostatecznie kompetentni i byli dostatecznie zdeterminowani, by przystąpić do tworzenia własnego planu działań antykryzysowych, konkurencyjnego w stosunku do planu rządowego. W sytuacji dużej niepewności rząd przychylnie

spoglądał na inicjatywę społeczną i rozpoczęły się autonomiczne rozmowy wszystkich siedmiu polskich organizacji partnerów społecznych na rzecz paktu antykryzysowego. Udało się ustalić problemy, które będą rozwiązane w pakcie, ułożono je symetrycznie (równo rozłożono zyski i straty pracodawców i strony związkowej). Gdy jednak nacisk kryzysu zelżał, zaczęły się aktywizować siły odśrodkowe, zwłaszcza po stronie kapitału, niechętnego przyjmowaniu na siebie pewnych kosztów, wynegocjowanych wcześniej ze związkami zawodowymi. W tym klimacie strona rządowa uznała, że może potraktować propozycje paktu antykryzysowego w sposób selektywny, niektóre z nich uwzględnić, inne pominąć. Tym samym zniknął efekt kilkumiesięcznych prac równoważących korzyści i koszty ponoszone przez dwie strony stosunków pracy.

Nie doszło w 2009 roku do opracowania paktu antykryzysowego, jednak utrzymała się praktyka kontaktów wszystkich bez wyjątku przewodniczących związków zawodowych i organizacji pracodawców. Po zakończeniu prac nad paktem antykryzysowym było kwestią otwartą, czy autonomiczny dialog nie okaże się chwiejny i czy nie rozpadnie się pod pierwszym naporem polityzacji, o ile ta nastąpi. Najnowsze wydarzenia z końca października 2010 roku wskazują jednak, że praktyka spotkań siódemki liderów organizacji utrzymała się, zaś ostatnie wybory we wszystkich związkach zawodowych świadczyły o dystansowaniu się elit związkowych od sporów ideologicznych i o rozszerzaniu się zakresie postaw pragmatycznych.

Aktualny zakres polskiego dialogu społecznego obejmuje zarówno funkcjonalne segmenty życia społecznego (to domena zespołów problemowych TK), jak i większość wielkich działów gospodarki i grup zawodowych (trójstronne zespoły branżowe, niewchodzące w skład TK, lecz działające przy niej). Zespoły branżowe powołane początkowo do przekształceń własnościowych (restrukturyzacji) podjęły także inne funkcje i zajmują się nie tylko prywatyzacją. Obserwacja dialogu prowadzonego w zespołach dowodzi, że część z nich

nie tylko debatuje nad różnymi politykami sektorowymi, lecz także miewa wymierny wpływ na te polityki. Nie jest wprawdzie tak, że partnerzy społeczni, mając możliwość narzucenia stronie rządowej swoich preferencji, nie mają także realnej siły blokującej decyzje rządu (brak im tzw. *veto power*), lecz w kilku obszarach polityki społecznej i polityk przemysłowych strona rządowa nie podejmuje decyzji bez ich wcześniejszego „ucierania” w zespołach branżowych lub w TK. Nie chodzi tylko o konsultowanie, lecz właśnie o wspólne ustalenie kierunków działań. Przy tym pojawiają się specyficzne innowacje organizacyjne – jeśli dany problem z jakichś powodów nie może być rozstrzygnięty na poziomie istniejących zespołów, powołuje się *ad hoc* podzespoły. Mechanizmy polskiego dialogu są dość elastyczne i bywają efektywne. Te obserwacje pozwoliły nam na wysunięcie wniosku, że niektóre branżowe zespoły dialogu stają się swego rodzaju substytutami ponadzakładowych układów zbiorowych pracy, których jest w Polsce niewiele. Jedynym, co różni przedmiot prac tych zespołów od negocjowania układów, jest pomijanie polityki płacowej, a jeśli się ją podejmuje, nie osiąga się porozumienia. Trzeba zwrócić jednak uwagę, że trójstronne zespoły branżowe mogą pełnić także rolę hamulca reform i bastionu broniącego zdobytych w przeszłości nadmiernych przywilejów branżowych. Jak świadczą nasze obserwacje, takie patologiczne praktyki nie są częste i coraz rzadziej korporacyjne grupy interesów są w stanie skutecznie bronić tych nadmiernych uprawnień. Można postawić więc pytanie, czy dialog branżowy jest na tyle szeroki, że Polska staje się krajem kapitalizmu koordynowanego, czy pozostaje krajem kapitalizmu liberalnego lub etatystycznego²? Odpowiedzieć trzeba przecząco: wprawdzie większość polskich pracowników jest zatrudniona w działach gospodarki, które są objęte jakąś formą dialogu ponadzakładowego, jednak tylko w niektórych obszarach i tylko w pewnych okresach strona rządowa traktowała i traktuje dialog jako mechanizm realnie „ucierający” politykę sektorową. Ogólnie ujmując – partnerzy społeczni są zbyt słabi, mają

zbyt małą zdolność mobilizacji swoich członków, aby rząd musiał się z nimi liczyć, a z drugiej strony zarówno naszemu społeczeństwu, jak i elitom politycznym brak dostatecznie rozwiniętej kultury dialogu.

Nim przejdę do analizy funkcji dialogu, zatrzymam się przy kwestii teoretycznej. Dialog może przybierać różnorodne formy i toczyć się na wielu poziomach. Na jednym krańcu spektrum stosunków przemysłowych jest model czysto konkurencyjny, pluralistyczny, odpowiadający liberalnej gospodarce rynkowej. W takim układzie nie istnieje ani partnerstwo społeczne, ani dialog. Na drugim krańcu lokuje się model koordynowany lub korporatystyczny, którego cechą jest systematyczne zawieranie paktów dotyczących ważnych polityk sektorowych w trójkącie kapitał–praca–rząd. W tej z kolei sytuacji szereg ważnych rozwiązań ustala się w drodze harmonizacji interesów. Między tymi biegunami mieści się wiele szczebli pośrednich. Pierwszemu biegunowi bliskie jest zawieranie pragmatycznych kompromisów, zorientowanych na realizację krótkookresowego interesu stron. Drugiemu biegunowi bliskie jest negocjowanie i harmonizowanie interesów w warunkach dużego zasobu kapitału społecznego, którego kluczowym składnikiem jest wzajemne zaufanie. W tym przypadku nawet jeśli nie dochodzi do zawierania paktów, możliwe są kompromisy w odniesieniu do kluczowych sfer społeczno-ekonomicznych i możliwe są trwałe porozumienia o długim horyzoncie czasowym. W ciągu kilkunastu lat dialogu społecznego w Polsce można twierdzić, że oddalił się on od biegunu konkurencyjnego, pluralistycznego, chociaż dzieli go duży dystans od modelu koordynowanego, korporatystycznego.

Ocena TK i dialogu. Analizy ocen TK były przez nas przeprowadzone na podstawie wywiadów z głównymi uczestnikami dialogu, a także wysłuchania publicznych wypowiedzi osób, które pełniły i niekiedy wciąż pełnią ważne funkcje polityczne, kierowały w przeszłości TK lub jej zespołami.

Przytoczymy na początku wypowiedzi Michała Boniego i Jerzego Hausnera z konferencji z okazji 15-lecia TK, odbytej w 2009 roku. Obydwaj dali syntetyczny obraz kilkunastu lat praktykowania dialogu. Według wypowiedzi pierwszego z nich istniały trzy główne przeszkody, które napotykała i czasami wciąż napotyka TK. Po pierwsze, „ukąszenie polityczne”, czyli związki polityczne liderów organizacji uczestniczących w TK z partiami sprawującymi władzę lub opozycyjnymi. Wielokrotnie utrudniało to dyskusje: „Pamiętam z lat 1997–2001, kiedy OPZZ mówiło, że nie będzie w ogóle pracowało w Komisji Trójstronnej, dlatego że widać afiliacje pomiędzy „Solidarnością” a ministrem pracy Longinem Komołowskim i obecnością AWS w parlamencie”.

Druga słabość polega na braku umiejętności „nowoczesnego definiowania dobra wspólnego”. Jest to „jedno z kluczowych wyzwań stojących obecnie przed dialogiem społecznym. [...] Przy definiowaniu dobra publicznego musimy brać pod uwagę nie tylko to, co jest dzisiaj, ale także to, co ważne na przyszłość, i obie strony, także pracodawcy, muszą się zdobywać tutaj na odwagę”.

Trzecie zagrożenie polega na „bezwładzie administracyjnym” i unikaniu, o ile to możliwe, zderzania, ścierania stanowisk: w świecie urzędniczym myśli się o „wyprodukowaniu rozwiązania, przejściu całej ścieżki legislacyjnej, skierowaniu go do parlamentu”, za mało uwagi kieruje się natomiast ku negocjowaniu rozwiązań: „My jesteśmy, mówię tu o wszystkich stronach, nieodporni na konflikt, (...) myśmy się bali konfliktu, a istotą dialogu jest powiedzenie – «tak, konflikt jest naturalnym polem». Tylko konflikt nie może się zamieniać w barykadę, tylko musi się otwierać na osiągnięcie kompromisu”.

Z kolei Jerzy Hausner wskazał na dwa wymiary prac TK i dialogu społecznego – pozytywny i negatywny. Za pozytywny uznał wymiar „operacyjny”, czyli dialog, „który służy wzajemnemu komunikowaniu się, przekazywaniu informacji, łagodzeniu bieżących konfliktów. Tutaj bardzo pozytywną rolę odgrywało

prezydium Trójstronnej Komisji i dialog prowadzony pomiędzy przewodniczącymi organizacji”. Negatywnym wymiarem dialogu jest to, że nie prowadzi on do budowania rozwiązań problemów rozwojowych: „Tutaj już takich wielkich, znaczących osiągnięć, które przyczyniałyby się do pozytywnych zmian, nie ma. Przypomina mi się rok 2003 i moment, w którym kończyliśmy niepowodzeniem próbę zawarcia Paktu dla pracy i rozwoju [...]. W Polsce brakuje równowagi pomiędzy dialogiem prowadzonym dla regulowania konfliktu społecznego, dla zachowania pokoju społecznego a dialogiem dla rozwiązywania trudnych problemów społecznych i formowania partnerstwa dla rozwoju. I jedno, i drugie jest potrzebne, ale jeżeli to drugie nie ma miejsca, czyli nasz dialog i partnerstwo nie prowadzi do rozwiązywania problemów, to nie będzie udawało się także łagodzić konfliktów”.

W wypowiedzi Hausnera znalazła się ostra krytyka trójstronnego dialogu branżowego, który był czynnikiem utrudniającym rozwiązywanie problemów ogólnych. Należałoby zaniechać go, ponieważ konserwuje partykularne interesy branżowe i roszczenia branż wobec budżetu (eksternalizacja kosztów). Z tego płynął między innymi wniosek, że w długiej perspektywie państwo nie powinno pozostawać właścicielem przedsiębiorstw poza wyjątkowymi przypadkami. Ponadto należałoby go zaniechać z uwagi na oddziaływanie na profil administracji państwowej: „...nasze ministerstwa powinny być w dużym, w większym stopniu ministerstwami funkcjonalnymi niż sektorowymi, branżowymi”.

Jerzy Hausner podkreśla, że dialog problemowo-rozwojowy powinien być konkluzywny, tzn. powinien prowadzić do przyjęcia porozumienia lub paktu społecznego: „Rozmowa jest zawsze potrzebna, nawet jeśli nie prowadzi do wspólnej konkluzji, lecz rozmowy bez rezultatów, bez uzgodnień nie umacniają ani dialogu,

ani partnerów. [...] To [bowiem oznacza], że blokujemy działania, bez których rzeczywiste zmiany gospodarcze i społeczne nie nastąpią, a Polska będzie marnować swoje szanse”.

Za bolączkę dialogu uznawał także pojawiającą się od czasu do czasu rywalizację między partnerami społecznymi w ramach stron dialogu: związków zawodowych ze związkami zawodowymi, organizacji pracodawców z organizacjami pracodawców. Bywały okresy, gdy spór między nimi był głębszy niż pomiędzy stroną pracodawców a stroną związkową. Tak było na przykład w 2003 roku podczas negocjowania Paktu dla pracy i rozwoju. Kolejną bolączką było polityczne uwikłanie organizacji: w przypadku związków zawodowych „nie ma żadnego pluralizmu, jest stałe przywiązanie [do partii]”. W przypadku organizacji pracodawców

natomiast czynnikiem zakłócającym były „polityczne ambicje szefów organizacji”.

Obecnie do mechanizmów dialogu pasowałaby popularna sentencja: po pierwsze, nie szkodzić. Ale w długiej perspektywie istnieje konieczność stopniowych zmian.

TK według ocen liderów organizacji partnerów społecznych. Siedem organizacji reprezentatywnych, uczestniczących w TK, różni się pod względem społecznych charakterystyk swoich członków. To ma oczywisty wpływ na działalność organizacji w ramach TK, a co za tym idzie na postrzeganie przez ich liderów funkcji dialogu. PKPP Lewiatan to tradycyjnie ostoja przedsiębiorczości prywatnej, w tym dużych przedsiębiorstwach zagranicznych. Pracodawcy RP (dawna Konfederacja Pracodawców Polskich) mieli w przeszłości dużą nadreprezentację przedsiębiorczości publicznej, obecnie mają już znaczący udział przedsiębiorstw prywatnych. Trzonem pozostają tu jednak firmy publiczne lub o publicznej genezie z załogami uzwiązkowionymi. Business Centre Club grupuje w większości firmy prywatne, dzieli się przy tym na dwa segmenty: tylko jeden z nich (BCC organizacja pracodawców) uczestniczy w TK. Związek Rzemiosła Polskiego to segment małych przedsiębiorstw

prywatnych. Ważną funkcją organizacji pracodawców jest lobbing i w związku z tym kluczowa jest dla nich możliwość bieżących kontaktów z przedstawicielami rządu. „Solidarność” nie jest federacją, lecz związkiem jednolitym. Jej trzonem są robotnicy przemysłowi, jest to także jedyny związek zawodowy, któremu udało się zainstalować na znaczącą skalę komisje zakładowe w dużych przedsiębiorstwach prywatnych, zwłaszcza zagranicznych – w przemyśle motoryzacyjnym, ale także w handlu wielkopowierzchniowym. OPZZ to konfederacja około 100 związków zawodowych. W przemyśle grupuje głównie dwie skrajne kategorie pracowników – z jednej strony przedstawiciele nadzoru – starszych, dobrze wykształconych, z drugiej pracowników nisko wykwalifikowanych. Około połowa członków OPZZ to nauczyciele ze Związku Nauczycielstwa Polskiego. Społeczną domeną drugiej konfederacji – Forum Związków Zawodowych – są usługi publiczne (pielęgniarki, kolejarze, policjanci), zaś w przemyśle – pracownicy o najwyższych kwalifikacjach (inżynierowie, technicy, sztygarzy). Związki zawodowe, podobnie jak pracodawcy, bronią interesów swoich środowisk, niekiedy wnoszą do dialogu interwencje w sprawach jednostkowych (wąskich grup zawodowych, pojedynczych przedsiębiorstw).

PKPP Lewiatan. Rozmówcy z kręgów kierowniczych Lewiatana przede wszystkim podkreślali, że uczestnictwo w TK daje organizacjom pracodawców możliwość zwracania się do Trybunału Konstytucyjnego. Dzięki temu udawało się uzyskiwać pomysły dla środowiska pracodawców rozwiązania kilku istotnych spraw w sferze stosunków pracy.

Na drugim miejscu wymieniono fakt, że uczestnictwo w TK przynosi szansę wzmocnienia pozycji organizacji w różnych strukturach Unii Europejskiej. Taka pozycja jest praktycznie nie do osiągnięcia, jeśli nie jest się reprezentatywnym partnerem społecznym w skali krajowej. Podkreślono w tym kontekście możliwość uczestniczenia w Europejskim Komitecie Ekonomiczno-Społecznym (EKES).

Na trzecim miejscu wskazano możliwość prowadzenia dialogu z partnerami związkowymi, nawet jeśli był on okresowo ograniczony przez bariery polityczne. Uczestnictwo w TK pozwala odczytać nastroje panujące w kierowniczych kręgach związkowych: będąc w TK, „można przewidzieć różne rzeczy wcześniej, niż się zdarzą”. TK spowodowała także, że partnerzy społeczni „nauczyli się ze sobą rozmawiać”, stworzyli wspólnie praktykę rozmowy polegającą na racjonalnej wymianie argumentów. Najważniejsze jest to, że dzięki TK liderzy są w stanie rozumieć uwarunkowania, w których przychodzi działać liderom organizacji reprezentujących drugą stronę stosunków pracy. W końcu wymieniano edukacyjną funkcję dialogu, zwłaszcza szansę przekonywania strony związkowej co do konieczności uwzględnienia racji makroekonomicznych. Lider Lewiatana ujął tę kwestię następująco: „Możliwość pewnego oddziaływania na związki, rozwijania pozytywnego myślenia [...] jednak ta Komisja Trójstronna i te wszystkie debaty, niezależnie od ich zawirowań, zostawia gdzieś ślad. Te dyskusje [...] pozwalają [przekazywać] argumenty, powodują, że ci ludzie muszą się bardziej liczyć z ekonomią. Na ile to się przekłada potem na to, co oni mówią swoim członkom, to jest inna kwestia”.

Na zakończenie tego wątku mogę dodać, że wiele lat wspólnego działania spowodowało, iż między większością liderów pojawiły się więzi, które można określić jako koleżeńskie, wszyscy przeszli na ty, częste stały się nieformalne kontakty, telefony.

Z punktu widzenia Lewiatana bardzo ważną funkcją TK jest tworzenie forum legitymizowanego kontaktu z przedstawicielami administracji rządowej. Jest to istotne zwłaszcza od czasu ujawnienia niektórych patologicznych relacji między politykami a przedstawicielami kapitału prywatnego. Relacje te spowodowały, że politycy zaczęli się obawiać wszelkich kontaktów z prywatnym biznesem – w demokratycznej gospodarce rynkowej taki brak kontaktów jest utrudnieniem, zwłaszcza dla dużej prywatnej przedsiębiorczości. TK może, do pewnego stopnia, kreować mechanizm ra-

cyjnego, niepatologicznego lobbingu. „...jak dochodzi do jakichś spraw, które są ważne dla członków, to okazuje się, że nie mogą się oni przebić przez swoje organizacje branżowe ani przez swoje układy personalne, i Lewiatan jest jedyną organizacją, która może im te drzwi otworzyć [...]”.

Pracodawcy RP (dawna Konfederacja Pracodawców Polskich). Elita Pracodawców RP traktuje TK jako instytucję bardzo ważną ze względu na to, że umożliwia bezpośredni kontakt ze związkami zawodowymi. Wiąże się to w dużym stopniu z niedostateczną liczbą ponadzakładowych układów zbiorowych pracy. Eksperti Pracodawców RP podczas rozmów prowadzonych jesienią 2009 roku podkreślali, że najważniejszą funkcją dialogu jest z ich punktu widzenia komunikacja ze związkowymi elitami centralnymi i branżowymi. Jak wspominałem, w tej organizacji jest stosunkowo wiele dużych uzwiązkowionych przedsiębiorstw (między innymi górnictwo). Jeden z ekspertów podkreślił, że uczestnictwo w TK otwiera pole dla spotkań nieformalnych i ustaleń w kwestiach, które nie wchodzą do agendy prac Komisji: „Mamy w strukturach naszych firm związki zawodowe i bardzo często jest tak, że pewne sprawy, które nie są «do domówienia» na dole, tutaj łatwiej jest rozwiązać, a przynajmniej o nich porozmawiać [...], ponieważ nie ma osobistych uprzedzeń. [...] I tu podkreślę, nie zawsze sprawy mieszczą się [...] w porządku obrad, ale czasami w kulisach, w przerwach można do nich wrócić i parę spraw sobie wytłumaczyć”.

Podobnie jak w przypadku liderów Lewiatana liderzy Pracodawców RP wskazywali na funkcję poznawczą dialogu, który pozwala „przyjrzeć się partnerowi”, zdobyć wiedzę o motywacji liderów związków zawodowych oraz możliwość kontaktowania się z władzą publiczną.

W rozmowach z przedstawicielami Pracodawców RP pojawił się wątek obecny w wypowiedziach liderów innych organizacji pracodawców, tu jednak mocniej akcentowany. TK

uwrażliwia na dobro ogólne – nie tylko własnego przedsiębiorstwa i własnej, wąskiej branży, lecz także większych segmentów gospodarki. Jest to jednocześnie krok ku tworzeniu kultury kompromisu: „Wiele firm już się nauczyło, że reprezentowanie partykularnych interesów [...] nie daje gwarancji skuteczności, dlatego że inaczej rozmawia się z kimś, kto reprezentuje branżę, obszar czy ogólny interes, a inną legitymację ma osoba, która nawet w dobrej wierze i w sposób najbardziej obiektywny próbuje reprezentować interesy poszczególnej firmy czy nawet poszczególnych fragmentów środowiska”.

Business Centre Club. Prezes BCC przedstawił w 2009 roku bardzo krytyczny obraz dialogu prowadzonego w TK i jej zespołach problemowych. Na pierwszym miejscu zwrócił uwagę na brak kultury kompromisu: rozmówcy nie słuchają wzajemnie swoich argumentów, nie dążą do rozwiązywania problemów i wypracowania wspólnych stanowisk. Uczestnikom chodzi wyłącznie o znalezienie słabych stron u innych uczestników dialogu. Te zachowania są pochodną kultury odziedziczonej po autorytarnym socjalizmie i są, w części, przyczyną utrzymującej się wciąż słabości społeczeństwa obywatelskiego. Liderzy BCC uważają bowiem, że to właśnie dialog społeczny w Polsce powinien być zaczynem społeczeństwa obywatelskiego, swoistym poligonem dla tworzenia zrębów obywatelskości.

Podczas rozmowy przewodniczący BCC wymienił jedną tylko ważną funkcję TK, mianowicie tworzenie forum spotkań i wymiany informacji: „Jeśli chodzi o TK, to ona nie spełnia swoich funkcji, obok pewnych zalet, że jednak się spotkamy, pracodawcy ze związkami zawodowymi i przedstawicielami rządu, wymienimy informacje, co też jest jakąś wartością, to jednak ta Komisja nie buduje dialogu społecznego”.

Inny lider organizacji, pytany o funkcje TK ważne dla BCC, dodał tworzenie płaszczyzny bezpośredniego kontaktu z politykami i wysokimi urzędnikami. W ich rękach leży tworzenie regulacji prawnych, a więc przez obecność

w TK organizacja zyskuje możliwość udziału w procesie stanowienia prawa. „[...] otrzymujemy cały szereg dokumentów, aktów prawnych, one do nas przychodzą do konsultacji, więc mamy świadomość tego, że one powstają, mamy świadomość tego, że możemy je konsultować. [...] jest kwestia konsultowania z nami dokumentów ustaw, [...] jesteśmy (zawczasu) informowani o całym szeregu różnych działań”.

W BCC liderzy wymienili także możliwość dotarcia do aktualnych informacji i danych dzięki udziałowi organizacji reprezentatywnych w wielu instytutach, takich jak Rada Pracy.

Związek Rzemiosła Polskiego. Małe i średnie przedsiębiorstwa rzemieślnicze w zasadzie nie mają związków zawodowych i cechują się tradycyjnymi, paternalistycznymi układami wewnętrznymi. To powoduje, że liderzy ZRzP mniej zabierają głosu w sprawach stosunków pracy. Są oni jednak aktywni w innych dziedzinach. Reprezentant Związku bardzo sprawnie kieruje jednym z najtrudniejszych zespołów, mianowicie zespołem do spraw ubezpieczeń społecznych. To w tym zespole negocjowano skutecznie reformę wczesnych emerytur i mimo braku porozumienia udało się przeprowadzić tę reformę bez wywołania społecznych konfliktów. Ogólnie biorąc, przedstawiciele rzemiosła, zwłaszcza przewodniczący Związku, pełnią rolę tonizującą, łagodzącą powstające w TK napięcia.

Podczas rozmów z 2009 roku lider ZRzP wskazał, że TK jest zdominowana przez interes dużych grup zawodowych, przemysłowych oraz związanych z budżetem, stąd brak jej wrażliwości na sytuację sektora małych przedsiębiorstw. Gdy więc doszło do dyskusji na temat ograniczenia pewnych rygorów Kodeksu pracy dla tego sektora (tzw. plan Szejnfelda, omawiany w 2008 roku), to związki zawodowe zablokowały te zmiany, obawiając się precedensu i rozszerzenia ich na duże przedsiębiorstwa. Tym samym jednak związki pominęły interes rzemieślników.

Jaką więc funkcję pełni dialog i udział w TK dla środowiska rzemieślniczego? TK jest

przede wszystkim miejscem bezpośredniego kontaktu z najwyższymi urzędnikami, z którymi można omówić – niekoniecznie podczas posiedzeń, także w kularach – problemy ważne dla rzemiosła, na przykład kwestie kształcenia zawodowego.

NSZZ „Solidarność”. Liderzy „Solidarności” wielokrotnie podkreślali, że polski dialog społeczny jest ich dziełem, co więcej, że to inicjatywa związku wpłynęła na regulacje prawne dotyczące organizacji pracodawców. Rola związku w rozpoczęciu dialogu branżowego w 1992 roku i dialogu trójstronnego w 1994 jest bezsporna, chociaż w późniejszym okresie silne polityczne uwikłanie związku okresowo ten dialog hamowało. Lider związku mówił nam podczas badań z 2009 roku, że nie tylko Komisja Trójstronna była dzieckiem „Solidarności”: „Już w 1989 roku, kiedy pracowaliśmy nad ustawą o związkach zawodowych, wyszliśmy z inicjatywą utworzenia ustawy i napisaliśmy projekt ustawy o organizacjach pracodawców, czyli to miało być właśnie takie budowanie tego dialogu zarówno na poziomie (...) podstawowym, w zakładzie pracy, jak i również na tym poziomie ponadzakładowym”. W przeszłości, w latach 90., „Solidarność” miała dwoisty stosunek do dialogu. Z jednej strony elita związku mocno identyfikowała się z ideą dialogu społecznego, w wielu publikacjach odwoływano się do społecznej nauki Kościoła rzymskokatolickiego i przekazu Jana Pawła II o potrzebie harmonizowania interesów i rozwijaniu solidaryzmu społecznego, z drugiej jednak strony silniej bądź słabiej wykluczano z dialogu te organizacje, które definiowano jako postkomunistyczne. Była to jedna z przesłanek polskiego konfliktowego pluralizmu w ruchu związkowym. W ostatniej dekadzie wzmacniał się stopniowo klimat współpracy między „Solidarnością” a OPZZ i Forum Związków Zawodowych.

Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych. W latach autorytarnego socjalizmu OPZZ, mimo że był centralą mocno

Rekomendacje

Wyniki badań przeprowadzone w ramach projektu mogą posłużyć do wskazania kilku głównych czynników:

1. Wzmocnienie i legitymizacja organizacji partnerów społecznych. Należałoby wprowadzić rozwiązania znane z Europy Zachodniej, zwłaszcza przekazać konsorcjum związków zawodowych i organizacji pracodawców ważne zadania związane z rynkiem pracy. Mógłby to być polski wariant tzw. systemu gandawskiego (Ghent system), czyli ubezpieczeń od bezrobocia, czy administrowany przez związki i pracodawców program szkolenia ustawicznego. Pozwoliłoby to ostatecznie zakończyć okres konfliktowego pluralizmu w polskim ruchu związkowym, nie niszcząc pluralizmu tego ruchu.

2. Rozwiązanie problemu reprezentatywności ruchu zawodowego. Celem powinno być tworzenie klimatu odpowiedzialności i stabilizacji stosunków pracy. Dialog i porozumienia nie mogą być zagrożane przez łatwy atak ze strony ruchów radykalnych. Oczywiście racjonalny model reprezentatywności nie powinien usuwać elementu pluralizmu i międzyorganizacyjnej konkurencji.

3. Wzmocnienie dialogu branżowego. Powinno nastąpić opracowanie programu takiego regulowania działalności trójstronnych zespołów branżowych (lub w przyszłości zespołów dwustronnych), aby służyły nie tylko restrukturyzacji, lecz także były w stanie podejmować funkcje ponadzakładowych układów zbiorowych. Należy poddać analizie dobre praktyki w tym względzie (na przykład w przemyśle szklarskim), pamięta-

jąc, że klasyczne układy zbiorowe, będące źródłem prawa, nie będą w Polsce rozwijane.

4. Wspomaganie dialogu autonomicznego. Strona rządowa powinna traktować ten dialog jako instytucję cenną z punktu widzenia nowoczesnej europejskiej gospodarki rynkowej i społeczeństwa obywatelskiego. Niezależnie od używanych u nas definicji, związki zawodowe i organizacje pracodawców są także ważnymi organizacjami obywatelskimi. Pomoc strony rządowej mogłaby polegać na finansowaniu infrastruktury dla takiego dialogu.

5. Wzbogacenie infrastruktury intelektualnej dialogu. Powinna powstać nowoczesna biblioteka Trójstronnej Komisji, która nie tylko gromadziłaby materiały krajowe i zagraniczne, lecz także włączyłaby się do sieci tego typu placówek i utrzymywała więź przynajmniej z krajami mającymi doświadczenie ważne z punktu widzenia polskiego dialogu. Z inicjatyw, które już są, należy pozytywnie ocenić periodyk „Dialog”. Równoległe powinno się wspomagać działalność ekspercką, zgodnie z zapotrzebowaniem partnerów społecznych.

6. Strona rządowa powinna realistycznie oceniać instytucję dialogu społecznego i funkcje, które może pełnić. Obecnie organizacje partnerów społecznych nie mogą podjąć celów transgresyjnych, uczestniczyć w programach reform, zwłaszcza jeśli istnieje obawa, że naruszą one egzystencjalne interesy członków związków i organizacji. Można natomiast znaleźć takie pola, na których dałoby się osiągać porozumienia i, być może, pakt społeczne.

osadzoną w systemie, był jednocześnie, zgodnie z określeniem Wiesławy Kozek „wewnątrzsystemową opozycją”. Trzeba jednak podkreślić, że na poziomie przedsiębiorstw i struktur branżowych zarządy OPZZ były nastawione raczej na kooperację niż na konflikt. Takie postawy okazały się w środowisku liderów tych związków stosunkowo trwałe. W latach 90. i 2000. OPZZ inicjował dialog autonomiczny: najpierw w 1999 z PKPP (późniejszym Lewiatanem), potem z wszystkimi organizacjami pracodawców w grudniu 2003 roku.

Wypowiedzi liderów trzech central związkowych uczestniczących w TK odnośnie do tych funkcji układały się w jeden wspólny wzór. Wskazywali, że zaletą TK jest możliwość wpływu na tworzenie prawa. Zdaniem naszych rozmówców przewyższało to wagę pozostałych wartości, wynikających z uczestniczenia w TK: „[ważny jest dla nas wpływ] na sposób tworzenia prawa, aktów prawnych, prawa miejscowego, tam, gdzie mamy uprawnienia wynikające z innych ustaw...”.

Rozmówcy dodatkowo podkreślali wagę uczestniczenia w całym procesie legislacyjnym, włącznie z obecnością podczas obrad komisji sejmowych. Jeden z liderów stwierdził, że nieobecność w TK oznaczałaby, że „właściwie jest się eliminowanym z procesu legislacyjnego na każdym poziomie”. „My mamy możliwość uczestniczenia, począwszy od prac w komisji sejmowych. Samo opiniowanie wynika z ustawy o związkach w trybie artykułu 19, to dostajemy i to dostają [także] związki niereprezentatywne, opiniują w swoim zakresie. Ale to jest tylko opiniowanie, ich już nikt później nie zaprosi na posiedzenia sejmowych komisji, a my to prawo mamy i z niego korzystamy. Czy nam się to udaje [wpływać na ustawy]? No, to już jest inne zagadnienie”.

Następnie związkowcy wskazywali, podobnie jak pracodawcy, na możliwość występowania do Trybunału Konstytucyjnego. Uczestnictwo w TK daje im także możliwość uzyskania wsparcia finansowego. Związki przeznaczają je głównie na szkolenia, ekspertyzy, zlecenia dla kancelarii prawniczych. Dzięki temu mogą opiniować projekt ustawy budżetowej i inne ustawy. „Ponadto środki te pozwalają na podtrzymywanie kontaktów międzynarodowych”. Ważną funkcją, na którą pozwala członkostwo w TK, jest reprezentowanie interesów pracowniczych, „występowanie wobec wszystkich władz w tym kraju i za granicą jako reprezentant pracowników – nie tylko związków zawodowych, ale (ogółu) pracowników”.

Związek Nauczycielstwa Polskiego. Specyficzną i w dużym stopniu samodzielną rolę w polskim ruchu związkowym zajmuje Związek Nauczycielstwa Polskiego. Przewodniczący kładł nacisk na funkcję komunikacyjną i poznał TK oraz dialogu prowadzonego w ramach Komisji³.

Na pierwszym miejscu wymienił znaczenie komunikacji między stronami stosunków pracy, co chroni przed otwartymi konfliktami: „to jest rzeczywiście wartość przeogromna, bo lepiej rozmawiać tam na tej zimnej sali Bączkowskiego (w gmachu MPiPS), aniżeli maszerować po ulicy, to nie ulega wątpliwości, to jest banał, ale moim zdaniem rzeczywiście wartością tych ostatnich kilkunastu lat jest to, że potrafimy ten dialog jakby ucywilizować [...]. [Dialog] pełni rolę nie mniej istotną – jak chociażby upuszczanie [...] tej złej krwi, która się w pewnym momencie nagromadzi [...]. [Kontrowersje] muszą być wyrażane w bardziej cywilizowany sposób aniżeli tylko krzyki, siekiery i kamienie na ulicy”.

Dialog w TK pełni także rolę dydaktyczną, umożliwia poznanie racji i argumentów drugiej strony. „TK pozwala jakby dydaktyzować ten cały proces dialogu, a jednocześnie pozwala uczyć się obydwu stronom, pod warunkiem że chcą się tego nauczyć. Bo pozwala się uczyć stronie rządowej rozumienia racji partnera społecznego, który z reguły jest na tej słabszej pozycji, i zmusza także partnera społecznego, czasami niekiedy wbrew jego woli, do tego, żeby on «wszedł w buty» tej drugiej strony i poznał racje, argumenty strony przeciwnej, wcale się nie przymuszając, żeby się z nimi zgadzać”.

Klimat panujący w TK „pozwala dotrzeć bezpośrednio do decydentów z argumentami i ci niekiedy modyfikują swoje zdanie. To właśnie działalność TK powoduje, że związki zawodowe mają większy wpływ na proces podejmowania decyzji: „Wydaje mi się, że Komisja Trójstronna stoi także poprzez swoją instytucjonalną postać na straży tego, żeby związki zawodowe jednak miały wpływ na to, co się dzieje w kraju, i ten wpływ jest”.

W ciągu 15 lat miało miejsce wiele zmian w funkcjonowaniu Trójstronnej Komisji, jej zespołów problemowych, zespołów branżowych. Nie były one linearne, ale raczej meandryczne. Istniał jednak stały postęp widoczny we wzroście poziomu zaufania, malejącym poziomie upolitycznienia, profesjonalizacji negocjowania czy rozwoju dialogu autonomicznego.

Strona rządowa. Rządowa ocena przydatności dialogu społecznego i funkcji, jakie on spełnia, ulegała w trakcie 15 lat zmianom. Inwariantem było oczekiwanie, zgodne z cytowaną na wstępie tezą Davida Osta, a także z opinią Jerzego Hausnera, że dialog będzie zapewniał – w jakimś przynajmniej stopniu – pokój społeczny. Jednocześnie pojawiały się obawy, że może on utrudniać restrukturyzację.

Przyjrzyjmy się złożonemu problemowi rządowych ocen i działań. W największym skrócie można wyodrębnić następujące postawy. Po pierwsze, rząd wykorzystuje dialog jako barometr społecznego przyzwolenia na restrukturyzację branż i negocjowanie ceny za to przyzwolenie. To w dużym stopniu dzięki dialogowi udało się dokonać ważnych reform w branży surowcowej. Po drugie, konsultowanie polityk publicznych oraz występowanie jako forum konsultacji planowanych rozwiązań. Tu największym sukcesem dialogu była reforma wczesnych emerytur podjęta przez rząd PO-PSL i dwukrotne porozumienie w ostatnich latach o wysokości płacy minimalnej. W tym wymiarze można wymienić także wiele rozwiązań szczegółowych, pojawiających się stale na agendzie TK i trójstronnych zespołów branżowych.

Po trzecie, dialog jest instytucją, do której odsyła się debaty, których rząd nie podejmuje z różnych powodów. Tu sukcesem zakończyła się debata nad projektem ustawy o radach pracowników czy telepracy. Po czwarte, instytucje dialogu były kilkakrotnie wykorzystywane dla prób realizacji planów reform, trudnych do inicjowania przez sam rząd. Tak było z projektem Paktu dla pracy i rozwoju Jerzego Hausnera. Wiosną 2003 roku liczył on, że poparcie TK pozwoli nadać dynamikę jego ambitnemu programowi modernizacji, podobnie było z planem zmiany w Kodeksie pracy, inicjowanym przez Adama Szejnfelda w 2007 roku. W tym wymiarze dialog społeczny kilkakrotnie nie spełnił oczekiwań – raczej blokował dążenia rządu, niż je ułatwiał. Dlatego rząd okazuje wstrzeźliwość co do kierowania do TK debat nad niektórymi planami szerokich zamierzeń modernizacyjnych. Niepowodzenia

w tym zakresie powodują chęć rozszerzania dialogu poza ramy trójstronne w kierunku dialogu obywatelskiego.

Zrozumienie kluczowych relacji rząd-partnerzy umożliwiają spotkania prezydium Komisji we wczesnych latach 2000. z wicepremierem Hausnerem, a niedawno także z premierem Donaldem Tuskiem. Jesienią 2008 roku, w trakcie prac nad reformą emerytur, premier przedstawił na posiedzeniu prezydium TK rządową perspektywę partnerstwa społecznego. Jak mówił, rząd zachęca partnerów do wspólnej debaty, jest bowiem skłonny do pewnych modyfikacji swoich polityk sektorowych, chociaż nie odstąpi od swoich zasadniczych celów. Tak więc rząd przeprowadzi projekty – jeśli partnerzy nie przystaną na debatę – „na własny rachunek”, jednak uwzględniając wszystkie możliwe do wzięcia pod uwagę sugestie związków zawodowych⁴. Premier przedstawił alternatywę następująco: z jednej strony „protesty przykre dla mnie i dla was, ale nieskuteczne i zero wygranej”, a z drugiej zgoda na podjęcie dodatkowych negocjacji i gotowość do pewnych ustępstw wobec presji związków zawodowych. Wypowiedź premiera wyraźnie akcentowała, że wie, iż związki zawodowe nie przedstawiają sobą realnego zagrożenia dla realizacji rządowych polityk sektorowych. Z drugiej jednak strony konflikt ze związkami, zwłaszcza otwarty, pociągnie za sobą koszty, utrudni realizację tych polityk, wzmocni opozycję.

Zmiana instytucjonalna TK. Badanie przeprowadzone w 2009 roku wykazały, że główni aktorzy polskiego dialogu wypracowali dwa podejścia do zagadnienia zmiany instytucjonalnej TK. Część z nich proponowała radykalne przerwanie ciągłości. Uważali oni, że obecna instytucja dialogu jest dysfunkcyjna. Druga część liderów postulowała natomiast zmiany ewolucyjne, adaptacyjne. Ci ostatni proponowali modyfikację zasad reprezentacyjności, postulowali lepsze zabezpieczenie finansowe lub infrastrukturalne, na przykład przekazanie w gestię partnerów społecznych Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” (CPS Dialog)

itp. Niektórzy czołowi eksperci organizacji partnerów społecznych, zwłaszcza związków zawodowych, deklarowali potrzebę stworzenia odrębnej instytucji eksperckiej, pomocniczej w stosunku do TK.

Propozycje adaptacyjne zakładały, że nie ulegnie zasadniczej zmianie obecna instytucja dialogu i nie zostaną podważone interesy partnerów społecznych. Były to zarówno wizje prostej adaptacji, jak i adaptacji rozszerzonej, zakładającej pewne alternatywne rozwiązania w stosunku do stanu obecnego. Mówiąc o propozycjach pracodawców, przedstawimy dwa przykłady, jeden radykalny, drugi ewolucyjny. Pierwszy był autorstwa Business Centre Club, drugi PKPP „Lewiatan”⁷⁵.

Koncepcja zmiany radykalnej na przykładzie propozycji Business Centre Club. BCC wychodził z założenia, że dialog nie tylko mógłby, lecz także powinien pełnić ważne społecznie funkcje, a nie pełni ich właśnie dlatego, że nastąpiła nieefektywna instytucjonalizacja TK. Liderzy BCC zakładali, że taka zmiana jest wykonalna, że niesatysfakcjonujący stan jest w dużym, być może nawet rozstrzygającym stopniu wynikiem przyjęcia w przeszłości niewłaściwych procedur.

Według liderów organizacji dialog powinien być radykalnie odpolityczniony. Zmiany rządów pociągają za sobą zmiany w podejściu do TK: „nawet w [czasie jednej kadencji] widać różnice”. Te różnice sięgają tak daleko, że niektóre rządy traktują dialog społeczny jako zjawisko niemal zbędne. Jak nam powiedziano, zdarzały się ekipy, których liderzy „po męsku powiedzieli, że w dialog nie wierzą, będą robili tylko tyle, ile wymaga od nich ustawa”. Zmiana ekipy oznacza także, że nowi politycy muszą się uczyć dialogu od początku, co oznacza, że „początkowo jest niekompetencja, to takie może ostre słowo, ale może brak doświadczenia w działaniu dialogowym ze strony [...] niektórych przedstawicieli rządu”.

Jeden z liderów BCC wyjaśniał, że do dialogu należy podchodzić tak jak do przedsięwzięcia biznesowego, opracować dobrą dia-

gnozę, następnie plan naprawczy i energicznie wprowadzić je w życie. BCC podejmował wiele inicjatyw naprawczych, które jednak ostatecznie nie dochodziły do skutku z uwagi na brak zainteresowania nimi strony rządowej, ale także innych partnerów społecznych. BCC przygotowywał wiele materiałów w tym zakresie. Na przykład w marcu 2007 roku zaprezentował ówczesnemu premierowi nowe zasady funkcjonowania Trójstronnej Komisji, ten jednak nie podjął tematu. Z kolei w listopadzie 2007 roku organizacja przedstawiła swoje propozycje nowo wyłonionemu premierowi Donaldowi Tuszkowi. Propozycji tych również tym razem nie podjął ani rząd, ani partnerzy z TK.

Koncepcję BCC opracował na potrzeby naszego projektu badawczego wiceprezes BCC i wiceprzewodniczący TK. Jak zaznaczył, dla BCC budowa autentycznego dialogu społecznego [...] jest [...] z wielu powodów równie ważna, jak występowanie na rzecz gospodarki rynkowej i rozwoju przedsiębiorczości w Polsce”.

BCC rekomenduje rozwijanie dialogu autonomicznego, który powinien być skierowany na rozwiązywanie problemów sektorowych. Zasadniczej zmianie powinna ulec formuła TK, powinna ona być odrębnym podmiotem, niezależnym od rządu i jego agend, zarówno pod względem finansowym, jak i merytorycznym. Budżet Trójstronnej Komisji winien być bezpośrednio określany w ustawie budżetowej (obecnie jest częścią budżetu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej). TK powinna mieć swoje biuro kierowane przez Dyrektora Generalnego, który byłby powoływany i odwoływany przez Radę Trójstronnej Komisji (odpowiednik obecnego prezydium). Pod rozważę zgłoszona jest propozycja, aby decyzje dotyczące spraw administracyjnych były podejmowane większością kwalifikowaną, na przykład 75 procent (obecnie obowiązuje zasada konsensusu). Siedzibą Biura TK miałyby być dzisiejsze Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”. Odrębną kwestią jest, czy Biuro TK przejęłoby dzisiejsze zadania CPS Dialog, czy też byłyby to dwa odrębne podmioty.

Przewodniczący TK pełniliby urząd «rotacyjnie» (na przykład przez sześć miesięcy) albo byłby wybierany (także większością kwalifikowaną 75 procent) przez Radę TK. W tym drugim przypadku powinna to być osoba niezwiązana funkcyjnie z żadnym z członków TK. Stronę rządową powinien reprezentować wicepremier ds. rozwoju dialogu społecznego w Polsce.

Projekt nowej TK zakłada również, że wszyscy jej członkowie mają równe prawa i obowiązki. Obecnie rząd z jednej strony jest jednym z członków Komisji, w której z założenia wszyscy są równi. Ale to jego przedstawiciel z urzędu sprawuje funkcję przewodniczącego TK i wszyscy członkowie TK powoływani są przez premiera.

Zdaniem BCC rząd w stosunku do Trójstronnej Komisji nie powinien pełnić żadnych funkcji nadrzędnych; nawet gdyby miały być one jedynie reprezentacyjne. Wszystkie funkcje nadrzędne winny zostać przekazane do urzędu prezydenta, któremu można by nadać pewne uprawnienia «inspirująco – nadzorcze». W ten sposób Trójstronna Komisja zostałaby w większym stopniu odseparowana od bieżącego sporu politycznego, w który z definicji uwikłany jest rząd, a prezydent Polski mógłby stać się «patronem dialogu społecznego w Polsce».

BCC proponuje także rozważenie kadencyjności członkostwa w Trójstronnej Komisji. Zmiana miałaby dotyczyć jedynie ujednoczenia terminu sądowej weryfikacji reprezentatywności poszczególnych organizacji i byłaby jednorazowa. Odbywałaby się, tak jak i dziś, raz na cztery lata. Najbliższa odbyłaby się w pierwszym kwartale roku 2010, następna w roku 2014 itd. Ewentualni nowi członkowie wchodziłoby w skład TK w trybie dotychczasowym. Ich kolejne weryfikacje odbywałyby się już wspólnie z pozostałymi organizacjami [...]»⁶.

Pracodawcy z BCC zgłosili także propozycję przekształcenia Senatu RP w Izbę Społeczno-Gospodarczą. Połowę takiej Izby wybierano by w demokratycznych wyborach spośród reprezentantów samorządu terytorialnego; drugą połowę stanowiliby zaś przedstawiciele Prezydenta RP oraz nominowani przez niego przedstawiciele reprezentatywnych związków zawodowych, organizacji pracodawców, związków rolniczych i organizacji pozarządowych. Dzięki tej zmianie Senat RP nie powielalby prac Sejmu. Jak mówi lider BCC, Senat „mógłby stać się, odpolitycznionym w znacznej mierze, forum dialogu społecznego. Mógłby stano-

wić swoisty katalizator, ogniwo pośrednie pomiędzy władzami pochodzącymi z wyboru (nadania) politycznego, jakimi są między innymi rząd i Sejm, a reprezentatywnymi strukturami społecznymi oraz urzędem prezydenta”.

W 2008 roku wszyscy partnerzy społeczni poczuli się dostatecznie kompetentni i byli dostatecznie zdeterminowani, by przystąpić do tworzenia własnego planu działań antykrzysowych.

Koncepcja zmiany ewolucyjnej

na przykładzie propozycji PKPP „Lewiatan”. „Lewiatan” nie wnosił propozycji

zmian ustrojowych, a rozważał jedynie zmiany idące w kierunku zwiększenia kompetencji oraz poszerzenia członkostwa w TK o organizacje pozarządowe. Ponadto Lewiatan proponował zwiększenie uprawnień członków TK do występowania do Trybunału Konstytucyjnego (dotychczas partnerzy mogą się jedynie zwracać o interpretację).

Lider organizacji podkreślił, że teoretycznie TK mogłaby mieć większe kompetencje ustawowe, nie jest jednak pewna, czy byłaby w stanie to wykorzystać. W ciągu kilkunastu lat Komisja rzadko wychodziła ze znaczącymi inicjatywami. Poszerzenia kompetencji można było dokonać w okresie przewodzenia jej przez Jerzego Hausnera, który miał wizję dialogu i wiedział, jak wykorzystać jego instrumenty.

Zmiana w formule TK byłaby możliwa jedynie wówczas, gdyby została zaproponowana przez rząd. „...musiałby pojawić się ktoś, kto

będzie wiedział, do czego służy dialog społeczny”, „ktoś z rządu”, natomiast „nikt z nas (partnerów społecznych) nie jest tego w stanie tego zrobić”.

Lider Lewiatana rozważał rozszerzenie TK o organizacje pozarządowe. Uznawał, że byłoby to korzystne dla dialogu, dodałoby mu nowy wymiar, istotny społecznie, a słabo rozpoznawany z punktu widzenia pracodawców i związkowców. Na razie uznał jednak, że dzisiejsze organizacje pozarządowe jeszcze nie dorosły do roli partnerów dialogu obywatelskiego. „Ja zdecydowanie jestem za (rozszerzeniem), tylko pytanie, czy są tam ludzie, którzy byliby w stanie włożyć wartość dodaną [...]. Oni w końcu przychodzą na posiedzenia plenarne Komisji Trójstronnej, przez cały ten czas nie słyszałem ani razu wystąpienia kogoś reprezentującego NGO-sy czy Radę Pożytku Publicznego [...]. To nawet nie chodzi o to, żeby wpływali na jakieś decyzje, tylko żeby zmusili [innych] do myślenia”⁷. Lider Lewiatana zaznaczył jednak, że członkostwo w Trójstronnej Komisji mogłoby powodować profesjonalizację organizacji pozarządowych.

Koncepcje zmiany proponowane przez stronę związkową. Przywódcy NSZZ „Solidarność” byli bardzo ostrożni wobec projektów naruszania *status quo* w instytucji dialogu społecznego. Przeważał pogląd, że TK, jej zespoły oraz trójstronne zespoły branżowe w takiej postaci, w jakiej obecnie działają, są optymalne. Wyrażano obawę, że w przypadku rozpoczęcia zmian mogą nastąpić z inicjatywy rządu takie modyfikacje, które obniżą rangę dialogu oraz status związków zawodowych.

OPZZ proponowało zmiany o charakterze ewolucyjnym i adaptacyjnym. Dotyczyły w większym stopniu wojewódzkich komisji dialogu społecznego niż TK. Po pierwsze, związek proponował przeniesienie na polski grunt rozwiązań skandynawskich i rozwiązań obecnych

w innych krajach europejskich. Polegać one miały na przekazaniu związkom zawodowym i organizacjom pozarządowym zadania administrowania funduszami służącymi realizacji polityk sektorowych. Wzmocniłoby te organizacje – jeden z liderów powiedział: „Przecież to państwu powinno zależeć na funkcjonowaniu reprezentatywnych organizacji”. Jego zdaniem rząd powinien uruchomić projekt pilotażowy w tym zakresie, na przykład w obszarze rynku pracy.

Po drugie, OPZZ opowiadało się za przekształceniem Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” w rzeczywiste centrum partnerstwa: „Trójstronna Komisja powinna przejąć kontrolę nad CPS Dialog [...]”. To powinno być

Według BCC dialog mógłby pełnić ważniejsze funkcje społecznie, gdyby nastąpiła lepsza organizacja Trójstronnej Komisji.

zaplecze naukowe, badawcze dla organizacji pracodawców i dla związków zawodowych”.

Z kolei lider Związku Nauczycielstwa Polskiego przedstawił wizję radykalnej zmiany instytucjonalnej. Była ona zbliżona do propozycji BCC.

Przewodniczący organizacji położył nacisk na likwidację uwikłania politycznego TK. Wprawdzie TK miała zachować charakter trójstronny, ale rząd nie powinien mieć tak decydującego wpływu. „...mówię to od czasów Hausnera, że lepiej byłoby, gdyby ta ustawa wyjęta była spod jurysdykcji rządu, oddana w gestię albo parlamentu, albo rzecznika praw obywatelskich, [może] pod kuratelę prezydenta [...]. Wolałbym, żeby to był twór, który byłby forum dyskusyjnym w [trójkącie] rząd–pracownicy–pracodawcy, ale bez daleko idących uprawnień po stronie rządowej, bo według maksymy *divide et impera* tutaj zawsze znajdzie on sojusznika dla skontrowania [...] trzeciego boku tego trójkąta [...] Komisja powinna mieć potencjał do wypracowywania nie tyle formalnych aktów prawnych, ile dyskusowania i opracowywania materiałów podpowiadających kierunek działań [...], ale jednak niezależnie od doraźnych uwarunkowań politycznych”.

Koncepcje zmiany przedstawione przez stronę rządową.

Strona rządowa nie miała w czasie prowadzenia naszych badań, a więc w drugiej połowie 2009 roku żadnych planów rozwoju instytucji dialogu. Poniżej przedstawiamy jedynie propozycje wysokich urzędników Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwa Gospodarki, którzy zgodzili się z nami rozmawiać o perspektywach dialogu społecznego. Każdy z naszych rozmówców zastrzegł, że prezentuje swój osobisty punkt widzenia, a nie punkt widzenia urzędu.

Przedstawiciele strony rządowej zaprezentowali w wywiadach dwa odrębne stanowiska: jedno na rzecz radykalnej zmiany instytucjonalnej oraz drugie, proponujące zmianę ewolucyjną. W pierwszym stanowisku brzmiała nuta zawodu spowodowanego brakiem podjęcia przez partnerów społecznych idei modernizacji, wnoszonej w przeszłości na forum Komisji. Według tego stanowiska TK zostałaby upodobniona do komitetów ekonomiczno-społecznych znanych z wielu krajów europejskich. Otrzymałaby także właściwe im funkcje.

Oznaczałoby to włączenie do Komisji trzeciego partnera – obywatelskiego, czyli organizacji pozarządowych. Realizacja takiego projektu wymagałaby wielu zmian instytucjonalnych i prawnych, w tym – poza przełamaniem niechęci obecnych uczestników dialogu społecznego – ustalenia zasad reprezentatywności dla środowiska organizacji pozarządowych. Intencją tej zmiany było nadanie partnerom społecznym i obywatelskim funkcji konsultacyjnych, odjęto by im współdecydowanie o parametrach społeczno-ekonomicznych w rodzaju ustalania wskaźnika wzrostu wynagrodzeń czy poziomu płacy minimalnej.

W środowisku rządowym obecna była także propozycja zmiany ewolucyjnej, która nie miałaby intencji podważania interesów partnerów społecznych, przeciwnie, wspierałaby TK

w tej jej postaci, którą ma obecnie. Postulaty ograniczały się do wprowadzenia zmian odpowiadających potrzebom zgłaszanym przez samych partnerów społecznych. Byłby to więc program zbliżony do tego, który realizował u zarania działalności TK Andrzej Bączkowski. Nie usiłował nakłaniać partnerów do realizacji projektów modernizacyjnych, reformujących kraj. Chodziło mu o zinstytucjonalizowanie mechanizmów dialogu społecznego i kształtowanie wartości składających się na kulturę dialogu.

Nasi rozmówcy ze strony rządowej proponowali, mimo różnicy w podejściach, zorganizowanie profesjonalnego „zaplecza” eksperckiego dla potrzeb TK.

Problem prac eksperckich ma odległą historię. W przeszłości zdarzały się praktyki świadczące, że partnerzy społeczni nie cenili rzetelnej, obiektywnej ekspertyzy. Okazywali skłonność do instrumentalnego wykorzystywania danych.

Deficyt branżowych układów pracy i zaplecza eksperckiego.

Łączę te dwie kwestie, ponieważ należą one do barier, które utrudniają prowadzenie dialogu. Zdaniem niedawno zmarłego wybitnego teoretyka europejskiego dialogu społecznego, Franza Traxlera, bardziej rozwinięte formy dialogu dodatnio korelują ze scentralizowanymi układami zbiorowymi pracy. W Polsce związki zawodowe od dawna postulowały rozwój ponadzakładowych układów zbiorowych pracy, spotykają się jednak z odmową większości grup pracodawców, zwłaszcza grupujących przedsiębiorców prywatnych. Są jednak wyjątki, że wymienię hutnictwo, w którym pracodawcy godzą się na zawarcie układu.

Geneza problemu sięga drugiej połowy lat 90. Najbardziej znanym wydarzeniem związanym z próbą rozszerzenia skali zawierania takich układów była nieudana próba zawarcia branżowego układu w motoryzacji. Podjęto próbę zawiązania odpowiedniej organizacji pracodawców. Doszło do trudnych negocjacji z liderami związkowymi. Pracodawcy uznali jednak, że związki są zbyt roszczeniowe. Ostatecznie zrezygnowali z tworzenia organizacji. Był to

ważny sygnał, wysłany bezpośrednio do środowiska zagranicznych i pośrednio polskich pracodawców.

Ogólnie jednak Polska jest traktowana jako kraj o małym zasięgu układów ponadzakładowych. Podczas rozmów w 2009 roku czołowi liderzy „Solidarności” uważali, że od pojawienia się tych układów zależy przyszłość dialogu społecznego. Jeden z liderów związku twierdził, że „należy rozszerzyć układy zbiorowe, bowiem one stanowią główny komponent dialogu”. Istota dialogu nie polega, jego zdaniem, na zawieraniu paktów z rządami, lecz na systematycznym negocjowaniu układów ponadzakładowych. Za układami przemawiają także względy merytoryczne, związane z prawem pracy. Podobny głos odnotowaliśmy w rozmowach z przedstawicielami strony rządowej: „Naprawdę pora już ożywić układy zbiorowe i porozumienia. No, nie można wszystkiego regulować w Kodeksie pracy. To jest taki silny napór na to, żeby w tym kodeksie wszystko regulować, a jednocześnie jest ogromna krytyka, że ten kodeks reguluje wszystko. «Co wy tam na górze robicie, o wszystkim chcecie rozstrzygać» itd.

Więc chyba pora, żeby w Polsce ten dialog się tak zaczął przekształcać”. Rozmówca uznał także, że partnerzy społeczni powinni budować własne zaplecza eksperckie, które pomogłyby im w przygotowaniu się do zawierania układów zbiorowych.

Problem ekspertyz ma również odległą historię. W przeszłości zdarzały się praktyki świadczące, że partnerzy społeczni, nie tylko związkowi, nie cenili rzetelnej, obiektywnej ekspertyzy. Okazywali skłonność do instrumentalnego wykorzystywania danych. Rzetelne ekspertyzy traktowali jako niewygodne, gdyż utrudniały dowolność w licytowaniu się żadaniami i stawianiu żądań nierealnych, dających wygodne preteksty do podejmowania działań w typie wycofywania się z prac TK. Widoczne

było także nieprofesjonalne przygotowywanie ekspertyz, swoiste „majsterkowanie”. Zdarzało się partnerom społecznym przetwarzanie danych na własną rękę, bez zastosowania poprawnych metod. Były oczywiście także ekspertyzy na wysokim poziomie, jednak nie były one częste. Sytuacja w tym względzie poprawia się ostatnio dzięki funduszom europejskim. Pozwalają one na organizowanie konsorcjów, do których wchodzi obok partnerów społecznych także uczelnie wyższe. Te pozytywne zmiany nie nabierają jeszcze charakteru systemowego, trudno przewidzieć, co się stanie, gdy obecne źródło finansowania wyschnie.

W trakcie naszych badań z 2009 roku wielu przedstawicieli gremiów kierowniczych związków zawodowych i organizacji pracodawców mówiło o zasadności powołania ośrodków czy grup eksperckich. Zdaniem czołowego eksperta organizacji pracodawców: „Teraz to chyba pora na to, żeby oni zbudowali zaplecze eksperckie własne, żeby ożywił ten dialog autonomiczny [...]. Ja uważam, że oni [prezydium autonomiczne] w tej chwili powinni się nauczyć mieć własne zaplecze eksperckie”.

Zorganizowanie takiego zaplecza spotykało się jednak z kontrowersjami. „Solidarność” dążyła do powołania własnego instytutu naukowo-badawczego. Była w 2009 roku przeciwna organizowaniu jednego centrum eksperckiego dla całej TK (jeżeli miałyby ono powstać, musiałyby mieć co najmniej dwie mutacje – dla związków zawodowych i dla organizacji pracodawców). Zanotowaliśmy równocześnie głosy przeciwne, mówiące o konieczności powołania jednego ośrodka eksperckiego, przygotowującego materiały w ważnych kwestiach dla wszystkich partnerów. Zastanawiano się także w kręgach urzędników państwowych, jak ewentualnie tworzyć taki ośrodek – czy powoływać od razu dużą instytucję, jak proponowali niektórzy związkowcy, czy zaczynać od kilku-

Polska jest traktowana jako kraj o małym zasięgu układów ponadzakładowych. Podczas rozmów w 2009 roku czołowi liderzy „Solidarności” uważali, że od pojawienia się tych układów zależy przyszłość dialogu społecznego.

osobowego biura pośredniczącego w procesie przygotowywania ekspertyz. Te żywe w 2009 roku problemy zeszyły jednak na plan dalszy rok później, gdy organizacje partnerów zaczęły realizować własne projekty ze środków unijnych. Można jednak przewidywać, że problem ekspertyz wróci w nieodległej przyszłości, zwłaszcza dotyczący kosztownych profesjonalnych ekspertyz ekonomicznych.

Zakończenie. Czy można na podstawie materiału zgromadzonego w artykule opisać model polskich stosunków przemysłowych, a jeśli tak, to jaki on jest? W literaturze przyjmuje się często, że jest to model hybrydowy, mieszany lub opisuje się go jako „zakorzeniony liberalizm”. W tym ostatnim przypadku chodzi o zakorzenienie w instytucjach dziedziczonych sprzed 1989 roku. Moim zdaniem modele stosowane do społeczeństw starej demokracji mogą być inspiracją przy analizie naszego ustroju. A więc czy w Polsce istnieje ustrój koordynowany, korporacyjny, w którym partnerzy społeczni mają wpływ na polityki sektorowe? Z pewnością rację ma David Ost, odpowiadający na takie pytanie negatywnie. Rząd jest suwerenny wobec partnerów społecznych, a polityki sektorowe podlegają wyłącznie kontroli parlamentarnej, nie są koordynowane przez struktury neokorporacyjne, takie jak Trójstronna Komisja. Są podstawy do stwierdzenia, że w Polsce panuje model etatystyczny, chociaż rząd nie jest silny, a egzekwowanie prawa i jakość aparatu urzędniczego pozostawia wiele do życzenia.

Jeśli uznamy, że bliski nam jest model etatystyczny, to trzeba go uzupełnić o liberalizm, bowiem rząd sprzyja liberalnej deregulacji stosunków pracy, nie stymuluje ponadzakładowych układów zbiorowych pracy. Z drugiej jednak strony partnerzy społeczni, zwłaszcza związki zawodowe, mają pewien potencjał odstraszenia, z którym rząd musiał się liczyć. Ponadto społeczne konsultacje w TK są ważne dla strony rządowej. Dzięki nim rząd może rozpoznawać ostrzeżenia przed konfliktami i utrzymywać spokój społeczny, może także unikać pewnych błędów. Strona rządowa, zwłaszcza na pozio-

mie części ministerstw branżowych, jest mocno zainteresowana konsultacjami. Proponujemy więc określić istniejący w Polsce model jako „liberalny etatyzm o komponencie konsultacyjnym”. Chcemy jednak podkreślić, że relacje między rządem a partnerami społecznymi były i pozostają płynne, stąd można oczekiwać, że na przykład przy zmianach kontekstu makroekonomicznego i społecznego może zarówno nastąpić zwrot ku liberalizmowi (ograniczaniu partnerstwa społecznego), jak i zwrot ku rozwiązaniom neokorporacyjnym. Obecnie wiele wskazuje, że rząd, podejmując ambitne zadania reformatorskie, zwracać się będzie ku liberalizmowi i może postrzegać TK jako czynnik utrudniający przeprowadzanie zaplanowanych zmian. Doświadczenie mówi jednak, że dialog społeczny jest instytucją cenną, jeśli długofalowym celem jest rozwój zrównoważony, tworzenie społeczeństwa obywatelskiego i walka z wykluczeniem społecznym. I na zakończenie uwaga optymistyczna – niezależnie od dotychczasowych i przyszłych meandrów, polski dialog społeczny solidnie się zinstytucjonalizował i stał się jedną z trwałych cech polskiego ładu społecznego. Trudno sobie wyobrazić, aby elity związków zawodowych i organizacji pracodawców przyzwoliły na jego usunięcie, nie wydaje się także prawdopodobne, aby jakkolwiek rząd, nawet niechętny dyskusji w TK reform, zechciał pozbawić się tego forum konsultacji i negocjacji. ■

¹ Poniższy tekst oparty został na badaniach przeprowadzonych w ramach projektu systemowego „Poprawa funkcjonowania systemu dialogu społecznego oraz wzmocnienie instytucji i uczestników dialogu społecznego” (PO KL 5.5.1 na lata 2008–2009).

Badanie realizowano na trzech poziomach: elit przywódczych, gremiów kierowniczych oraz kierownictw zakładowych związków zawodowych. Ponadto uwzględniliśmy także opinie przedstawicieli zarządów przedsiębiorstw (prawie wyłącznie osoby zajmujące się zarządzaniem zasobami ludzkimi i kontaktami ze związkami zawodowymi). Raporty z badań zostały opublikowane w trzech tomach autorstwa Juliusza Gardawskiego, Jacka Sroki i Jacka Męciny. W niniejszym artykule wykorzystano

materiały z publikacji J. Gardawskiego, *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*, MPiPS, Warszawa 2009.

- ² Odwołuję się do typologii proponowanej w naszej literaturze przez Witolda Morawskiego (*Socjologia Ekonomiczna. Problemy. Teoria. Empiria* PWN, Warszawa 2001), zaś w obcej między innymi przez Uwe Beckera (*Open Varieties of Capitalism. Continuity, Change and Performances* Palgrave Macmillan, London 2009). Ten ostatni wyodrębnił kapitalizm liberalny, etatystyczny, korporatystyczny, grupowy.
- ³ Rozmowa przeprowadzona w październiku 2008 r.
- ⁴ Zarówno w omawianym wystąpieniu premiera, jaki we wcześniejszych wystąpieniach Jerzego Hausnera i w dyskusjach na temat „Paktu dla Pracy i Rozwoju” zawsze był akcentowany ten motyw: nie ma mowy o żadnym szantażu ze strony rządowej; nawet jeśli nie dojdzie do wymiany z partnerami, rząd uwzględni ich propozycje.
- ⁵ Nieco szerzej o innych organizacjach pracodawców piszę w cytowanej pracy *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*, MPiPS, Warszawa 2009.
- ⁶ Pomijamy w tym miejscu propozycje BCC odnoszące się do dialogu regionalnego.
- ⁷ Trzeba pamiętać, że PKPP w latach 1998–1999, a więc w czasie, gdy jeszcze nie była dopuszczona do Trójstronnej Komisji, prowadziła energiczną działalność w imię zdobycia miejsca przy stole TK, prowadziła negocjacje z OPZZ, osiągnęła w nich sukces – zawarła porozumienie, działała energicznie, a tego nieco brak organizacjom pozarządowym, uczestniczącym w obradach plenum TK.

Optymalnie zorganizowane mechanizmy konsultacji społecznych stwarzają szansę na poprawę jakości stanowionego prawa. W ich ramach partnerzy społeczni powinni mieć szansę pełnej prezentacji swojej wiedzy o potencjalnych skutkach proponowanych regulacji – pisze IRENA DRYLL

Dialog konsultacyjny polityki państwa oparte na wiedzy

Idea konsultacji jako wyraz podmiotowości w zarządzaniu problemami publicznymi pojawiała się w wielu zrywach narodowych, w tym także w sierpniu 1980 roku. Była jednym z 21 postulatów stanowiących podstawę Porozumień Sierpniowych¹.

W pierwszym okresie transformacji, na początku lat 90., uchwalono prawo dające organizacjom społecznym możliwość uczestniczenia w procesie konsultacji aktów mających stać się obowiązującym prawem. Zapisano je w dwóch najważniejszych dla dialogu społecznego ustawach z 1991 roku: o związkach zawodowych (art. 19) i o organizacjach pracodawców (art. 16). Później znalazły się one także w ustawie o Trójstronnej Komisji (z 6 lipca 2001 roku). Dialogu nie można wprawdzie utożsamiać z legislacją i konsultacją, ale są one bardzo istotnymi jego elementami.

Obie pierwsze ustawy (zmieniane w kolejnych latach) obligują organy władzy i administracji państwowej oraz samorządy do przedstawienia założeń oraz projektów aktów normatywnych reprezentatywnym organizacjom związkowym i pracodawców, aby mogły one przedstawić swoją opinię. Na jej wydanie mają one przynajmniej 30 dni. Czasami termin ten

może zostać skrócony do 21 dni, ale tylko ze względu na ważny interes publiczny, co wymaga szczególnego uzasadnienia. W razie odrzucenia w całości lub w części stanowiska związku czy organizacji pracodawców właściwy organ władzy informuje o tym na piśmie – z uzasadnieniem, a zainteresowani mogą przedstawić swoją opinię na posiedzeniu komisji sejmowej, senackiej lub samorządu terytorialnego. Tryb uczestnictwa partnerów społecznych w konsultacjach założeń i projektu ustawy budżetowej reguluje ustawa o trójstronnej komisji (art. 3). Taki jest fundament konsultacji, ważny także dla praktyki funkcjonowania dialogu społecznego.

Terminy z kapelusza. Partnerzy społeczni i organizacje społeczne od pewnego czasu zgłaszają zastrzeżenia dotyczące dotrzymania warunków, w których odbywają się konsultacje. Biuro Polityki Społecznej Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” przygotowało specjalny raport w tej sprawie. Zawiera on przykłady 70 aktów prawnych, które od czerwca 2008 do maja 2010 roku trafiły do konsultacji w trybie, który związkowcy uznają za niezgodny z ustawą o związkach zawodowych.

Bartłomiej Rzeźnik, współautor raportu, ocenia, że co najmniej drugie tyle – w trybie niezgodnym z prawem – trafiło do Biura Ekspertycznego Komisji Krajowej Solidarności, które zajmuje się aktami z dziedziny gospo-

darcej. Związkowcy w piśmie przewodnim do Waldemara Pawlaka, wicepremiera, ministra gospodarki i przewodniczącego Trójstronnej Komisji (TK), wnoszą o interwencję w odpowiednich resortach, aby opisane przypadki „nie zaburzały procesu konsultacji i nie były powodem zatargów i konfliktów”. Raport wręczył wicepremierowi na posiedzeniu TK Janusz Śniadek, ówczesny szef „Solidarności” (30 lipca 2010 roku).

Z 70 opisanych w raporcie przypadków w 25 sprawach ministerstwa domagają się – bez uzasadnienia, które przewiduje ustawa – aby związki zawodowe przedstawiły swoje opinie w czasie krótszym, niż przewiduje ustawa (30 dni). W połowie z nich chciałyby uzyskać opinię szybciej niż w ciągu 21 dni, najchętniej „w możliwie najkrótszym terminie”. W raporcie zanotowano też kuriozalne przykłady. Na przykład związek otrzymał z Ministerstwa Edukacji Narodowej skierowany do konsultacji pismem z 29 maja 2008 roku projekt rozporządzenia w sprawie pomocy finansowej dzieciom i uczniom na zakup podręczników. Dotarł on do Gdańska, siedziby Komisji Krajowej „Solidarności”, i do związkowego biura 13 czerwca z dopiskiem: „Możliwie najkrótszy termin, ale nie później niż 6 czerwca 2008 roku”. Oprócz rozporządzenia przesyłka zawierała także skierowany do konsultacji projekt uchwały Rady Ministrów wraz z rządowym programem pomocy uczniom w 2008 roku. Sprawa dla związków z góry przegrana, a bardzo ważna, gdyż kryzys właśnie dawał się rodzinom we znaki. Związkowcy z bólem schowali projekty do szuflady.

Podobnie jak dwa projekty rozporządzeń Ministra Zdrowia. Pierwszy, bardzo ważny dla pracowników, dotyczył zmiany obowiązującego rozporządzenia w sprawie dokumentowania chorób zawodowych i skutków tych chorób. Dotarł on do związku 29 września 2009 roku z terminem zaopiniowania do 30 września

2009 roku (jeden dzień) i ze swoistą przestrożą: „Niezgłoszenie uwag w powyższym terminie traktowane będzie jako akceptacja projektu”. Drugi, bardzo ważny dla chorujących, dotyczył zmiany dotychczasowych zasad udzielania świadczeń gwarantowanych – pielęgnacyjnych i opiekuńczych w ramach opieki długoterminowej. Związek otrzymał projekt 25 listopada 2009 roku z terminem zaopiniowania do 27 listopada 2009 roku (dwa dni).

Przykładów jest znaczna liczba. Związkowcy mieli zaledwie pięć dni na konsultację niezwykle istotnego dla świata pracy projektu założeń do ustawy „ustanawiającej koordynatora pomocy publicznej na ratowanie i restrukturyzującą”, autorstwa Ministerstwa Skarbu (11 grudnia 2009 roku otrzymali projekt, mieli go zaopiniować do 16 grudnia tegoż roku). *Brak odpowiedzi we wskazanym terminie pozwoli sobie uznać za akceptację projektu – wskazuje minister. Powyższą formułę, w mniej lub bardziej uprzejmej formie, stosują wszystkie resorty. – Brak opinii to nie poparcie ani zgoda, ale po prostu niewydanie opinii, rezygnacja z prawa jej wyrażenia, a nie akceptacja danego projektu – podkreśla Bartłomiej Rzeźnik. Szef Biura Polityki Społecznej Zbigniew Kruszyński, reprezentujący „Solidarność” na forum Trójstronnej Komisji, niejednokrotnie zwracał uwagę przedstawicielom ministerstw na problem terminów konsultacji.*

Proces konsultacji cierpi w wyniku niedotrzymywania ustawowego czasu na konsultacje projektów aktów prawnych.

Problemem jest także to, że partnerzy społeczni nie otrzymują odpowiedzi na przekazywane stanowiska, wnioski i uwagi.

Odpowiadać czy nie odpowiadać. Proces konsultacji ulega zaburzeniu nie tylko ze względu na niedotrzymywanie ustawowego czasu na konsultacje projektów aktów prawnych. Problemem jest także to, że partnerzy społeczni nie otrzymują odpowiedzi na przekazywane stanowiska, wnioski i uwagi. Katarzyna Zimmer-Drabczyk, szefowa Biura Ekspertkiego Komisji Krajowej „Solidarności”, podkreśla, że przecież ustawa mówi o terminach,

ale też o obowiązku udzielania odpowiedzi, jeżeli strona rządowa czy samorządowa z czymś się nie zgadzają. Tylko w pojedynczych przypadkach związek otrzymuje odpowiedź na piśmie. – *W ostatnim półroczu zanotowałam chyba tylko dwa takie przypadki. Odpowiedział minister finansów i skarbu. Z tym że większość odpowiedzi to tak naprawdę powtórzenie fragmentu uzasadnienia do ustawy* – mówi Katarzyna Zimmer-Drabczyk. Ponadto niekiedy związkowcy odnajdują zapis w uzasadnieniu do ustawy, która zostaje przesłana do Sejmu, że akt prawny był z nimi konsultowany, a w rzeczywistości nie był. Czasami jest zamieszczona ich opinia, ale w okrojonej formie, albo został wyjęty z niej mało istotny fragment. Eksperci związkowi starają się więc już na początku wyłuszczać główne argumenty, ale mimo to w projekcie kierowanym do Sejmu często ich nie ma.

Ostatnio władze NSZZ „Solidarność” wyraziły opinię o przygotowanym przez Ministerstwo Skarbu Państwa kolejnym projekcie ustawy o zasadach wykonywania niektórych uprawnień Skarbu Państwa z 5.08.2010 roku. Była ona negatywna. Związek z jednej strony chwali, że ustawodawca chce w tym akcie uregulować wszystkie kwestie związane z nadzorem oraz procesami przekształceń własnościowych, co związek już wcześniej postulował, ale jednocześnie wysuwa zasadnicze zastrzeżenia dotyczące propozycji rezygnacji z rozwiązań, które umożliwiają udział przedstawicieli pracowników w radach nadzorczych i zarządach spółek z udziałem skarbu państwa. Związek uważa te rozwiązania za ważną formę dialogu na poziomie zakładów pracy. Umożliwiają one także kreowanie spojrzenia na firmę nie tylko przez pryzmat maksymalizacji zysków czy łagodzenie konfliktów wewnętrznych. Wskazuje też, że współczesne teorie zarządzania uznają pracowników (kapitał ludzki) za najważniejszy i najcenniejszy potencjał, jakim dysponuje organizacja (...).

Raz na tysiąc. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (OPZZ) zgłasza podobne uwagi do procesu konsultacji

jak NSZZ „S”. Zdaniem eksperta Andrzeja Strębskiego ustawa związkowa bywa łamana na różne sposoby: terminami, błędnymi formułkami o „akceptacji”, wówczas gdy chodzi o rezygnację, brakiem pisemnej bądź żadnej odpowiedzi itp. – *Uzasadnienie, dlaczego dany resort odrzuca opinie przedstawione przez związek czy propozycje, zdarza się sporadycznie, raz na tysiąc przypadków. Najczęściej wtedy, gdy któryś z resortów coś wykorzysta i wyjaśnia dlaczego, a przy okazji uzasadnia powody, dla których resztę propozycji odrzucił* – mówi Andrzej Strębski.

Problem jakości procesu konsultacji omawiano podczas posiedzenia prezydium Forum Związków Zawodowych (11 sierpnia 2010 roku), w którym uczestniczył minister Michał Boni. Związkowcy krytycznie ocenili proces konsultacji. Lider FZZ Tadeusz Chwałka podkreślił, że *pozoruje się tylko – zgodnie z wymogami ustaw – konsultacje i liczenie się z głosem społecznym*. M. Boni wskazał, że *Konsultacje społeczne to wartość sama w sobie*. Przyznał jednak, że *w resortach zdarzają się uchybienia. Niektóre narzekają, że konsultowanie założeń do projektów wydłuża proces legislacyjny*, dlatego sugerował: *powinniśmy umówić się w sprawie trybu konsultacji*. Zadeklarował, że zostanie przygotowana instrukcja dla resortów w sprawie właściwego trybu przeprowadzania konsultacji społecznych.

Resort gospodarki przygotował już wcześniej instrukcję, jednak wiele wskazuje, że nie była stosowana we właściwy sposób. Świadczy o tym między innymi bulwersujące pismo związkowców z czterech reprezentatywnych związków działających w jednostkach organizacyjnych podległych Ministerstwu Finansów (z „Solidarności” i innych związków pracowników skarbowych oraz ze Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej) do Ministra Finansów. Związki uważają, że zarówno w administracji skarbowej, jak i w służbie celnej konsultacje na temat aktów prawnych, a w ślad za tym dialog stały się fikcją. Wszelkie uwagi i propozycje, które przedstawia strona związkowa, w ogóle nie są brane pod uwagę i wręcz lekceważone. Świadczy o tym

brak jakiegokolwiek reakcji na dokumenty i stanowiska przedstawiane przez związki. Związkowcy przekonują, że szczegółowo analizują propozycje Ministerstwa Finansów.

Strona związkowa wskazuje na kolejny zły przykład w praktyce prowadzenia konsultacji. Wyraża się to w powszechnie obowiązującej praktyce, która polega na tym, że projektodawca wprowadza istotne zmiany w projektach aktów prawnych (zwłaszcza wykonawczych) wpływających na warunki pracy i płacy i nie przekazuje ich do powtórnej konsultacji społecznej. Tak działo się na przykład z rozporządzeniem Ministra Finansów (z 13 maja 2010 roku) w sprawie obliczenia i wypłacania nagrody jubileuszowej funkcjonariuszom celnym czy z rozporządzeniem Rady Ministrów (z 16 lutego 2010 roku) w sprawie świadczeń socjalnych funkcjonariuszy celnych i członków ich rodzin.

Związkowcy przywołują także przykład projektu założeń do nowelizacji ustawy z czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Wszystkie centrale zgłosiły uwagi i propozycje niezbędnych zmian poprawiających funkcjonowanie egzekucji skarbowej, co miało służyć usprawnieniu procesu pozyskiwania wpływów do budżetu państwa. Ministerstwo Finansów odrzuciło wszystkie uwagi central związkowych i nie przekazało uzasadnienia. Ponadto związkowcy z resortu finansów wskazują, że nawet podczas spotkań w ramach zespołów Trójstronnej Komisji nie mogą uzyskać odpowiedzi od przedstawicieli kierownictwa resortu na podnoszone przez nich kwestie.

Brak należytego respektu dla terminów i wymogów procedur konsultacyjnych dezorganizuje zaangażowanie związków w mechanizm konsultacyjny. Wszystkie trzy zasiadające w TK centrale związkowe wypracowały go właśnie w imię jak najlepszego wywiązywania się z obowiązku konsultacji – wciągają do tej konsultacyjnej roboty struktury regionalne i branżowe oraz ekspertów związkowych funkcjonujących na tych szczeblach, rozsyłają z „góry” na „dół” przedłożone do konsultacji akty prawne. Wymaga to czasu, ale gra jest warta

świeczki. Dzięki temu legislatorzy otrzymują opinie i wnioski nie tylko związkowych elit z centrali, ale także związkowych dołów, które stają się niejako zbiorowym konsultantem. Dobijanie się o terminy i uzasadnienie odpowiedzi nie jest więc częścią formalnością, lecz decyduje o uspołecznieniu procesu legislacji.

Z ręką na pulsie. W organizacjach pracodawców i przedsiębiorców również istnieje pozytywne nastawienie do udziału w mechanizmach konsultacji, jakkolwiek one także mają zastrzeżenia do sposobu ich realizacji. Konfederacja Pracodawców Polskich (obecnie Pracodawcy RP) utworzyła w marcu 2009 roku Centrum Monitoringu Legislacji. Kieruje nim Adam Ambrozik, prawnik, ekspert tej organizacji i dyrektor Departamentu Przedsiębiorczości i Dialogu Społecznego Pracodawców RP. Jest to platforma internetowa, na której można obserwować proces konsultacji społecznych. Znajdują się tu wszystkie akty prawne istotne z punktu widzenia pracodawców. Każdy użytkownik może uczestniczyć w konsultacjach, w sondach dotyczących najbardziej aktualnych problemów polskiej przedsiębiorczości itp. Zamieszczane są na nim informacje o pracach komisji sejmowych, opinie sporządzone przez ekspertów Pracodawców RP oraz ekspertyzy przygotowywane z udziałem znawców poszczególnych branż.

Zespół Centrum monitoruje proces legislacji. Na podstawie jego analiz Pracodawcy RP wielokrotnie zwracali uwagę administracji państwowej na problem nieprzebrzegania zasad prowadzenia konsultacji społecznych. Dla przykładu – rażąco krótkie terminy konsultacji dotyczyły tzw. ustawy hazardowej, natomiast w ogóle nie został przesłany projekt ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Pracodawcy RP konsultowali w 2008 roku 93 projekty ustaw z 513, które trafiły do Sejmu (18,1 procent). W ciągu trzech kwartałów 2009 roku z około 250 uchwalonych ustaw konsultowano 65 (ponad 20 procent). Jednak tylko 35 z nich miało właściwy czas konsultacji.

Przykładem jest nowelizacja w 2009 roku ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, finansowanych ze środków publicznych. Nowelizacja ta była bardzo istotna z punktu widzenia Konfederacji Pracodawców Polskich. Czas konsultacji w tym wypadku wyniósł cztery dni. Następnie w ciągu niespełna miesiąca ustawa przeszła całą drogę legislacyjną, a między pierwszym i trzecim czytaniem minął niecały tydzień. Dodatkowo posiedzenia Komisji Zdrowia były zwoływane bardzo szybko i z zaskoczenia, co kompletnie uniemożliwiało uczestnictwo w pracach. Skutkowało to *de facto* wyłączeniem partnerów społecznych z możliwości zaopiniowania projektu i przedstawienia ich argumentów – uważają pracodawcy.

Zdaniem dyrektora Ambrozika największym problemem jest właśnie *zbyt krótki czas pozostawiony partnerom do wyrażenia opinii oraz nieuwzględnianie zainteresowanych stron w rozdzielniku, według którego projekty przekazywane są do konsultacji*. Niejednokrotnie skutkuje to nieotrzymaniem aktu prawnego. Sytuacja jeszcze bardziej się pogorszyła po zmianie regulaminu prac Rady Ministrów. – *Rząd ma obowiązek konsultowania z partnerami społecznymi, w tym z pracodawcami, założeń aktów prawnych, a może, lecz nie musi (jeśli nie chce) konsultować projektów ustaw czy rozporządzeń* – mówi ekspert Pracodawców RP.

Zmiany w Regulaminie Pracy Rady Ministrów to skutek nowelizacji ustawy o Radzie Ministrów (DzU nr 42 poz. 337), co nastąpiło w styczniu 2009 roku. Od 1 kwietnia 2009 roku obowiązują inne zasady opracowywania rządowych projektów ustaw. Teraz poszczególne resorty przygotowują do nich merytoryczne założenia i na tym etapie prowadzone są konsultacje. Gdy rząd podejmie ostatecznie decyzję o przyjęciu założeń, wówczas Rządowe

Centrum Legislacji, „przekłada” te założenia na projekt ustawy. Zdaniem pracodawców oraz wielu organizacji społecznych, projekt ustawy rzeczywiście najczęściej wypada już z procesu konsultacji. Zmiana w sposobie przygotowywania aktów prawnych miała służyć zmniejszeniu jego resortowości, co uznaje się powszechnie za pozytywne. Liczono również na zwiększenie stopnia obywatelskiej partycypacji przy tworzeniu prawa. Na razie nie doszło do tego. W raporcie Centrum Monitoringu Legislacji (marzec 2008–2009) podkreśla się, że nastąpiło ograniczenie roli partnerów społecznych. Przyczynia się to do obniżenia jakości prawa, bo powstaje więcej błędnych aktów. Owocuje to także zwiększeniem bierności społeczeństwa, które nie widzi przełożenia swoich działań na poprawę jakości stanowionego prawa.

Centrum Monitoringu Legislacji za swój najmocniejszy i jednocześnie najskuteczniejszy sposób wyrażania opinii uznaje częste uczestnictwo w komisjach sejmowych oraz senackich i prezentowanie stanowisk na ich forum. Spotyka się to często z życzliwym przyjęciem i uwzględnianiem części lub wszystkich postulatów. Dzięki temu sposobowi komunikacji udało się uniknąć

wprowadzenia wielu niekorzystnych dla przedsiębiorców rozwiązań. Przykładem chociażby projekt nowelizacji ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Ordynacja podatkowa). Zakładał on wprowadzenie niekorzystnego – zdaniem pracodawców – rozwiązania polegającego na zobowiązaniu ich do rozliczania podatku dochodowego za swoich pracowników. Pracodawcy oraz eksperci Centrum aktywnie argumentowali, podważając sens wprowadzenia tej regulacji. Udało im się przekonać Senat do swoich racji oraz do ich poparcia przez Sejm.

Do Pracodawców RP wpływa średnio miesięcznie ponad pięć projektów ustaw (lub

Eksperci od spraw legislacji od dawna wskazują na potrzebę wzmocnienia systemu oceny skutków regulacji (tzw. OSR).
– Nie istnieje wspólny dialog regulacyjny przy wykorzystaniu oceny skutków regulacji – podkreśla Małgorzata Kałużyńska.

założeń) oraz ponad 12 rozporządzeń. Jednak w portalu Centrum jest o kilkanaście projektów rozporządzeń więcej i niemal trzy razy więcej ustaw w stosunku do liczby przesyłanych. Eksperci Centrum wyszukują bowiem i umieszczają na portalu istotne dla przedsiębiorców akty prawne. Pokazuje to efektywność portalu i udowadnia zarazem, jak bardzo myli się administracja rządowa, układając rozdzielnik projektów do konsultacji.

Przedsiębiorcy RP (dawniej KPP) to najstarsza (rok 1989) i największa organizacja pracodawców, reprezentująca ponad 600 firm zatrudniających około 2 mln pracowników. Jej prezydent Andrzej Malinowski uważa, że w konsultowaniu aktów prawnych rządowych czy parlamentarnych niezastąpionymi ekspertami są praktycy – przedsiębiorcy, a tych ta organizacja ma najwięcej. Zaangażowanie wielu z nich (obok ekspertów) to konieczność, gdyż organizacja Pracodawcy RP była i jest inicjatorem i promotorem szczególnie ważnych zmian w ustawodawstwie. Współpraca ekspertów wewnętrznych (kilkanaście osób) i zewnętrznych (kilkadziesiąt) odbywa się wokół projektów aktów prawnych. – *Jeśli na przykład opiniujemy założenia budżetowe czy projekt budżetu, to tworzymy w tym celu roboczą grupę ekspertów i porozumiewamy się „twarzą w twarz” bądź drogą mailową. W tym gronie rozmawiamy o budżecie i innych wymagających konsultacji problemach. Bardzo często zwracamy się też do naszych członków z prośbą o wskazanie osób z ich firm, które mogą nam pomóc w opiniowaniu danego dokumentu czy w wymagających tego kwestiach. Liczba tych osób jest bardzo duża, a często są to fachowcy, którzy pojawiają się tylko raz, w określonej sytuacji* – mówi Adam Ambrozik.

Na przykład w 2009 roku przygotowywano listę postulatów i propozycji zmian dotyczących zamówień publicznych. Rozesłano informacje do członków, w której zostały wypunktowane mankamenty ustawy o zamówieniach, prosząc o wskazanie osób zainteresowanych tym tematem oraz mających własne przemyślenia i koncepcje. W ten sposób buduje się grupę, która zajmie się danym projektem. Opisany

tu mechanizm uświadamia rangę w procesie konsultacji terminów i odpowiedzi.

W PKPP Lewiatan także funkcjonuje wewnętrzny mechanizm konsultacji. Podczas ubiegłorocznej rocznicy dziesięciolecia tej organizacji podkreślano, że w tym okresie członkowie i eksperci Lewiatana zaopiniowali ponad 2000 projektów ustaw i rozporządzeń, skutecznie zabiegając – często na wszystkich etapach procesu legislacyjnego – o uwzględnienie postulatów i interesów przedsiębiorców. Bazę ekspercką i konsultacyjną stanowi pięcioosobowa grupa doradców zarządu oraz pracujące w ramach Konfederacji grupy eksperckie, takie jak: Rada Podatkowa, Dyrektorów Personalnych czy Rynku Pracy.

W strukturze tej bazy eksperckiej szczególne miejsce zajmują należące do Konfederacji branżowe organizacje (z branży kosmetycznej, drzewnej i meblarskiej, spożywczej, z sektora energetyki i inne), których jest około 30 (większość z nich skupia potentatów danej branży). Dzięki ich obecności Lewiatan zyskuje profesjonalną ekspertyzę dotyczącą różnych sektorów gospodarki, silne organizacje mają bowiem własne zaplecze eksperckie. Opiniują więc dotyczące ich akty prawne bądź inicjują własne, a Konfederacja jedynie wspiera podejmowane przez nie działania. – *Pilotujemy projekt na każdym etapie jego opracowywania* – mówi szefowa zespołu ekspertów Lewiatana dr Małgorzata Starczewska-Krzysztozek, adiunkt na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. W razie niekorzystnych dla przedsiębiorców i gospodarki rozwiązań Lewiatan występuje o weto do prezydenta czy składa wnioski do Trybunału Konstytucyjnego. Ma ich na koncie ponad 20. – *Staramy się wspierać nasze ekspertyzy opiniami, wiedzą i obecnością przy ich tworzeniu ludzi bezpośrednio z firm* – mówi dr Małgorzata Starczewska-Krzysztozek.

Na przykład Rada Podatkowa PKPP Lewiatan (16.09.2010) dołączyła szereg opinii do ustaw o budżecie w zakresie VAT. W tym dziewięciostronicowy załącznik z opiniami swoich członków: *Stanowisko przedsiębior-*

ców telekomunikacyjnych zrzeszonych w PKPP Lewiatan dotyczące projektu ustawy od towarów i usług. Autorzy punkt po punkcie analizują zalety i wady proponowanych w ustawie rozwiązań.

Rada Podatkowa zajęła też stanowisko w sprawie przygotowanego przez sejmową komisję nadzwyczajną Przyjazne Państwo projektu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych podmiotów: (...) *Projekt nie wprowadza długo oczekiwanej reformy systemowej, jednak większość proponowanych zmian może przyczynić się do zwiększenia przejrzystości regulacji podatkowych i wyeliminowania sporów, jakie istnieją w podejściu organów skarbowych oraz podatników wspieranych korzystnymi dla nich orzeczeniami sądów administracyjnych. Projekt należy uznać za krok naprzód w stosunku do obecnie obowiązujących regulacji.* Dalej następują propozycje modyfikacji lub uzupełnienia poszczególnych punktów projektu ustawy.

Business Centre Club – Związek Pracodawców.

Organizacja wypracowuje stanowiska w sprawie aktów prawnych z reguły w trakcie konsultacji z członkami skupionymi w Łożach Regionalnych BCC (tak się nazywają oddziały terenowe). Wykorzystywana jest tu głównie poczta elektroniczna. Internet służy także do przeprowadzania wśród nich sondaży i uzyskiwania opinii w ważnych a pilnych sprawach. Stanowiska w sprawie aktów prawnych są wypracowywane z jednej strony przez praktyków gospodarczych – członków BCC, z drugiej przez jęgo ekspertów. BCC ma ponad 20 stałych ekspertów i rozbudowaną sieć ekspertów doraźnych, zapraszanych do współpracy w razie potrzeby. BCC wyraża opinie na temat wielu specjalistycznych aktów prawnych. Przykładem może być opinia dotycząca aktów wykonawczych do ustawy o wyrobach medycznych (21.07.2010). Eksperci i członkowie BCC ocenili, że: *Przedstawione do konsultacji projekty 6 rozporządzeń Ministra Zdrowia służą właściwemu osiągnięciu celów wszystkich dyrektyw implementowanych do ustawy z dnia 30 maja 2010*

roku o wyrobach medycznych w związku z występującym w przeszłości brakiem jednoznacznych interpretacji obecnie obowiązującego prawa. BCC uznał, że na poparcie zasługuje zapis w projekcie rozporządzenia, że tylko autoryzowane firmy będą mogły naprawiać sprzęt medyczny. Przyjęte rozwiązanie jest szczególnie istotne dla dobra pacjentów i terapii z wykorzystaniem sprzętu, którego parametry funkcjonalne i jakościowe zapewnią niezakłócony przebieg leczenia.

Mankamentem z punktu widzenia finansowego może być to, że obowiązkowe serwisowanie aparatury i urządzeń będzie oznaczać większe wydatki dla placówek medycznych. W ocenie BCC im jednak więcej specjalistycznych firm zajmie się serwisowaniem tej aparatury, tym lepiej ukształtuje się rynek konkurencji i po pewnym czasie te usługi staną się.

Związek Rzemiosła Polskiego, podobnie jak pozostali pracodawcy zasiadający w Trójstronnej Komisji, ma nieźle rozbudowaną bazę konsultacyjną. W centrali w Warszawie – około 40 ekspertów do spraw podatkowych, oświatowych czy ubezpieczeń. – *Jeśli coś wykracza poza nasze możliwości, pozyskujemy incydentalnie eksperta z zewnątrz. Nasze oceny aktów prawnych i ekspertyzy oparte są na praktycznej wiedzy i fachowości, a to się liczy w środowisku rzemiosła* – mówi prezes Związku Rzemiosła Polskiego Jerzy Bartnik.

Na przykład przewodniczącym zespołu problemowego ds. ubezpieczeń w Trójstronnej Komisji jest z ramienia Związku prof. Jan Klimek ze Szkoły Głównej Handlowej, z zawodu cukiernik, mający doświadczenie w prowadzeniu własnej firmy cukierniczej. Połączenie teorii z praktyką okazuje się bardzo przydatne w pracach Trójstronnej Komisji. Pozwala patrzeć na zagadnienie z obu stron. Również prezes Bartnik jest praktykiem, a nie teoretykiem rzemiosła. Od ponad 30 lat prowadzi zakład mechaniczny wytwarzający różne produkty – od określonego typu rur do elementów lamp i szczotek, wypełniając tzw. nisze rynkowe. Do każdej ekspertyzy dotyczącej istniejących lub

projektowanych aktów prawnych przez – jak to ujmuje – stara się mieć kontrasygnatę osoby zajmującej się praktycznym wykonawstwem – drobnego przedsiębiorcy, rzemieślnika, czyli kogoś, kto jest osadzony w realnej, produkcyjnej czy usługowej rzeczywistości i będzie odbiorcą skutków projektowanej regulacji, odczuje je bądź już odczuwa na własnej skórze. Przy przygotowaniu opinii do ustaw czy ekspertyzy w takim ekspercko-praktycznym gronie następuje wymiana i starcie poglądów.

Na własnej skórze. W wielu dyskusjach pojawia się szereg zarzutów dotyczących jakości stanowionego prawa. Partnerzy społeczni wskazują, że twórcy legislacji powinni niejako na własnej skórze odczuć konsekwencje przyjmowanych regulacji. Gdyby brano to pod uwagę w trakcie legislacji, zapewne niestabilność prawa i brak przejrzystości byłyby mniejsze. A właśnie to stanowi – zdaniem pracodawców – największą barierę dla polskiej przedsiębiorczości. Z brakiem stabilności prawa łączy się jego obszerność i przeregulowanie. Autorzy przywoływanego wyżej raportu Centrum Monitoringu Legislacji oceniają, że liczba stanowionych przepisów jest tak olbrzymia, a szczegółowość tak duża, że firma, która chciałaby skrupulatnie i w pełni śledzić te zmiany, musiałaby delegować do ich monitorowania specjalną osobę lub wręcz grupę osób. A to oznaczałoby wzrost kosztów.

Eksperci od spraw legislacji od dawna wskazują na potrzebę wzmocnienia systemu oceny skutków regulacji (tzw. OSR). – *Nie istnieje wspólny dialog regulacyjny przy wykorzystaniu oceny skutków regulacji* – podkreśla Małgorzata Kałużyńska pracująca kiedyś w Ministerstwie Gospodarki. Podstawy prawne dla konsultacji społecznych mają charakter wyrywkowy i w związku z tym nie dają korzyści, jakie mogłyby wynikać z wdrożenia systemu oceny skutków regulacji. Cały proces staje się niespójny, nie powstają wzorce postępowania w ramach konsultacji społecznych, w konsekwencji brakuje klarowności oraz podnoszenia poziomu efektywności nowo przyjmowanych ustaw.

W obecnym stanie prawnym zainteresowane podmioty społeczne nie mają gwarancji dostępu do uczestnictwa w procesie konsultacji.

W jej ocenie istnieje potrzeba jednolitego aktu prawnego w postaci ustawy o konsultacjach społecznych, który włączałby zasięganie opinii do systemu oceny skutków. Ustawa powinna nakładać na podmiot, który inicjuje powstanie nowego prawa, wyraźny obowiązek sporządzania oceny skutków regulacji oraz przeprowadzania konsultacji społecznych na bardzo wczesnym etapie projektowania aktu prawnego.

Są to wnioski oparte na unijnych standardach. Komisja Europejska w specjalnym komunikacie dotyczącym minimalnych zasad konsultacji przedstawia zestaw reguł postępowania, w tym:

- zapewnienie odpowiedniej ilości czasu na udział w konsultacjach,
- potwierdzenie otrzymania odpowiedzi,
- publikacje raportu opisującego wyniki konsultacji oraz sposobu wykorzystania ich w trakcie przeprowadzania oceny skutków regulacji².

W Polsce wskazówki korzystania i przeprowadzania konsultacji przygotowało już dość dawno Ministerstwo Gospodarki. W *Wytycznych...*, o których resort przypomniał w kwietniu tego roku, sformułowano następujące zalecenia:

- należy dążyć do zasięgania opinii partnerów społecznych na jak najwcześniejszym etapie opracowywania aktów normatywnych,
- zakres opiniowania powinien być w miarę możliwości najszerzy,
- obowiązek konsultowania z partnerami społecznymi wynikający z obowiązujących ustaw stanowi jedynie minimum, które powinno być rozszerzane,
- przy ustalaniu listy podmiotów, którym należy przekazywać do zaopiniowania propozycje aktów prawnych, należy uwzględnić w szczególności grupy podmiotów, na które będzie oddziaływać projektowany akt normatywny³.

Ministerstwo na podstawie przeprowadzanych analiz podkreśla jednak (...) *niską jakość*

zasięgania opinii, która przekłada się niekorzystnie na jakość całego procesu stanowienia prawa, w tym oceny skutków regulacji. Reguły konsultacji powtórzono w 2009 roku w dokumencie o charakterze podręcznika *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*⁴.

W administracji publicznej brakuje jednolitej koncepcji przeprowadzania konsultacji i przygotowania oceny skutków regulacji. Natomiast pojawia się wiele różnych koncepcji prowadzenia konsultacji (między innymi Obywatelskiego Forum Legislacji, które działa przy Fundacji im. Stefana Batorego). Profesor Jerzy Wratny radzi, aby zastosować sankcje służbowe wobec osób odpowiedzialnych za nieprzedstawienie w terminie projektów przeznaczonych do konsultacji. ■

¹ Żądania strajkujących załóg, postulat 6: „Podjąć realne działania mające na celu wyprowadzenie kraju z sytuacji kryzysowej poprzez: a) podawanie do publicznej wiadomości pełnej informacji o sytuacji społeczno-gospodarczej, b) umożliwienie wszystkim środowiskom i warstwom społecznym uczestniczenia w dyskusji nad programem reform. W protokóle z porozumienia gdańskiego (31 sierpnia 1980 r.) zapisano w tym punkcie między innymi: „Związki zawodowe powinny uczestniczyć szczególnie w pracach nad ustawami o socjalistycznych organizacjach gospodarczych i o samorządzie robotniczym”. J. Skórzyński, M. Pernal, *Kalendarium Solidarności 1980-89*, Świat Książki, Warszawa 2005, s. 204 i 272.

² M. Kałużyńska, *Dialog regulacyjny. Partnerstwo dla tworzenia dobrego prawa*. „Dialog”. Pismo Dialogu Społecznego, nr 4/2007 r.

³ Opublikowane na stronie Ministerstwa Gospodarki (<http://www.prr.gov.pl>).

⁴ http://www.mg.gov.pl/files/upload/8668/publikacja_4.pdf

Procedury konsultacji w zachodnich krajach Unii Europejskiej są zróżnicowane, ale łatwo dostrzec ich daleko idącą instytucjonalizację i koncentrację na stworzeniu warunków, aby partnerzy społeczni i obywatelscy mogli wyrazić opinie oraz podzielić się wiedzą
– pisze MACIEJ PAŃKÓW

Dialog konsultacyjny w Europie Zachodniej

W dojrzałych demokracjach Europy Zachodniej praktyka konsultowania aktów prawnych przygotowywanych przez rząd jest zwykle zakorzeniona w wieloletnich tradycjach. Są one znacząco zróżnicowane między państwami oraz silnie zinstytucjonalizowane. Rozmowy prowadzi się w ramach określonych instytucji, zaś ich zasady określone są specjalnymi regulaminami.

W wielu krajach istnieje cały szereg rozmaitych ciał doradczych, które dostarczają odpowiednim resortom informacji potrzebnych w toku procesu legislacyjnego. Jednocześnie tworzone są warunki do tego, aby przedstawiciele grup interesów mieli szansę wyrażenia swoich opinii, a także podzielenia się swoją wiedzą w zakresie aktów prawnych, które są projektowane do zmiany czy do ustanowienia.

Komisja Europejska (KE) zwraca uwagę na rolę konsultacji w procesie tworzenia lepszego prawa. Są one istotnym czynnikiem poprawiającym przejrzystość procesu legislacyjnego. Państwa dawnej „piętnastki” objęte są cyklicznym badaniem, prowadzonym przez OECD we współpracy z KE. Jego celem jest obserwacja stosowania mechanizmów tej formy dialogu oraz postępowów rozwoju instytucji z nim

powiązanych. Obecnie podmioty te zalecają uzupełnianie dialogu konsultacyjnego o nowe formy interakcji, angażujące szeroki zakres grup interesu.

Prace nad tworzeniem prawa w pluralistycznych, nowoczesnych społeczeństwach powinny być konstruowane w ten sposób, aby uwzględniać interesy licznych grup i środowisk. Są one definiowane często w sposób znacząco odmienny w stosunku do tradycyjnych podziałów, wynikających z konfliktu przemysłowego. Dialog konsultacyjny to rozmowy dwustronne pomiędzy rządem a całym spektrum grup interesu, których dotyczyć ma projektowane prawo. Nacisk kładzie się więc przede wszystkim na to, aby wszystkim zainteresowanym grupom umożliwić udział w konsultacjach. Sprzyja temu wykorzystanie nowych mediów. W niektórych państwach Unii Europejskiej e-konsultacje za pośrednictwem Internetu stały się już faktem. W sytuacji gdy przygotowywana ustawa wprowadza zmiany dotyczące ogółu mieszkańców danego państwa, głos zabrać może każdy obywatel.

Niniejszy artykuł stanowi przegląd rozwiązań formalnych przyjętych w wybranych państwach dawnej „piętnastki” UE wraz z opisem praktycznej realizacji pisanych reguł, zgodnie z wnioskami zawartymi w raportach OECD poświęconych usprawnieniom procesów stanowienia i wykonywania prawa*.

* „Better regulation in Europe”, OECD 2010.

Wielka Brytania: reguły skodyfikowane, choć nie zawsze przestrzegane.

W Zjednoczonym Królestwie konsultacje wokół aktów prawnych mają głęboko zakorzenione tradycje. Ukierunkowane są w znacznej mierze na maksymalizację przejrzystości w procesach legislacyjnych. W 2000 roku ogłoszono Kodeks Praktyk Konsultacyjnych, który stał się podstawą wszelkich rozmów ciał odpowiedzialnych za stanowienie prawa z szeroko rozumianymi partnerami społecznymi i obywatelskimi. Mogą oni przez 12 tygodni zgłaszać uwagi do dokumentów rządowych, które przedstawiają założenia do projektowanych zmian. Czasami może on ulec skróceniu, ale tylko w wyjątkowych sytuacjach, po uzasadnieniu przez podmiot odpowiedzialny za przygotowanie aktu prawnego. Wyjaśnienia wymaga zresztą każda sytuacja, w której rezygnuje się ze spełnienia kryteriów przewidzianych w Kodeksie. Wymaga się, aby dokumenty podlegające konsultacji były napisane językiem jasnym i przystępnym dla interesariuszy. Dodatkowo, trwa ciągła dyskusja nad konstrukcją stosowanych reguł, w której uczestniczą zainteresowane strony. Kodeks był aktualizowany już dwukrotnie, zaś jego najnowsza wersja została oceniona przez autorów jako zwięzła, klarowna i trafna.

W 2008 roku ogłoszono zaktualizowane kryteria, które spełniać powinna dokumentacja prowadzonych konsultacji. Rozmowy powinny być podejmowane na takim etapie prac legislacyjnych, który umożliwi uwzględnienie zgłoszonych uwag. Pozostawiono czas trwania, czyli co najmniej 12 tygodni. Proces konsultacji jest dokumentowany, i to w taki sposób, aby można go było później zrekonstruować, wskazać zgłoszone propozycje oraz zakres oczekiwanych kosztów i korzyści związanych z ich uwzględnieniem. Administracja jest zobowiązana, aby zapewnić dostępność uczestnictwa zainteresowanym stronom i ma minimalizować

Prace nad tworzeniem prawa w pluralistycznych, nowoczesnych społeczeństwach powinny być konstruowane w ten sposób, aby uwzględniać interesy licznych grup i środowisk.

uciążliwości z nim związane. Propozycje zmian do aktów prawnych są analizowane, zaś uczestnicy konsultacji mają otrzymywać jasne odpowiedzi (sprzężenie zwrotne).

Kodeks zaleca, aby poza formalnymi, dokumentowanymi pisemnie konsultacjami prowadzić również mniej oficjalne konsultacje. Dotyczy to konsultacji na wczesnym etapie opracowywania aktu prawnego lub konsultacji dotyczących zagadnień o wysokiej specjalizacji. W takich konsultacjach uczestniczą między innymi przedstawiciele blisko 4 tysięcy małych i średnich firm, których dane są gromadzone w specjalnej bazie. Z ich udziałem

organizuje się grupy fokusowe, a nawet nawiązuje kontakt telefoniczny w celu omówienia danej kwestii. W konsultacjach uczestniczą również przedstawiciele trzeciego sektora.

Ministerstwa przygotowują i prezentują raporty (*consultation on proposals*), w którym pokazują założenia dla planowanych reform. Wskazują na powody, dla których chcą przeprowadzić zmianę programo-

wą. Na przykład ministerstwo pracy i emerytur przedstawiło założenia do najważniejszej dla niego reformy w dokumencie/raporcie pt. „Universal Credit: welfare that Works”. Opisuje on dotychczasowy stan rzeczy w sferze rozwiązań socjalnych. Uzasadnia potrzebę uproszczenia i zoptymalizowania systemu zasiłków oraz wprowadzania takiego zestawu bodźców, które motywowałyby Brytyjczyków do podejmowania płatnej pracy, a nie do pozostawiania na zasiłkach. Zaprezentowana została główna idea, mająca zmienić sytuację w systemie wsparcia, czyli koncepcja uniwersalnego zasiłku (*universal credit*), który zastąpi ponad 30 różnego typu istniejących form wsparcia.

Dokument był przedmiotem konsultacji od 30 lipca do 1 października. W tym czasie nadeszło 1660 odpowiedzi na zawarte w nim treści. Opinie wyraziło 776 obywateli, 567 pracowników ministerstwa oraz 325 organizacji.

Siedem zasad konsultacji w Wielkiej Brytanii

Kryterium 1: moment przeprowadzenia konsultacji

Formalne konsultacje powinny się odbyć w stadium kiedy jest możliwość wpływu na efekt polityki.

Kryterium 2: trwanie konsultacji

Konsultacje powinny trwać co najmniej 12 tygodni z czasem na dłuższe rozważanie sprawy gdy to jest rozsądne i wykonalne.

Kryterium 3: czytelny zakres i wpływ

Dokumentacja do konsultacji powinna być jasna w zakresie procesu konsultacji czyli tego co jest do konsultacji, rozmiaru wpływu konsultacji, oczekiwane koszty i korzyści z przedstawionych propozycji.

Kryterium 4: Dostępność konsultacji

Praktyki konsultacyjne powinny zostać zaprojektowane jako przystępne i ściśle skierowane do grup, których konsultacje mają dotyczyć.

Kryterium 5: obciążenie udziałem w konsultacjach

Kluczowe jest, aby do minimum ograniczyć obciążenie konsultacjami, jeśli konsultacje mają być efektywne z pełnym zaangażowaniem podmiotów które konsultują.

Kryterium 6: odpowiedź na konsultacje

Reakcje na konsultacje powinny być doкладnie przeanalizowane i dostarczona jasna odpowiedź uczestnikom konsultacji.

Kryterium 7: Potencjał do konsultowania

Urzednicy prowadzący konsultacje powinni szukać wskazówek na temat efektywnego prowadzenia konsultacji i dzielić się z innymi własnym doświadczeniem w tym zakresie.

Źródło: <http://www.dwp.gov.uk/consultations/how-we-consult/code-of-practice/>

Wydany został także dokument z informacjami o przebiegu konsultacji. Przedstawiono główne zagadnienia podniesione w nadesłanych opiniach. Wskazano, w jakiej skali pokrywały się one z celami planowanych reform, zastrzeżenia, obawy związane z działaniami, które mają być podjęte (na przykład pogorszenie położenia osób biednych). Zamieszczone zostały także odpowiedzi ministerstwa na kluczowe kwestie podniesione w konsultacjach. Na końcu dokumentu zamieszczono listę organizacji, które uczestniczyły w konsultacjach.

Ministerstwa na swoich stronach internetowych mają zakładki dotyczące mechanizmów uczestnictwa w konsultacjach. Prezentowane są tam konsultowane akty prawne z ostatnich lat. Wskazuje się tam także na cele konsultacji oraz główne wytyczne obowiązującego Kodeksu Praktyk Konsultacyjnych. Następnie wskazywane są kanały, którymi można zgłaszać uwagi, główne zagadnienia, w przypadku których ministerstwo jest szczególnie zainteresowane komentarzami, oraz szacunki wpływu zmian legislacyjnych na sytuację określonych

grup interesu. Załączana jest lista podmiotów, z którymi prowadzony jest dialog, oraz treść konkretnych zapisów, będących przedmiotem konsultacji. Uwagi można zgłaszać mailowo (forma preferowana), pocztą lub telefonicznie. Poza tym w zakresie problematyki bezpieczeństwa socjalnego powołano specjalne ciało, które organizuje konsultacje, Komitet doradczy do sprawy bezpieczeństwa społecznego (Social Security Advisory), mający własną stronę internetową. W przypadku przedstawiania przez ministerstwo propozycji regulacyjnych Komitet inicjuje konsultacje z zainteresowanymi organizacjami i obywatelami.

Nie wszystkie pisane reguły są realizowane w praktyce w sposób całkowicie satysfakcjonujący dla interesariuszy. W 2006 roku zapytano uczestników dialogu społecznego o opinie na temat ich doświadczeń z uczestnictwa w konsultacjach. Stworzono dość obszerną listę zastrzeżeń. Wskazano na groźbę apodyktyczności ze strony niektórych ministerstw. Urzednicy poddają pod dyskusję kwestie, co do których i tak podjęto już określone postanowienia.

Badacze wskazują również na przypadki braku przejrzystości oraz odpowiedniej reakcji (*responsiveness*) na przekazywane uwagi: nie zawsze było jasne, w jaki sposób strona rządowa wykorzystwała odpowiedzi interesariuszy i w jakim stopniu zostały uwzględnione w toku przygotowywania opublikowanego dokumentu z rozmów. Szwankowała również dostępność prowadzonych konsultacji dla wszystkich zainteresowanych stron: prowadzono je zazwyczaj poprzez organizacje pośredniczące. Wiele osób sugerowało, że dobrym rozwiązaniem byłaby rządowa platforma internetowa, umożliwiająca odnalezienie wszystkich tocących się prac legislacyjnych. Sygnalizowano również potrzebę lepszego monitoringu prowadzonych negocjacji, w przypadku których rząd nie zawsze miał środki do spełnienia wysokich standardów, odpowiadających potrzebom wszystkich partnerów dialogu.

Niemcy: zakorzeniona praktyka.

W Niemczech istnieje głęboko zakorzeniona praktyka uczestnictwa zainteresowanych aktorów społecznych w procesie tworzenia prawa federalnego już na jego wczesnym etapie, gdy projekt ustawy jest w fazie szkicu. Później jego uzgodniony kształt jest konsultowany jeszcze raz. Z reguły interesariusze współpracujący z rządem w zakresie prac legislacyjnych nie mogą narzekać na cynizm urzędników czy brak sprzężenia zwrotnego, co było zjawiskiem często obserwowanym w Wielkiej Brytanii. Ich społeczne i ekonomiczne interesy są wysłuchiwane i brane pod uwagę. Pomimo braku systematycznej ewaluacji do autorów raportu dotarły sygnały o wysokim poziomie satysfakcji z istniejących procedur zarówno wśród przedstawicieli organizacji reprezentujących przemysł, jak i pracowników. Prowadzone konsultacje przyjmują formę negocjacji zbiorowych, w toku których dąży się do konsensu. Z drugiej strony regulacjom podle-

gają tylko ogólne ramy, w których prowadzi się konsultacje.

Zasady konsultacji zawarto we Wspólnym Regulaminie Obrad Ministerstw Federalnych (*die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, GGO*), który określa relacje pomiędzy rządem i innymi organami konstytucyjnymi Republiki Federalnej. Znalazły się w nim zapisy o możliwie wczesnym konsultowaniu projektów nowych aktów prawnych z interesariuszami, ustalono terminy (zazwyczaj cztery tygodnie) w odniesieniu do końcowego przeglądu projektu ustawy, jednak pozostawiono ministerstwom bardzo dużą swo-

bodę w innych ważnych kwestiach. Zdaniem autorów raportu, istotnie cierpi na tym przejrzystość procedur. Wykazano również znaczne różnice pomiędzy praktyką stosowaną przez poszczególne resorty i poziomem przestrzegania przez nie standardów ułatwiających dialog. Nic dziwnego, skoro mogą one samodzielnie dobierać uczestników konsultacji, ustalać terminy zgłaszania uwag na wszystkich etapach prac poza final-

W Finlandii wykorzystano Internet na szeroką skalę, aby upowszechnić uczestnictwo w konsultacjach dla szerokiego spektrum grup interesu i środowisk, w tym obywateli niezrzeszonych w organizacjach.

nym (niekiedy zbyt krótkie, choć regułą jest raczej adekwatność ustalanego czasu na zgłaszanie uwag w stosunku do wagi opracowywanych regulacji), zakres przekazywanych interesariuszom informacji oraz kształt, jaki przyjmuje współpraca.

Transparentność procesu konsultowania tworzonego prawa cierpi również wskutek niejawności i często niesformalizowanego charakteru rozmów. Rezultaty konsultacji zawiera nota wyjaśniająca, dołączana do projektu ustawy przekazywanej do parlamentu – do tego momentu nie ma obowiązku ujawniania propozycji przedkładanych przez interesariuszy.

Ministerstwa mogą swobodnie decydować, które projekty ustaw udostępnią do publicznego komentowania i na jak długi czas. W gestii każdego resortu jest również wybór grup intere-

su, których przedstawiciele mogą uczestniczyć w konsultacjach. Jest on dyktowany historycznie ukształtowanym podziałem na aktorów uczestniczących w różnego rodzaju negocjacjach, dotyczących kształtu polityk publicznych, oraz na aktorów z tego systemu wyłączonych. Za „zewnątrznych interesariuszy” autorzy raportu uznali między innymi sektor małych i średnich przedsiębiorstw, konsumentów, obywateli oraz biznes – a więc kategorie, których nie można wpasować w tradycyjne podziały, obowiązujące na przykład w ramach systemu zbiorowych stosunków pracy. Z ustaleń badawczy wynika, że grupy te mają niewiele okazji do zgłaszania swoich sugestii, co może dusić innowacyjne i potencjalnie użyteczne pomysły, które mogłyby wyjść od ich przedstawicieli. W Niemczech mamy więc do czynienia z utrwalonym korporatyzmem w zakresie dialogu konsultacyjnego. Coroczne raporty ministerstw dotyczące prowadzonych konsultacji wpływają do Bundestagu, jednak nie ma spójnego systemu ewaluacji, który pozwoliłby wskazać łączną liczbę uczestników, odbytych rozmów itp. Autorzy posługują się metaforą „czarnej skrzynki”: praktyka prowadzonych konsultacji nie jest w pełni jawna i klarowna poza konkretnym resortem, w którym obowiązuje.

Rząd zainicjował projekt e-konsultacji, czyli konsultacji z wykorzystaniem technologii informatycznych i telekomunikacyjnych. W praktyce oznacza on budowę internetowej platformy, umożliwiającej przedstawicielom różnych grup interesu, a nawet pojedynczym obywatelom, komentowanie projektów aktów prawnych i przedstawianie własnych sugestii. Między 20 listopada a 12 grudnia 2008 obywatele mogli komentować projekt Bürgerportalgesetz – ustawy o utworzeniu dostępnej właśnie w Internecie platformy służącej partycypacji obywatelskiej *sensu largo*. Obecnie udostępniony jest

on-line między innymi serwis rządowy „Dialog Nachhaltigkeit der Bundesregierung” (www.dialog-nachhaltigkeit.de), na którym każdy obywatel może się zarejestrować i wziąć udział w dyskusjach poświęconym politykom długoterminowego planowania, związanego ze współczesnymi wyzwaniem ekonomicznymi, demograficznymi i środowiskowymi, z którymi borykają się Niemcy. Pierwsza faza projektu zakończyła się 14 listopada 2010. Na stronach portalu znalazło się zapewnienie, że opinie uczestników forów dyskusyjnych będą starannie oceniane przez urzędników ministerstw.

Francja: postęp oparty na tradycji. We Francji w ostatnich latach odchodzono od tradycyjnego korporatyzmu, przy jednoczesnym zachowaniu historycznie ukształtowanych, sprawdzonych rozwiązań. Wysiłek włożono w usprawnienie dotychczasowych instytucji, tj. rad i komisji doradczych, a także zapewnienie nowych kanałów komunikacji i otwarcie się na nowe kategorie interesariuszy. Wszechstronny użytek czerpie się z istnienia Internetu, który sprzyja praktyce otwartych konsultacji.

Konsultacje mają miejsce głównie za pośrednictwem – zazwyczaj – sektorowych ciał doradczych, mających charakter ciał publicznych, łączących kluczowych interesariuszy związanych z daną polityką publiczną. Ich liczba przekraczała w pewnym momencie 500, ale część jest już „martwa”, ponieważ nie zapisano mechanizmu ich likwidacji po zakończeniu konsultacji. Ostatnio zredukowane ich liczbę o około 40 procent. Te ciała (rady, komisje, komitety itp.) przeprowadzają proces konsultacji i organizują wszystkie strony zainteresowane wyrażaniem opinii i współudziałem w procesie podejmowania decyzji. W ich skład wchodzi często ważne osoby publiczne, a czasami również grupy parlamentarzystów. Jednym z najważ-

We Francji konsultacje mają miejsce głównie za pośrednictwem – zazwyczaj – sektorowych ciał doradczych, mających charakter ciał publicznych, łączących kluczowych interesariuszy związanych z daną polityką publiczną. Ich liczba przekraczała w pewnym momencie 500.

niejszych takich ciał jest Rada Ekonomiczna, Społeczna i Środowiskowa (CESE), której istnienie zagwarantowane jest konstytucyjnie (choć w parlamencie trwają spory na temat jej statusu). Od 2008 roku przyjmuje ona petycje obywateli.

Powyższe instytucje podejmują dyskusje nad aktami prawnymi w zakresie ochrony środowiska, transportu, rolnictwa itp. Część z nich istnieje dzięki określonym zapisom prawa, zaś inne tworzone są przez rząd *ad hoc*, jeśli opracowywane prawo lub wprowadzana reforma wymagają głosu tych kategorii obywateli, które nie są zwyczajowo reprezentowane w istniejących ciałach doradczych.

System instytucji odpowiedzialnych za dialog konsultacyjny we Francji wykazuje pewne niedociągnięcia, występujące również w innych krajach UE. Ewaluacja wykazała niedostatek wspólnej metodologii i ogólnych wytycznych dla prowadzonych przez różne ministerstwa rozmów. Niektórzy interesariusze narzekali na brak dostatecznego sprzężenia zwrotnego i nieuwzględnianie ich propozycji, między innymi wynikającego z presji czasu (jak już wiemy, jest to sytuacja częsta również w innych państwach). Autorzy raportu rekomendują ustanowienie ściślej określonych procedur, zapewnienie większej spójności pomiędzy resortami oraz identyfikację dobrych praktyk.

Tym, co przesądza w znacznej mierze o wyjątkowości francuskiego systemu instytucjonalnego służącego dialogowi społecznemu w omawianym tutaj zakresie, jest praktyka prowadzenia rozległych konsultacji dotyczących ważnych ogólnokrajowych kwestii związanych z rozwojem i planowaniem. Przy ich przeprowadzaniu wykorzystywane są różne techniki i media. W 1995 roku powołano Komitet ds. Debaty Publicznej (CNDP), który zapewnia udział szerokiej publiczności w planowaniu

i wprowadzaniu ugodnień w interesie narodowym, o ile proponowane rozwiązania będą społeczne lub ekonomiczne zastrzeżenia lub mogą mieć wpływ na środowisko. Nowszą inicjatywą jest tzw. Forum „Grenelle”, które służy wieloetapowym negocjacjom, pomocnym w opracowaniu „mapy drogowej” w zakresie ekologii, zrównoważonego rozwoju i planowania. Ma ona na celu uwzględnienie stanowisk wielu aktorów społecznych i grup interesu. W przypadku prac nad projektem ustawy dotyczącej planowania środowiskowego miały miejsce następujące stadia konsultacji:

- 1) prace w grupach roboczych, w których znalazła się reprezentacja rządu, władz lokalnych, organizacji pozarządowych, pracodawców i pracowników;
- 2) dyskusja nad propozycjami grup roboczych w ramach 31 istniejących ciał doradczych; dyskusja odbyła się również w parlamencie;
- 3) spotkania na szczeblu regionalnym, w których wziąć udział mógł każdy obywatel (wzięło w nich udział około 17 tys. osób w 17 miastach);
- 4) zgłaszanie propozycji przez Internet; strony internetowe związane z Forum odwiedziło 72 tysiące osób, osób, odnotowano 11 tysięcy zgłoszeń poprawek i sugestii w ciągu 17 dni;
- 5) etap negocjacji i decyzji w ramach czterech dyskusji panelowych;
- 6) stworzenie 33 dokumentów operacyjnych w celu implementacji wniosków z Forum „Grenelle”.

W Wielkiej Brytanii konsultacje ukierunkowane są w znacznej mierze na maksymalizację przejrzystości w procesach legislacyjnych. W 2000 roku ogłoszono Kodeks Praktyk Konsultacyjnych.

Holandia: rozwój na drodze eksperymentu. Holandia, podobnie jak Niemcy, posiada tradycje dialogu opartego na idei korporatyzmu, której tradycyjnie towarzyszyły dwie zasady naczelné: udział ekspertów w celu zapewnienia najwyższej jakości konsultacji oraz

silne ukierunkowanie na dążenie do konsensusu. Rozmowy, często o charakterze trójstronnym, do których dochodziło w toku procesów legislacyjnych, podlegały bardzo ścisłym regułom i silnej formalizacji. Tradycyjnie funkcjonowały dwa odrębne rodzaje ciał doradczych, prowadzących wewnętrzną dyskusję: stałe, których istnienie gwarantuje konstytucja, oraz instytucje powołane do istnienia w 1950 roku na mocy Ustawy o Organizacji Przemysłowej, działające na zasadzie trójstronności. Najważniejszą z nich jest Rada Społeczno-Ekonomiczna (SER), złożona z 11 przedstawicieli organizacji pracodawców, 11 przedstawicieli organizacji związkowych i 11 niezależnych ekspertów z zakresu ekonomii, prawa, socjologii i finansów, mianowanych przez rząd. Ma ona kompetencje w zakresie konsultowania istotnych w skali kraju regulacji prawnych, zaś jej charakter wykracza poza podstawową formułę trójstronności. W swoim oświadczeniu o celach działalności SER deklaruje budowę społecznego konsensusu w zakresie ważnych kwestii narodowych i ponadnarodowych. Akcentowana jest rola tej instytucji w tworzeniu reguł skłaniających biznes do społecznej odpowiedzialności oraz promowania idei rozwoju w sensie wykraczającym znacznie poza wzrost wartości wskaźników ekonomicznych.

W latach 90. uznano, że system wymaga modernizacji. Model korporatystyczny stał się nieodpowiedni do warunków jednolitego rynku europejskiego. Godzi w zasady pluralizmu. Dążenie do konsensusu wraz z wymogiem konsultacji przygotowywanych ustaw prowadziło do paraliżu procesów legislacyjnych: uchwalanie nowego prawa trwało całymi latami, rosła złożoność regulacji wywoływana przez długotrwałe i detaliczne dopasowywanie ich do oczekiwań stron dialogu.

Dlatego w 1997 roku podjęto decyzję o zwolnieniu ministerstw z obowiązku prowadzenia konsultacji w ramach ciał doradczych. Zredukowano ich liczbę z 491 w 1976 do 108 w 1993 roku. W 1997 roku nastąpiła likwidacja wszystkich pozostałych i utworzenie jednej takiej rady dla każdego ministerstwa. Funkcje konsultacyjne zostały jasno oddzielone od doradczych, a komitety doradcze skoncentrowały się na głównych zagadnieniach polityk społecznych w miejsce kwestii szczegółowych. Wprowadzono trzymiesięczny termin prowadzenia konsultacji.

Zmiany z drugiej połowy lat 90. skłoniły ministerstwa do poszukiwania nowych, mniej sformalizowanych i bardziej elastycznych sposobów konsultowania tworzonego prawa. Okazuje się, że sprawdzają się one lepiej w wypracowywaniu konsensusu. To nowe podejście rozwija się równoległe z tradycyjnym, budowanym od 1950 roku, systemem instytucji dialogu, stopniowo zyskując na znaczeniu.

Duże znaczenie miały konsultacje nowego typu w toku prac nad programem redukcji obciążeń dla biznesu, w ramach polityki *Better regulation*. Uruchomiono między innymi interaktywny serwis internetowy. Konsultacje objęły również pojedynczych obywateli, których również miały dotyczyć niektóre zmiany. Prowadzono seminaria, warsztaty i panele dyskusyjne. Jest to przykład prac legislacyjnych z ostatnich lat, w trakcie których dialog przybrał najbardziej innowacyjne formy.

Najnowszym, wartym uwagi rozwiązaniem jest eksperyment zainicjowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości, który polega na prowadzeniu e-konsultacji dotyczących co najmniej 10 procent aktów prawnych przygotowywanych przez każdy resort. Projekt ma pozostawać online od 4 do 12 tygodni, w czasie których każdy może zgłosić swoje propozycje i uwagi.

Dialog konsultacyjny to rozmowy dwustronne pomiędzy rządem a całym spektrum grup interesu, których dotyczyć ma projektowane prawo. Nacisk kładzie się więc przede wszystkim na szerokie uczestnictwo w konsultacjach.

Postanowiono także, że zostanie opublikowany w Internecie raport dostarczający informacji o sprzężeniu zwrotnym (odpowiedziach na uwagi obywateli). Eksperyment rozpoczął się latem 2009 roku i ma potrwać dwa lata.

Finlandia: silne tradycje i otwartość na nowe rozwiązania.

Dialog konsultacyjny w Finlandii opiera się na utrwalonych tradycjach. Promują one udział zorganizowanych grup interesu (władze miejskie, organizacje pracodawców i związki zawodowe, przedstawiciele biznesu, małe i średnie przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe broniące praw konsumentów oraz związane z ochroną środowiska itp.). Grupy te zostały uznane za prawomocnych uczestników konsultacji już w 1975 roku. W zasadniczych kwestiach poszukuje się konsensusu. Zwyczajowo interakcje odbywają się dwuetapowo, przy czym w każdej ich fazie stosowane są inne metody: na wczesnym etapie przygotowywania aktu

prawnego wysłuchuje się stanowisk zainteresowanych stron, zaś gotowy projekt podlega pisemnemu opiniowaniu. W odniesieniu do większych i ważniejszych przedsięwzięć legislacyjnych Rada Państwa lub ministerstwa powołują na czas opracowywania projektu komitety, w skład których wchodzi szerokie spektrum grup interesu, eksperci i decydenci. Rząd ma swobodę w ustalaniu ich składu. Ciała te koordynują udział uczestników konsultacji, przekazują komentarze i zgłaszają propozycje. Nota podsumowująca rozmowy musi zawierać szacunki społecznych, ekonomicznych i administracyjnych konsekwencji zaproponowanych rozwiązań.

Konsultacje są również mocno osadzone – jako element prac legislacyjnych rządu – w prawie państwowym. Konstytucja akcentuje prawo jednostki do uczestnictwa i wpływu na

rozwój społeczny oraz warunki życia, sugerując się, że jest to uzupełnienie prawa do powszechnego udziału w wyborach (dodatkowy mechanizm demokratyczny). W 1999 roku ogłoszono ustawę o otwartości działań rządu, wyznaczającą standardy w zakresie transparentności procesów legislacyjnych, między innymi poprzez udostępnianie obywatelom przygotowywanych projektów aktów prawnych. W 2005 roku ministerstwo finansów ogłosiło Kodeks konsultacji. Obecnie powinna być publikowana jego nowelizacja, oparta na typowym także

w innych państwach UE dążeniu do zwiększenia przejrzystości i uściślenia reguł. Niemal wszystkie ustawy przygotowywane przez rząd mają podlegać konsultacji, które winny odbywać się na zawartych w kodeksie zasadach – odejście od nich musi zostać każdorazowo pisemnie uzasadnione.

Tendencja do formalizowania reguł wiąże się z pewnymi niedoskonałościami dotychczasowych rozwiązań, zna-

nymi również z innych krajów. Przede wszystkim, pomiędzy praktykami stosowanymi przez poszczególne ministerstwa zachodzą duże różnice. Część interesariuszy informowała badaczy OECD, że niektóre resorty ogłaszały konsultacje bez odpowiedniego wyprzedzenia, uniemożliwiając partnerom społecznym należyte przygotowanie się do rozmów. Z reguły dyskusja toczy się nad szkicowym tekstem ustawy, pożądanym zaś byłby udział w niej zainteresowanych stron na jeszcze wcześniejszym etapie prac, gdy decydują się ogólne kierunki polityki w danym zakresie.

Jak było już wspomniane, w konsultacjach projektów ustaw przygotowywanych przez rząd Finlandii uczestniczą „tradycyjni” aktorzy dialogu trójstronnego oraz organizacje pozarządowe. W ostatnich latach pod-

W Wielkiej Brytanii podczas konsultacji dotyczących planów nowego systemu wsparcia socjalnego nadeszło 1660 odpowiedzi. Opinie wyraziło 776 obywateli, 567 pracowników ministerstwa oraz 325 organizacji.

jęto wysiłki na rzecz usprawnienia procesu konsultacji w tym zakresie, gdyż stopień wykorzystania rezultatów wspólnych prac okazywał się niesatysfakcjonujący. Pewnym problemem było również to, że niektóre ministerstwa miały tendencję do utrwalania praktyki konsultacji tylko z pewnym stałym gronem organizacji, podczas gdy inne, „nieswoje” instytucje miały utrudniony dostęp do forów konsultacji.

W Finlandii wykorzystano Internet na szeroką skalę, aby upowszechnić uczestnictwo w konsultacjach dla szerokiego spektrum grup interesu i środowisk, w tym obywatele niezrzeszonych w organizacjach. W tym zakresie rząd fiński już od dłuższego czasu czyni istotne kroki: udostępnia *on-line* projekty ustaw i umożliwia komentowanie tworzonych rozwiązań prawnych. Istnieje wspólna platforma pod adresem www.hare.vn.fi, na której publikowane są ważne informacje o aktualnych pracach rządu, komisjach doradczych, grupach roboczych i innych ciałach prowadzących konsultacje. Istnieje również oddzielny portal obywatelski, na którym udostępniana jest wiedza o instytucjach państwa fińskiego i procesach decyzyjnych. W najbliższej przyszłości ma urzeczywistnić się również projekt serwisu umożliwiającego e-konsultacje, choć już obecnie niektóre ministerstwa udostępniają fora internetowe, umożliwiające komentowanie publikowanych projektów. ■

Problemy demograficzne kraju i przebieg procesów ludnościowych w Polsce nie tylko może, ale też powinien stanowić przedmiot wielostronnego i rzeczowego dialogu i porozumienia społecznego – pisze ANTONI RAJKIEWICZ

Bomba demograficzna

procesy ludnościowe – obszar dialogu społecznego

W pierwszym numerze „Dialogu” z 2010 roku w obszernym omówieniu raportu NSZZ „Solidarność” „Praca Polska 2010” znalazł się fragment zatytułowany *Demograficzna bomba zegarowa*. Przytoczono w nim pogląd, że: *sytuacja Polski jest wyjątkowo niepokojąca i zapewne należy do najbardziej niebezpiecznych w Europie*. Zatrwożony przytoczoną opinią z uwagą przeczytałem rozdział piąty raportu z nagłówkiem „Spadek przyrostu naturalnego jednym z poważniejszych zagrożeń dla Polski”.

Lektura tekstu przyniosła podwójną reakcję. Po pierwsze – zadowolenia, że w programowym dokumencie związkowym znalazło się miejsce na poruszenie spraw ludnościowych i sformułowanie odpowiedniej rekomendacji – i po drugie – odczucia, że oceny ujęto zbyt jednostronnie i w tonacji nadmiernej trwożliwości. Nie oznacza to jednak, że współczesna sytuacja demograficzna w Polsce nie wymaga spójnych działań terapeutycznych i aktywności ciał publicznych, jak również dialogu i porozumienia społecznego. Konieczna jest przy tym wielostronna diagnoza uwzględniająca złożoność procesów ludnościowych.

W Polsce nie możemy narzekać na niedostatek danych źródłowych i porównawczych oraz wyników licznych auskultacji badawczych. Co roku ukazuje się obszerny (jeden z najlepszych w Europie) Rocznik Demograficzny, od 1974 roku działa nieprzerwanie Rządowa Rada (poprzednio nazywana Komisją) Ludnościowa, która co roku wydaje Raport o sytuacji demograficznej, na niespotykaną skalę toczył się na początku tego stulecia I Kongres Demograficzny, a działalność Komitetu Nauk Demograficznych PAN i Polskiego Towarzystwa Demograficznego wzmacnia front zmagania o rangę spraw ludnościowych w Polsce.

Nie sposób też pominąć Komitetu Prognoz PAN „Polska 2000”, który z troską o przyszłość kraju uznaje czołowe znaczenie czynnika demograficznego i formułuje odpowiednie opinie i postulaty. A zatem mamy w kraju spore zaplecze poznawcze i koncepcyjne. Korzystając z niego, chciałbym w niniejszym szkicu w sposób zwięzły przedstawić współczesną sytuację ludnościową w skali międzynarodowej i w Polsce, poruszyć sprawę prognoz demograficznych oraz zaproponować obszary dialogu społecznego w odniesieniu do omawianych procesów.

Świat się zaludnia. Z roku na rok powiększa się liczba ludności świata. Na początku XIX wieku, gdy Tomasz Malthus ogłosił swoje prawo ludności, zakładające, że liczba ludności powiększa się w postępie geometrycznym, a podaż środków żywności rośnie w postępie

arytmetycznym, szacowano, że kulę ziemską zamieszkiwało około jednego miliarda ludzi. Dwa miliardy nasza Ziemia przekroczyła w 1930 roku, trzy miliardy w 1950 roku, cztery miliardy w połowie lat 70., pięć miliardów – pod koniec lat 80., sześć miliardów – dziesięć lat później. Sześć i pół miliarda było nas w 2005 roku, a obecnie dochodzimy do siedmiu miliardów. Wśród nich jest ponad 1,3 mld mieszkańców Chin, około 1,2 mld ludności Indii i ponad 300 milionów zamieszkujących Stany Zjednoczone (USA). W sumie trzy wymienione powyżej kraje skupiają ponad 40 procent ludności świata. Dla porównania: 27 krajów należących do Unii Europejskiej zamieszkuje obecnie nieco ponad pół miliarda obywateli, tj. około 7 procent światowej populacji.

Na marginesie należy zauważyć, że kandydująca do Unii Europejskiej Turcja wykazuje szczególnie mocną dynamikę rozwoju demograficznego. Liczba jej ludności wzrosła w ciągu ostatnich 9 lat o 5,5 mln, osiągając 72 miliony. Utrzymanie się dotychczasowego poziomu przyrostu naturalnego w Turcji w ciągu najbliższych 10–15 lat spowodowałoby, że kraj ten, w przypadku przyjęcia go do Unii Europejskiej, zająłby czołową pozycję w jej potencjale demograficznym.

Sytuacja w UE i w Polsce. Sytuacja demograficzna w krajach Unii Europejskiej jest nader zróżnicowana, zależy ona od wielu czynników zarówno natury materialnej, jak i pozamaterialnej, przy czym te ostatnie mogą nawet przeważać. Wszak na postawy i zachowania ludzkie (a one przecież kształtują bieg procesów społecznych) wpływają wzorce kulturowe, uzależnienia światopoglądowe (religia), przekaz rodzinny, nastroje polityczne, infrastruktura ustrojowo-prawna, historia, położenie i zasoby kraju czy lokalnego środowiska itp., itd. Nie wszystkie elementy procesów demograficznych da się zmierzyć i określić liczbowo. Tutaj, zachowując w pamięci całą ich złożoność, ograniczymy się do przedstawienia i omówienia tych, które są poddane bieżącej i spisowej obserwacji statystycznej.

Na wstępie należy zwrócić uwagę na znaczne rozpiętości w liczbie ludności poszczegól-

nych krajów. Najliczniejsze Niemcy rejestrują 81,9 mln mieszkańców, a najmniejsza Malta ma ich tylko 413 tysięcy. Trzy kraje (Francja – 64,5 mln, W. Brytania – 61,8 mln i Włochy – 60,2 mln) wyprzedzają Hiszpanię (45,9 mln) i Polskę (38,2 mln), która zajmuje zarówno pod względem powierzchni, jak i liczby ludności szóste miejsce w Unii Europejskiej. Nasza pozycja jest jednak korzystniejsza w randze współczynnika obciążenia demograficznego, tzn. w relacji ludności w wieku nieprodukcyjnym (0–14 oraz 65 lat i więcej) do 100 osób w wieku produkcyjnym (15–64 lata). Tutaj ze współczynnikiem 40,7, przy średniej UE – 48,6 i najwyższym we Francji (53,4), obsadzamy miejsce trzecie (po Słowacji – 38,4 i Czechach – 40,4).

Niestety, ta korzystna obecnie ludnościowa renta strukturalna nie jest dostatecznie wykorzystana, bowiem współczynnik aktywności zawodowej, dotyczący osób w wieku 20–64 lata, lokuje nas dopiero na 23. miejscu w Unii (70,6 procent przy średnim w UE – 75,6 procent, najwyższym w Szwecji – 84,5 procent i najniższym na Malcie – 62,5 procent).

Gdy porównamy liczbę ludności w krajach Unii w ciągu ostatnich 10 lat, dosyć wyraźnie układa się dynamika ich wzrostu lub spadku. I tak we wszystkich krajach tzw. starej Unii liczba ludności wzrosła (wyjątek stanowią Niemcy, gdzie ostatnie dwa lata przyniosły pewien niewielki spadek), większość krajów przyjętych do Unii w obecnym dziesięcioleciu wykazuje natomiast utratę potencjału ludzkiego (nie odnotowały go: Czechy, Słowacja i Słowenia). Polska formalnie zmniejszyła go o około 100 tysięcy, faktycznie jednak dużo więcej, gdyż w końcu 2009 roku szacowano, że 1,87 mln zameldowanych w kraju obywateli przebywało za granicą powyżej 3 miesięcy. Co najmniej trzy czwarte należało do tzw. emigracji zarobkowej. Przy tej okazji warto zwrócić uwagę na to, że zmianom liczebności ludności poszczególnych krajów Unii z reguły towarzyszyło odpowiednie saldo ruchów migracyjnych. I tak było ono wyraźnie dodatnie w krajach powiększających liczbę ludności i ujemne tam, gdzie występował proces odwrotny (wyjątek stanowiły Węgry).

Powyższe dane pozwalają na sformułowanie tezy o wspólnym dla wszystkich krajów Unii Europejskiej zjawisku, jakim są migracje transgraniczne. Różna jest ich skala i struktura, ale powszechność zjawiska nakazuje odpowiednio jego uwzględnienie w ewidencji nie tylko procesów ludnościowych, lecz także finansowych. Wszak z zajęciami zarobkowymi wiążą się z reguły transfery pieniężne, które mogą zmieniać usytuowanie gospodarstw domowych, a szacuje się, że w Polsce co trzecie posiada zagraniczne konotacje ekonomiczne (w większości w krajach UE).

Dodajmy, że migracje transgraniczne powodują transfer potencjału matrymonialnego i prokreacyjnego; małżeństwa binacjonalne utrwaliły już swoją pozycję w statystyce ruchu naturalnego.

Przechodząc do charakterystyki współczesnego ruchu naturalnego w krajach Unii Europejskiej, należy na wstępie przypomnieć o równie powszechnym zjawisku demograficznym, jakim jest wydłużenie czasu życia i wzrost potencjału ludzkiego w wieku podeszłym, emerytalnym. Wszędzie rośnie liczba takich ludzi i ich udział w całej populacji. Niemal powszechnie poruszana jest sprawa dolnej granicy wieku emerytalnego, gwarancji dochodów i świadczeń socjalnych w wydłużającym się zmiernym życiu. Obecnie nie ma w Unii jednolitych ustaleń gerontologicznych, zwraca się uwagę natomiast na różny przeciętny czas trwania życia. Przy średniej dla Unii wynoszącej 73,2 lata, najdłużej żyje się (ponad 81 lat) we Włoszech, Szwecji, Francji i Hiszpanii, a najkrócej na Litwie (72 lata). Polska ze średnią dla obu płci – 75,5 – plasuje się w dolnej części omawianego rankingu.

Jeśli chodzi o poszczególne składniki ruchu naturalnego (urodzenia, zgonu, małżeństwa i rozejścia), to mamy też do odnotowania wspólne tendencje oraz swoiste zjawiska.

Do tendencji wspólnych zaliczyć można spadek współczynnika płodności i dzietności oraz utrzymywanie się ich poziomu poniżej progu zastępowalności pokoleń czy też reprodukcji. Wyjaśnić tu należy, że współczynnik płodności kobiet wynika z ilorazu liczby uro-

dzeń żywych i liczby kobiet w wieku rozrodczym (15–49 lat), współczynnik dzietności kobiet to liczba dzieci, które urodziłyby przeciętnie kobieta we wspomnianym wieku, zaś współczynnik reprodukcji świadczy o stopniu zastępowalności pokoleń matek przez córki, czyli o liczbie urodzonych przez nich córek (reprodukcja brutto) i dożywających do wieku swoich matek (reprodukcja netto). Posługujemy się też terminem „współczynnik dynamiki demograficznej”, wyrażającym stosunek liczby urodzeń żywych do liczby zgonów. A powszechnie używane określenie „przyrost naturalny ludności” oznacza różnicę liczby urodzeń żywych i liczby zgonów w danym okresie.

Dla procesu rozwoju ludności najbardziej istotna jest wysokość współczynnika dzietności. Jeśli przekracza ona dwoje dzieci na kobietę w wieku rozrodczym, można mówić o gwarancji zastępowalności pokoleń. Taki współczynnik występował w 2008 roku w Irlandii (2,1) i bliska mu była Francja (2,0). W pozostałych krajach Unii mieścił się między 1,32 we Włoszech i na Słowacji a 1,91 w Szwecji. W Polsce wynosił 1,39. Irlandia i Francja miały też najwyższe współczynniki płodności (64,6 i 55,2), inne kraje natomiast pozostawały w rozpiętości między 35,8 (Niemcy) a 52,6 (Szwecja). Polska odnotowała 42,5, czyli 425 urodzeń żywych przypadało na 10 tysięcy kobiet w wieku 15–49 lat.

Przy okazji prezentacji współczynników dzietności i płodności, których wysokość zdaje się stabilizować, wyraźnie wspólną tendencję wzrostu wykazuje średni wiek matek rodzących dzieci. Wzrost nastąpił we wszystkich krajach Unii i jego poziom zaczyna oscylować wokół 30 lat. Najwyższy jest w Irlandii (31,2), najniższy w Bułgarii (26,5). W Polsce podniósł się z 27,4 roku w 2000 do 28,5 roku w 2008.

W publicystyce poświęconej sytuacji ludnościowej najczęściej używanym terminem jest „przyrost naturalny”. Wielkość urodzeń i zgonów, różnica między nimi i odniesienie ich do ogólnej liczby ludności uznaje się za najbardziej istotne mierniki rozwoju demograficznego. Zajmują też one czołowe miejsce w międzynarodowej statystyce ludnościowej. Z danych Euro-

statu możemy więc dowiedzieć się, jak kształtowały się one w ostatnich latach. I tak tylko w pięciu krajach nie nastąpił spadek liczby urodzeń w 2008 roku w porównaniu z 2000 rokiem. Najwięcej dzieci w 2008 roku urodziło się we Francji (829 tysięcy), ale najwyższą stopę urodzeń miała Irlandia (17 urodzeń na 1000 mieszkańców). Średnia dla Unii wynosiła 10,7, najniższą miały Niemcy (7,9); Polska z 11,0 odbiła się od najniższego powojennego poziomu 9,2 w 2003 roku.

Wielkość i stopa zgonów okazały się bardziej zróżnicowane niż urodzenia. Przy średniej dla Unii 9,7 zgonów na 1000 ludności najniższa wystąpiła w Irlandii (6,6), najwyższa w Bułgarii (14,2). W odniesieniu do Polski wyniosła 10,1.

Porównanie liczby i stopy urodzeń i zgonów wykazało, że ujemne saldo tych składników ruchu naturalnego dotknęło w ostatnim roku aż 10 krajów należących do Unii. W potocznym języku mówi się, że nastąpił ujemny przyrost naturalny. Nie upoważnia on jednak do ogłaszania kryzysu demograficznego, bo zjawisko może być przejściowe (w Polsce trwało cztery lata: od 2002 do 2005 roku), ponadto strukturalną lukę demograficzną można wypełnić imigracją.

Z urodzeniami wiążą się dwie inne ważne kategorie demograficzne: zgony niemowląt oraz urodzenia nieślubne.

Przytaczane dane dotyczące zgonów niemowląt (dzieci w wieku poniżej roku) obejmują ich liczbę oraz współczynnik określający ich wielkość na 1000 urodzeń żywych. Ten ostatni wynosił średnio dla krajów Unii w 2008 roku 4,7; najwyższy był w Bułgarii, gdzie sięgał 14,2, najniższy w Luksemburgu – 1,8 i w Szwecji – 2,5. Polska odnotowała współczynnik 5,6, a zatem nieco wyższy od średniej w UE. Porównanie danych z 2008 roku z danymi z 2000 roku wykazuje, że we wszystkich krajach należących obecnie do UE nastąpił wyraźny spadek współczynnika umieralności niemowląt. W Polsce ta tendencja ma szczególną wartość. Przypomnieć bowiem należy, że jeszcze w 1938 roku na 1000 urodzonych dzieci umierało 140 niemowląt, a liczba ich zgonów (119 tysięcy) stanowiła jedną czwartą wszystkich zgonów w kraju (480

tysięcy); w 1951 roku udział umieralności niemowląt był jeszcze wyższy (90 tysięcy na 312 tysięcy ogółu zgonów), ale współczynnik spadł do 118. Radykalna poprawa nastąpiła w latach 70., kiedy ukształtował się poniżej 30 i w końcu lat 90., gdy spadł poniżej 10. Przy kreśleniu tych korzystnych zmian nie wolno jednak zapominać, że wraz z obniżeniem stopy umieralności niemowląt, przy doktrynie utrzymywania każdego życia za wszelką cenę wzrasta populacja osób z trwałymi schorzeniami organizmu. A zatem potrzebna jest rozbudowa odpowiednich form opieki nad niepełnosprawnymi czy chronicznie chorymi.

Międzynarodowa statystyka urodzeń zawiera również dane dotyczące urodzeń, które w okresie międzywojennym nazywano w Polsce nieślubnymi, a obecnie określa się jako pozamałżeńskie (*illegitimate*). I tutaj do odnotowania jest tendencja wzrostu ich udziału w ogólnej liczbie urodzeń, przy czym są już w Unii kraje, w których stanowią większość. Czołowe miejsce zajmują: Estonia (59 procent urodzeń pozamałżeńskich), Szwecja (55 procent) i Francja (53 procent), najrzadziej występują w Grecji (6 procent), a w Polsce przekroczyły 20 procent w 2009 roku, a jeszcze w latach 80. utrzymywały się na poziomie przedwojennym, tj. około 5 procent. W latach 90. nastąpiło pierwsze podwojenie, a w dziesięć lat później – kolejne. Urodzenia pozamałżeńskie stanowią istotny składnik powstawania rodzin niepełnych, których populację kształtują również rozwody i owdowienia. Co roku odnotowuje się w Polsce około 100 tysięcy nowych rodzin niepełnych.

Przejdźmy teraz do charakterystyki zgonów jako składnika ruchu naturalnego. Jak już wykazano przy omawianiu przyrostu naturalnego, ich poziom i stopa w większości krajów Unii kształtuje się poniżej liczby i stopy urodzeń. Ich ogólna liczba w poszczególnych krajach w ciągu ostatnich 10 lat nie uległa poważniejszym wahaniom, na ogół wyższa była liczba zgonów mężczyzn niż kobiet, co wiąże się z dość powszechnym zjawiskiem nadumieralności mężczyzn, powodowanej głównie wykonywanym zawodem, służbą wojskową, mo-

bilnością przestrzenną, uzależnieniami patologicznymi czy stanami depresji doprowadzającymi do samobójstw (jest ich więcej u mężczyzn niż u kobiet).

Krajem, w którym występuje od dawna przewaga liczby zgonów kobiet, są Niemcy; w Polsce na 100 zgonów ogółem przypadają w 2009 roku 53 zgony mężczyzn, a ogólna stopa wynosiła 10,1 przy średniej UE 9,7 i skrajnych: 14,2 w Bułgarii i 6,6 w Irlandii. W strukturze zgonów w Polsce godne uwagi są stosunkowo wysoka liczba i odsetek zgonów nienaturalnych (losowych). Około 15 tysięcy tego rodzaju zgonów stanowi prawie 4 procent ogółu i od lat utrzymuje się na tym samym wysokim poziomie. Przodują tutaj ofiary wypadków drogowych (około 4,6 tysiąca) oraz samobójcy (prawie 4,3 tysiąca); straż pożarna odnotowała w 2009 roku prawie 4,8 tysiąca śmiertelnych ofiar zdarzeń losowych.

Dalsze składniki opisywanego ruchu naturalnego ludności to małżeństwa i rozwody. W przeliczeniu na 1000 mieszkańców najczęściej małżeństw zawierano na Cyprze (7,7 w 2008 roku) i w Rumunii (7,0), najmniej w Słowenii (3,3) i w Bułgarii (3,6). Również rozwody mają swoje skrajności: od 0,8 w Irlandii i 0,9 we Włoszech do 3,3 w Belgii. Współczynniki dla Polski to odpowiednio 6,8 i 1,7.

Najbardziej istotna dla obu kategorii jest relacja ukazująca liczbę rozwodów na 1000 zawartych małżeństw. Tutaj również wyraźnie przoduje Belgia (775), za nią nieoczekiwanie idą Węgry (627) i Czechy (597); najniższe plasuje się Irlandia (154). Polska, przy trendzie wzrostu, z 206 rozwodami na 1000 zawartych małżeństw w 2000 roku doszła do 254 w 2008 roku.

Zamykając przegląd danych dotyczących ruchu naturalnego w krajach Unii Europejskiej, należy przypomnieć, że na ich dynamikę, obok

dominującej roli struktury wieku i płci, znaczny wpływ mają przepisy prawne (na przykład ustalające wiek uprawniający do zawarcia małżeństwa, regulujące sprawy rozwodowe, dopuszczające czy ograniczające aborcje itp.) oraz wpływy religijne. W dwoistym obrazie przebiegu procesów ludnościowych te ostatnie oscylują wokół instytucji rodziny i jej roli prokreacyjnej, co utrwala różnicowania przestrzenne. Z drugiej strony występują wspólne tendencje zmian, wyrażające się na przykład w przesuwaniu czasu urodzenia dziecka, nieślubnego jego poczęcia, zmiany partnera czy wyboru bezdzietności. Dominującą wspólną cechą współczesności jest proces starzenia się wraz z jego konsekwencjami społecznymi i ekonomicznymi. On też staje się przedmiotem szczególnego zainteresowania zarówno w skali międzynarodowej, jak i poszczególnych krajów.

Na tle powyższych konstatacji warto zwrócić uwagę na kilka swoistości demograficznych w Polsce. I tak w poniższej tabeli ukazano znaczne wahania ilościowe w składnikach powojennego ruchu naturalnego. Najbardziej istotne jest tutaj falowanie liczby urodzeń z przypomnieniem, że po wyżu w 1955 roku nastąpił drugi wyż w 1983 roku, który przyniósł prawie 724 tysiące urodzeń żywych. To echo wyżowych lat 50. było oczekiwane, ale zaskoczeniem stała się czteroletnia depresja w latach 2002–2005, która przyniosła ujemne saldo ruchu naturalnego.

Inną polską cechą charakterystyczną jest rozszerzenie form rozejścia małżeńskiego. Obok rozwodów wprowadzono separację (szczyt ilościowy orzeczeń przypada na rok 2005 – 11 600; w 2009 roku było ich 3233) przy równoczesnym wzroście liczby unieważnień małżeństw kościelnych według procedur kodeksu prawa kanonicznego Kościoła rzymskokatolickiego.

TABELA 1. Urodzenia, zgony, małżeństwa i rozwody w Polsce; stany najwyższe, najniższe i w 2009 roku

Urodzenia		Zgony		Małżeństwa		Rozwody	
rok	w tys.	rok	w tys.	rok	w tys.	rok	w tys.
1955	793,8	1991	405,7	1975	330,8	2006	71,9
2003	351,1	1960	224,2	2004	191,8	1946	8,0
2009	417,6	2009	384,9	2009	250,8	2009	65,3

Źródło: Rocznik Demograficzny 2010, GUS, Warszawa 2010, s. 28–31.

Warto też wspomnieć o utrwalającej się ilościowo kategorii małżeństw binacjonalnych ze skłonnością preferowania przez Polki partnerów z Niemiec i Wielkiej Brytanii oraz przez Polaków obywateli Ukrainy.

Przy ocenie zmiennych w czasie składników ruchu naturalnego w Polsce nie sposób uciec od wskazania najbardziej dramatycznego układu, jakim jest najwyższy w okresie powojennym potencjał ludności w wieku produkcyjnym (64,5 procent ogółu ludności w 2009 roku) i niedostateczne jego spożytkowanie w gospodarce narodowej. A wśród liczącego 24,6 mln potencjału ludzkiego mamy dzisiaj około 6 mln osób z wykształceniem wyższym. Tak więc marnujemy wielką demograficzną szansę rozwoju kraju.

Krótko o prognozach demograficznych.

W opisanym na wstępie raporcie „Praca Polska 2010” wyeksponowano prognozę przewidującą spadek liczby ludności Polski do około 31 mln w 2060 roku (na marginesie: taką liczbę ludności mieliśmy już dwukrotnie w ubiegłym stuleciu: w 1930 i 1964 roku!). Jest to tzw.

prognoza ostrzegawcza, której nie należy lekceważyć, ale też nie powinna być eksponowana jako zagrożenie egzystencjalne. W celu zrelatywizowania znaczenia prognoz długoterminowych, a równocześnie możliwości wariantowego i kroczącego ich ujmowania przedstawiono tabele 1 i 2. Zawarte w nich dane powinny przestrzegać przez fetyszyzowaniem wybranej z kontekstu wręcz katastrofalnej wizji, a równocześnie zachęcić do dostrzegania przewidywanych zmian w krajobrazie demograficznym świata i Polski.

Wymowną ilustracją konsekwencji spadku liczby urodzeń w Polsce od 1984 roku są liczebności roczników dziewiętnastolatków w latach 2003–2022.

Obszary dialogu i porozumienia. Potencjał demograficzny kraju i przebieg procesów ludnościowych w Polsce nie tylko może, ale też powinien stanowić przedmiot wielostronnego i rzeczowego dialogu i porozumienia społecznego. Wydaje się, że do tematów o znaczeniu szczególnym należą sprawy:

TABELA 2. Prognozy ludności w skali światowej do 2000 roku i stan faktyczny (w mln)

Wyszczególnienie	Świat	Chiny	Indie	USA
Prognoza CFSC				
wysoka	5974	1138	968	248
średnia	5884	1124	947	247
niska	5752	1125	918	246
Prognoza CB				
wysoka	6798	1468	1142	270
średnia	6351	1329	1021	248
niska	5992	1176	974	234
Stan faktyczny				
w 2000 roku	6115	1267	1042	288
w 2009 roku	6829	1331	1191	307

Źródło: *The Global 2000. Report to the President, Washington 1980, s. 163–165 I 174–175 (wyd. niem.); Rocznik Demograficzny 2010, GUS, Warszawa 2010, s. 467–468.*

TABELA 3. Ostatnie prognozy ludności GUS dla Polski (w mln osób)

Rok	Ludność ogółem			W wieku 0–17 lat			Powyżej 65. roku życia			Współczynnik dzietności		
	I	II	III	I	II	III	I	II	III	I	II	III
2010	40,2	37,9	38,1	9,3	6,8	7,1	4,8	5,2	5,2	1,92	1,2	1,36
2015	40,6	37,6	38,0	9,7	6,3	6,9	5,4	6,0	5,9	1,93	1,25	1,42
2020	40,7	37,2	37,8	9,6	6,1	7,0	6,4	7,1	7,0	1,92	1,25	1,45
2025	.	36,6	37,4	.	5,8	6,8	.	8,1	7,8	.	1,25	1,45
2030	.	35,7	36,8	.	5,3	6,3	.	8,5	8,2	.	1,25	1,45
2035	.	.	36,0	.	.	5,6	.	.	8,4	.	.	1,45

Źródło: I – Prognoza ludności według województw na lata 1996–2020, GUS, Warszawa 1997; II – Prognoza demograficzna na lata 2003–2030, GUS, Warszawa 2004; III – Prognoza ludności na lata 2008–2035, GUS, Warszawa 2009.

TABELA 4. Urodzenia w latach 1980–2002 i liczebność rocznika w wieku 19 lat w okresie 1999–2022 (w tys.)

Rok urodzenia	Liczebność rocznika		Rok ukończenia 19 lat
	urodzenia	w wieku 19 lat ^a	
1955 ^b	794	713	1974
1980	696	662	1999
1981	882	647	2000
1982	705	677	2001
1983 ^c	724	693	2002
1984	702	675	2003
1985	680	655	2004
1986	637	515	2005
1987	608	585	2006
1988	590	570	2007
1989	564	545	2008
1990	548	525	2009
1991	548	525	2010
1992	515	490	2011
1993	494	470	2012
1994	481	455	2013
1995	433	410	2014
1996	428	405	2015
1997	413	390	2016
1998	396	370	2017
1999	382	360	2018
2000	378	355	2019
2001	368	345	2020
2002	364	330	2021
2003	351	330	2022

^a Od rocznika ukończenia 19 lat w 2003 roku do 2022; prognoza w zaokrągleniu do 5 i 10 tysięcy.

^b Szczyt urodzeń w latach 50.

^c Szczyt urodzeń w latach 80.

- racjonalnego spożytkowania współczesnego potencjału ludności w wieku produkcyjnym i o stale wzrastającym poziomie jego kwalifikacji; godna uwagi jest też projekcja preferowania rozwiązań modernizacyjnych związanych z przyszłym ilościowym obniżeniem się wspomnianego potencjału;
 - systemowego zapewnienia środków utrzymania narastającej populacji ludzi w wieku podeszłym (w tym potrzebne są uzgodnienia dotyczące wieku emerytalnego oraz zachęcające do własnej przeczności);
 - alternatywnych gwarancji instytucjonalnych (żłobek czy urlop i ewentualnie zasitek wychowawczy) dotyczących opieki nad małym dzieckiem, związanych z aktywnością zawodową matki;
 - upowszechnienia wychowania przedszkolnego;
 - wprowadzenia dualnego systemu kształcenia w szkołach stopnia średniego;
 - ustanowienia ubezpieczeniowego systemu usług pielęgnacyjnych;
 - kompleksowego programu dla populacji tzw. trzeciego wieku;
 - opracowania doktryny migracji transgranicznych;
 - powszechnej edukacji demograficznej.
- Listę propozycji tematów dialogu i porozumień społecznych można wydłużać, pamiętać przy tym należy o takich wartościach, jak: ciągłość, spójność i jakość narodowych zasobów ludzkich, edukacja i praca kształtująca ową jakość i sens życia, swoboda decyzji matrymonialnych i prokreacyjnych, prawo małego dziecka do ciepła matczyne, prawo do wyboru miejsca pobytu i pracy, czynienie z Polski kraju przyjaznego dla tych, którzy chcą w niej żyć, uwzględniających właściwości różnych faz życia i kondycji człowieka, pobudzanie go do aktywności społecznej itp.
- Kończąc – chodzi o to, by w trosce o przyszłość kraju troszczyć się bardziej o jakość potencjału ludzkiego i korzystać z tego, co przynosi pożytek i niesie postęp w innych społeczeństwach. Kompleksowość kształtowania procesów ludnościowych to strategiczny segment przyszłości Polski. ■

W dyskusjach o sprawach wsi trudno jest wyodrębnić wyraźne strony dialogu, tak jak to ma miejsce w przypadku rozmów pracodawców i pracowników. Podziały interesów społecznych na wsi przebiegają bowiem w wielu kierunkach

– pisze TOMASZ GRZEGORZ GROSSE

Dialog wokół rozwoju obszarów wiejskich podejście sektorowe i integralne

Rozwój obszarów wiejskich (ROW) w Polsce zależy w dużej mierze od wysokości inwestowanych funduszy, a także od ukierunkowania unijnej polityki rolnej i pokrewnych polityk europejskich. Dotychczas rozwój w tym zakresie był najczęściej utożsamiany z rozwojem rolnictwa i powiązanych z nim branż. Wyzwaniem stało się jednak to, czy zagadnienia rozwojowe na wsi uda się postrzegać szerzej i oprzeć na pobudzeniu pozarolniczych aktywności gospodarczych i społecznych.

Obecnie widzimy nasilającą się debatę europejską na temat zmian w polityce rozwoju obszarów wiejskich. Zbliża się bowiem kolejny okres, na który będzie ustalony nowy budżet (innymi słowy – perspektywa finansowa UE rozpoczynająca się po roku 2013). Niezwykle ważny jest sposób prowadzenia debaty społecznej na ten temat. Od niej zależy ukierunkowanie polityki publicznej w stosunku do obszarów wiejskich. Pokazuje, jak istotne znaczenie w ustroju demokratycznym mają instytucje dialogu społecznego i obywatelskiego, a zwłaszcza reprezentatywny dobór interesariuszy poszcze-

gólnych polityk publicznych. Jeśli zakres konsultacji jest ograniczony przede wszystkim do grup społecznych powiązanych z rolnictwem, to w przyszłej polityce rozwoju obszarów wiejskich można spodziewać się realizacji głównie interesów lobby rolniczego.

Szerszy krąg konsultacji stwarza natomiast większe prawdopodobieństwo zrównoważenia interesów społecznych i przedstawienia instrumentów działań publicznych, które umożliwiają rozwój w kierunku pozarolniczych form aktywności społecznej i ekonomicznej. Forma dialogu stanowi więc jedno z najważniejszych wyzwań stojących przed decydentami politycznymi. Wyłania się oto zagadnienie, w jaki sposób zorganizować debatę społeczną o przyszłości wsi. Jest to tym większe wyzwanie, gdyż zarówno w Unii Europejskiej, jak i w Polsce sprawami wsi zajmują się urzędnicy i politycy bezpośrednio związani z problematyką rolnictwa. Oznacza to, że mają oni tendencję do postrzegania problemów wsi przez pryzmat sektorowy, co jest zbyt jednostronnym podejściem i faktycznie ogranicza możliwości rozwoju obszarów wiejskich.

Mechanizmy debaty społecznej na szczeblu europejskim i krajowym. Komisja Europejska odpowiedzialna za przebieg dyskusji na temat Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) zaprosiła do niej szerokie grono organizacji społecznych¹. Wśród nich znajdują się tradycyjnie przedstawiciele rolników, właściciele ziem-

skich, hodowców, leśnictwa i branży spożywczej. Obok nich występują także organizacje reprezentujące inne interesy społeczne, między innymi konsumencie, stowarzyszenia ekologiczne i ochrony zwierząt, wiele innych organizacji pozarządowych działających na obszarach wiejskich (między innymi zajmujących się sprawami lokalnej kultury i turystyki). Zaproszono również czołowe *think tanki* i instytuty badawcze.

Szerokie grono interesariuszy daleko wykracza poza sektorowe spojrzenie na problematykę przyszłości rolnictwa i rozwój obszarów wiejskich. Taka formuła debaty jest więc zbliżona do dialogu obywatelskiego, w ramach którego spotykają się różne interesy społeczne i krzyżuje się wiele odmiennych perspektyw dotyczących omawianej problematyki. Cechą charakterystyczną dyskusji o sprawach wsi jest bowiem to, że trudno tutaj wyodrębnić wyraźne strony dialogu, tak jak to ma miejsce w przypadku rozmów pracodawców i pracowników. Podziały interesów społecznych na wsi przebiegają bowiem w wielu kierunkach. Zarówno między pracownikami rolnymi a ich pracodawcami (rolnikami), jak i między małymi rolnikami a dużymi właścicielami ziemskimi, między rolnikami a przemysłem spożywczym oraz organizacjami handlowymi. Kolejny podział występuje między interesami sektora rolnego (dążącego do zwiększenia dochodów) i konsumentami towarów spożywczych (starających się kupować jak najtańsze produkty). Pomoc finansowa dla rolnictwa niejednokrotnie powoduje wzrost cen żywności. Różnice interesów występują także między branżą rolniczą a innymi interesami mieszkańców obszarów wiejskich, a nawet między rolnictwem a ekologami i organizacjami chroniącymi zwierzęta itp. Kolejna płaszczyzna dialogu dotyczy relacji między władzami publicznymi (różnych szczebli) a interesami sektorowymi powiązanymi z rolnictwem.

W UE, jak i w Polsce sprawami wsi zajmują się urzędnicy i politycy bezpośrednio związani z problematyką rolnictwa. Oznacza to, że mają oni tendencję do postrzegania problemów wsi przez pryzmat sektorowy, co jest zbyt jednostronnym podejściem i faktycznie ogranicza możliwości rozwoju obszarów wiejskich.

Tematyka przyszłości rozwoju obszarów wiejskich (ROW) została w szczególny sposób podjęta przez Komisję Europejską. Zorganizowano specjalne forum dyskusyjne w ramach Europejskiej Sieci Rozwoju Obszarów Wiejskich. Skupia ona szerokie grono interesariuszy związanych ze wsią. W debacie toczącej się w 2010 roku wzięły udział europejskie organizacje reprezentujące różne interesy społeczne, a ponadto prowadzono dyskusję w sposób zdecentralizowany na poziomie państw członkowskich. Cztery typy organizacji europejskich zaopiniowały w formie pisemnej dokumenty programowe Komisji. Przede wszystkim kilka reprezentujących sektor rolnictwa (między innymi Komitet Profesjonalnych Organizacji Rolniczych). Obok nich znalazły się organizacje ekologiczne i obrońców zwierząt (między innymi Bird-life International), organizacje samorządowe (na przykład Zgromadzenie Regionów Europy) oraz wyspecjalizowane instytucje zajmujące się szeroko rozumianym rozwojem obszarów wiejskich (na przykład Partnerstwo dla Wiejskiej Europy; RED: Rozwój Obszarów Wiejskich i Środowiska).

Na szczeblu narodowym za przeprowadzenie debaty odpowiadały natomiast ministerstwa zajmujące się rozwojem obszarów wiejskich. Na przykład w Danii² opinie przedstawiły cztery z pięciu władz regionalnych. Oparły się one na wewnątrzregionalnych sieciach ROW. Oprócz tego w dyskusji wzięło udział około 20 przedstawicieli lokalnych władz samorządowych, partnerzy społeczni, w tym organizacje pracodawców, lokalne grupy działania (funkcjonujące w ramach unijnych projektów Leader, wyspecjalizowanych w rozwoju obszarów wiejskich), jak również firmy konsultingowe i zwykli obywatele z różnych części kraju. Z kolei na Węgrzech debata prowadzona była w ramach narodowej sieci ROW i objęła ponad 7 tysięcy jej udziałowców. Ponownie obok organizacji rolniczych wypowiedziały

się władze samorządowe, organizacje ekologiczne, instytucje badawcze i lokalne grupy działania (LGD).

Dokument Komisji, który podsumowuje konsultacje, nie przedstawia żadnych danych o dyskusji toczącej się w Polsce. Na podstawie opinii przesłanej do Komisji z polskiego resortu rolnictwa³ można jednak domniemywać, że została ona przygotowana na podstawie dyskusji przeprowadzonej w ramach polskiej sieci obszarów wiejskich. Wspomniana sieć jest ciekawym mechanizmem dialogu obywatelskiego, który został wprowadzony do Polski w wyniku integracji europejskiej. Funkcjonuje zgodnie z wyraźnymi wskazówkami Unii Europejskiej na potrzeby realizacji unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich. Dodatkowo sieć jest finansowana z funduszy UE przeznaczonych na ROW (w latach 2007–2013 na obsługę administracyjną przeznaczono 11 mln euro, a na działania merytoryczne 44 mln euro).

Zgodnie z regulacją UE⁴ krajowe sieci obszarów wiejskich prowadzą identyfikację i analizę dobrych praktyk w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, które byłyby możliwe do przeniesienia, oraz przekazują informacje na ich temat. Przenoszą te praktyki oraz projekty innowacyjne do państw członkowskich i zajmują się wymianą doświadczeń oraz *know-how*. Przygotowują programy szkoleniowe dla lokalnych grup działania i zajmują się wymianą doświadczeń między tymi grupami. Zarządzają siecią i oferują pomoc techniczną dla współpracy międzyterytorialnej i transnarodowej. Ponadto zajmują się oceną polityki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Sekretariat Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich (KSOW) znajduje się w Ministerstwie Rolnictwa, oddziały regionalne usytuowane są natomiast w samorządach województw. Zgodnie ze standardami unijnymi w ramach KSOW funkcjonują różnorodne interesy społeczne. Obok administracji centralnej i organizacji związanych z sektorem rolnictwa znajdują się samorządy regionalne i lokalne, lokalne grupy działania,

organizacje ekologiczne, inne organizacje pozarządowe związane z ROW, instytucje naukowe i badawcze itp.

Nowa instytucja dialogu sektorowego.

Udział Polski w unijnej polityce rozwoju obszarów wiejskich uznano za podstawę do starań o budowę odrębnych mechanizmów dialogu obywatelskiego, który dotyczyłby tego kręgu zagadnień. Grupa posłów wniosła do Marszałka Sejmu RP latem 2010 roku⁵ projekt ustawy, który zakłada powołanie Komisji Dialogu i Partnerstwa Obszarów Wiejskich i Rolnictwa.

Wydaje się jednak, że wprowadzenie dodatkowego mechanizmu dialogu o sprawach ro-

Dyskusji europejska wskazuje na to, że możliwe są zmiany w zakresie rozwoju obszarów wiejskich m.in. w kierunku silniejszego uwzględnienia aspektów środowiskowych i wyzwań klimatycznych.

zwoju wsi zmierza w stronę silniejszego uwypuklenia kwestii sektorowych, czyli typowo rolnych. Widoczne jest także podobieństwo nowej formy dialogu do mechanizmów funkcjonujących w Trójstronnej Komisji między rządem, związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców. W jej skład mają wejść przedstawiciele trzech stron: społeczno-

zawodowej, gospodarczej oraz rządowej. Kompetencje komisji będą zbliżone do Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych. Dotyczą w szczególności opiniowania wstępnej prognozy wielkości makroekonomicznych stanowiących podstawę do prac nad projektem ustawy budżetowej na rok następny, wzrostu w następnym roku emerytur i rent z Funduszu Emerytalno-Rentowego, projektu budżetu państwa oraz innych wskaźników makroekonomicznych. Ponadto Komisja ma być główną areną dyskusji o wszystkich sprawach związanych z polityką rolną i rozwojem obszarów wiejskich. Zakłada się, że przedstawicielami rolników są członkowie strony związkowej (faktycznie mogą być także pracodawcami), a także – kiedy indziej – strony gospodarczej (w ramach udziału Krajowej Rady Izb Rolniczych). Jak wcześniej wspomniałem, na obszarach wiejskich występuje znacznie szerszy krąg podziałów społecznych i większe grono interesariuszy niż tyl-

ko organizacje związane z rolnictwem. Projekt ustawy nie przewiduje natomiast udziału organizacji ekologicznych i nierolniczych stowarzyszeń związanych z rozwojem obszarów wiejskich czy przedstawicieli samorządów regionalnych i lokalnych. Faktycznie komisja w pewnym sensie staje się dwustronna między stroną rządową i interesami sektora rolnego. Będzie ona zinstytucjonalizowaną formą wpływu określonego grona interesariuszy na politykę rządu w zakresie rozwoju obszarów wiejskich.

W takiej konstrukcji nastąpi wzmocnienie sektorowego spojrzenia na rozwój obszarów wiejskich. Może stać się okazją do preferencyjnego traktowania w polityce rządu podmiotów związanych z produkcją rolną w stosunku do innych grup społecznych funkcjonujących na terenach wiejskich. Tymczasem wydaje się, że potrzebne jest zrównoważone podejście w polityce publicznej wobec obszarów wiejskich, a zwłaszcza zwiększenie wielotorowości myślenia o rozwoju tych terenów. Służyłby temu szerzej pojęty dialog społeczny w tym zakresie. Współgrałoby to z działaniami Komisji Europejskiej, wskazującej na potrzebę poszerzenia kręgu udziałowców społecznych, którzy powinni uczestniczyć w dyskusji o przyszłości WPR i polityce rozwoju obszarów wiejskich. Poszerzenie kręgu dyskutantów może przyczynić się do stopniowych zmian w postrzeganiu mechanizmów rozwoju obszarów wiejskich i kształtowania polityki publicznej na tych terenach. W zachodnich krajach UE ma miejsce wychodzenie z typowo korporacyjnej formy organizacji dialogu (zwłaszcza gdy dotyczy obszaru poza stosunkami pracy) i konsultacji społecznych. Daje to bowiem większe prawdopodobieństwo znalezienia wszechstronniejszych rozwiązań dla współczesnych problemów, które mają zwykle charakter przekrojowy, wykraczają bowiem poza ramy tradycyjnych sektorów.

Wprowadzenie
dodatkowego
mechanizmu dialogu
o sprawach rozwoju
wsi zmierza w stronę
silniejszego uwypuklenia
kwestii sektorowych,
czyli typowo rolnych.

Rozwój obszarów wiejskich po 2013 roku.

Warto podkreślić, że w europejskiej polityce rolnej wciąż ścierają się poglądy dotyczące sposobu, w jaki powinny rozwijać się obszary wiejskie, na ile w oparciu o produkcję rolną, a na ile również – o innego typu działalność ekonomiczną. Parlament Europejski⁶ wzywał w 2009 roku decydentów unijnych w rezolucji, aby zastosowali zintegrowane podejścia w polityce rozwoju obszarów wiejskich w kolejnym cyklu budżetowym UE. Powinni przede wszystkim silniej zdywersyfikować działania pomocowe idące w kierunku zwiększania konkurencyjności pozarolniczych aktywności gospodarczych i zawodowych mieszkańców. Zin-

tegrowane podejście – w rozumieniu Parlamentu – obejmuje także ściślejszą koordynację między różnymi politykami i funduszami europejskimi, zwłaszcza z polityką spójności i instrumentami finansowymi wdrażanymi regionalnie.

Przebieg dotychczasowej dyskusji europejskiej wskazuje na to, że możliwe są zmiany

w polityce obszarów wiejskich. Możliwe są zmiany między innymi w kierunku silniejszego uwzględnienia aspektów środowiskowych i wyzwań klimatycznych. Komisja Europejska zapowiada silne ukierunkowanie przyszłej Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) w stronę „zazieleniania” rolnictwa i jego lepszego dostosowania do sytuacji, w której konieczne jest więcej działań zapobiegających zmianie klimatu⁷. W innych dokumentach europejskich⁸ wskazuje się na potrzebę zwiększenia różnorodności działań wspierających obszary wiejskie. Wiele propozycji ma charakter socjalny, związane są one między innymi z podjęciem działań na rzecz poprawy jakości – życia mieszkańców i dostępu do usług publicznych, zwiększeniem dochodów mieszkańców wsi oraz ograniczaniem ich wykluczenia społecznego. Oprócz tego w europejskiej debacie pojawiały się propozycje

Komisja Dialogu i Partnerstwa Obszarów Wiejskich i Rolnictwa

Uprawnienia zaplanowane dla Komisji Dialogu i Partnerstwa Obszarów Wiejskich i Rolnictwa w zakresie ocen propozycji rządowych w sprawach:

- wstępnej prognozy wielkości makroekonomicznych stanowiących podstawę do prac nad projektem ustawy budżetowej na rok następny,
- wzrostu w następnym roku emerytur i rent z Funduszu Emerytalno-Rentowego,
- projektu budżetu państwa na rok następny,
- projektu ustawy budżetowej,
- innych wskaźników makroekonomicznych, o ile stanowią tak odrębne przepisy.

Skład Komisji

1. Strona rządowa. Przedstawiciele Rady Ministrów wskazani przez Prezesa Rady Ministrów, w tym obligatoryjnie: ministrowie, lub podsekretarze stanu albo sekretarze stanu z działów administracji rządowej: rolnictwa, rozwoju wsi, rynków rolnych oraz rozwoju regionalnego.

2. Strona społeczno-zawodowa. Reprezentują ją przedstawiciele organizacji prowadzących

działalność w formie: społeczno-zawodowych organizacji rolników, związków zawodowych rolników oraz związków zawodowych zrzeszających pracowników z sektora produkcji rolnej oraz przetwórstwa rolnego.

3. Strona gospodarcza. Reprezentuje ją przedstawiciel Krajowej Rady Izb Rolniczych, a także mogą ją reprezentować przedstawiciele organizacji pracodawców oraz związków spółdzielni rolniczych z sektora produkcji rolnej oraz przetwórstwa rolnego.

Projekt ustawy umożliwia zaproszenie do Komisji innych organizacji działających w zakresie wsi i rolnictwa albo rynków rolnych: stowarzyszeń. W posiedzeniach Komisji mogą brać udział także doradcy (stali przedstawiciele), którzy reprezentują organy władzy publicznej lub państwowe jednostki organizacyjne: Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, Prezesa Agencji Rynku Rolnego, Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych, Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej.

dotyczące zwiększenia zróżnicowania gospodarczego na terenach wiejskich, w tym w zakresie wspierania rozwoju usług i przedsiębiorczości, a nawet innowacji i działalności badawczo-rozwojowej.

W dalszym ciągu jednak – zauważmy – duża część przedstawionych propozycji jest ściśle powiązana z celami sektorowymi, czyli prezentuje tradycyjne podejście sprowadzające obszary wiejskie do rolnictwa. Widać to między innymi po propozycji zwiększenia środków na poszanowanie przyrody, ochronę zasobów naturalnych i krajobrazu w działalności rolnej, po koncepcji wykorzystania rolnictwa dla zwiększenia produkcji odnawialnych źródeł energii, zwiększenia dochodów rolników, zabezpieczenia bezpieczeństwa żywnościowego, wsparcia różnorodności i wysokiej jakości produkcji rolnej, wprowadzania nowych technologii i innowacji do działalności rolnej itp. Widzimy więc, że w dokumentach unijnych⁹ termin dywersyfikacja odnosi się coraz częściej do strukturalnych zmian w go-

spodarstwach rolnych, a nie do poszukiwania nowych form działalności gospodarczej poza rolnictwem.

Komisja Europejska podkreśla w propozycji reform polityki rolnej po roku 2013, że rolnictwo pozostaje motorem rozwoju obszarów wiejskich, a przyszłość tych terenów zależy przede wszystkim od dynamiki i konkurencyjności sektora rolnego. Analiza dyskursu europejskiego potwierdza silne, a nawet rosnące znaczenie sektorowego podejścia do przyszłości WPR. Wypowiedzi komisarz Mariann Fischer Boel wskazują między innymi na akcentowanie kwestii bezpieczeństwa żywnościowego, które odnosi się do utrzymania europejskiego potencjału produkcji rolniczej. Jej publiczne wystąpienia wskazują, że polityka rozwoju obszarów wiejskich ma mieć drugoplanowe znaczenie wobec celów sektorowych rolnictwa. Jest przede wszystkim powiązana z problematyką zmian klimatycznych i pełni funkcje legitymizacyjne dla Wspólnej Polityki Rolnej w celu utrzymania dotychczasowego zakresu finanso-

wania tej polityki. Również propozycje Komisji w zakresie przyszłej polityki rolnej UE¹⁰ na pierwszym miejscu stawiają wyzwanie dotyczące bezpieczeństwa żywności (i na ostatnim – rozwój obszarów wiejskich).

Unijni urzędnicy i politycy odpowiadający za WPR za swój zasadniczy cel uznają utrzymanie jak największego budżetu, zwłaszcza w pierwszym filarze tej polityki, który obejmuje kwestie sektora rolnego. Ewentualne zwiększenie różnorodności działań w polityce rozwoju obszarów wiejskich (II filar) nie będzie więc wiązało się z adekwatnym zwiększeniem budżetu tej polityki. Raczej poszukiwane są możliwości ograniczenia tego filaru WPR i zwiększenia zakresu finansowania działań sektorowych podejmowanych w I filarze polityki rolnej. Oznacza to, że polityka rozwoju obszarów wiejskich nie może liczyć po roku 2013 na poważniejszy wzrost swojego budżetu, a jedynie na poszerzenie zakresu realizowanych działań. W dalszym ciągu wiele spośród nich ma ściśle powiązanie z problematyką sektorową i jest adresowanych do rolników, właścicieli lasów i przedsiębiorstw przetwórstwa spożywczego.

Uwypukla to retoryczny wymiar wprowadzanych zmian, które mają przede wszystkim poprawić legitymację WPR, a nie w zasadniczy sposób zmienić politykę wobec wsi.

Państwa członkowskie z Europy Środkowej – podczas dyskusji budżetowej – dążą do wprowadzenia po 2013 roku porównywalnych mechanizmów przyznawania dotacji w ramach I filaru między „starymi” a „nowymi” państwami Wspólnoty (do tej pory preferencje finansowe miały tutaj kraje „piętnastki”). Kraje zachodnioeuropejskie naciskają natomiast na zlikwidowanie korzystnych mechanizmów wyliczania dotacji w II filarze WPR dla państw słabiej rozwijających się (opartych w części na tzw. metodologii berlińskiej). Wspomniane propozycje wyraźnie wskazują, jak istotne znacznie dla przyszłego kształtu polityk europejskich mają negocjacje fi-

nansowe i interesy państw członkowskich dotyczące transferów z budżetu UE. Ponadto pokazują, że Polska, podobnie jak inni słabiej rozwijający się członkowie Unii, ma trudności z utrzymaniem preferencji finansowych w ramach II filaru WPR. Powinno to skłaniać te kraje do przesunięcia omawianych funduszy do polityki spójności, gdzie istnieje większe prawdopodobieństwo utrzymania preferencji dla słabiej rozwijających się państw UE.

Regionalizacja polityki rozwoju. W dyskusji europejskiej pojawiały się postulaty dotyczące regionalizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich, prowadzonej w ramach WPR. Jest to propozycja, która ma umożliwić dostosowanie działań do uwarunkowań regionalnych i lokalnych (w podobny sposób jak funkcjonują programy Leader), zwiększenie koordynacji zarządzania na szczeblu regionalnym, ściślejsze powiązanie z regionalnymi strategiami rozwoju itp.¹¹ Pojawiają się również propozycje, które zakładają, że państwa członkowskie miałyby możliwość zwiększenia elastyczności realizowanych programów. Mogłoby to

W dyskusjach o sprawach wsi trudno jest wyodrębnić wyraźne strony dialogu, tak jak to ma miejsce w przypadku rozmów pracodawców i pracowników. Podziały interesów społecznych na wsi przebiegają bowiem w wielu kierunkach.

prowadzić do wzmocnienia kompetencji krajowych resortów odpowiadających za politykę rolną. W opinii ekspertów¹² istnieje jednak niewielkie prawdopodobieństwo zmiany dotychczas obowiązujących sektorowych metod zarządzania w tym obszarze. Jest to związane przede wszystkim z tym, że większość decydentów na szczeblu krajowym wyraża przekonanie, iż administracja sektorowa ma większe kompetencje i potencjał organizacyjny w zakresie zarządzania sprawami wsi i rolnictwa aniżeli inne rodzaje (i szczeble) administracji.

Jeszcze pod koniec 2009 roku politycy europejscy związani z rozwojem regionalnym¹³ sugerowali potrzebę przeniesienia działań dotyczących rozwoju obszarów wiejskich z WPR do polityki spójności. Taka opcja została natomiast stanowczo wykluczona przez komisarz

Fischer Boel¹⁴, jak również nowego komisarza odpowiadającego za rozwój regionalny Johanesa Hahna¹⁵. W praktyce zamknęło to debatę o możliwości odwrócenia decyzji podjętych w 2003 roku. Warto podkreślić, że szczególnie silnie tej decyzji bronią interesy skupione wokół polityki rolnej. Jest to związane z wieloma względami, przede wszystkim z chęcią obrony przyszłego budżetu WPR. Należy także przypomnieć, że specjaliści powiązani z sektorem rolnym niejednokrotnie przyznawali¹⁶, że rozwój wsi będzie lepiej zabezpieczony przez WPR aniżeli przez politykę spójności, która w coraz większym stopniu skupia się na „lokomotywach wzrostu”, a nie obszarach wiejskich. Ponadto oczekują, że to polityka spójności jest bardziej narażona na cięcia w zbliżających się negocjacjach finansowych w UE, a więc przekazywanie do niej funduszy z WPR byłoby ich zdaniem nierozsądne.

Między polityką rolną a spójności.

W dyskusji europejskiej o przyszłości rozwoju obszarów wiejskich kilkakrotnie podnoszono potrzebę poprawy koordynacji między działaniami podejmowanymi w ramach wspólnej polityki rolnej i polityką spójności¹⁷. Istotne mogłoby okazać się powstanie jednego dokumentu programowego na szczeblu unijnym dla kilku instrumentów finansowych, między innymi Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Europejskiego Funduszu Rybołówstwa oraz funduszy strukturalnych powiązanych z polityką spójności. Z taką inicjatywą wystąpiło nawet kilku komisarzy odpowiedzialnych za polityki europejskie powiązane z wyżej wymienionymi funduszami¹⁸. Pokazuje to stopień zaawansowania dyskusji na temat zwiększenia integracji między działaniami w zakresie rozwoju obszarów wiejskich podejmowanych w ramach WPR i polityki spójności.

Niemniej wielu specjalistów jest sceptycznych wobec realnych szans poprawy koordyna-

cji w omawianym zakresie¹⁹. Inicjatywa polityczna należy w tym względzie do dyrekcji generalnej zajmującej się rolnictwem w Komisji Europejskiej, a to zmniejsza szanse na usprawienie koordynacji. Jest to bowiem dyrekcja, która w przeciwieństwie do odpowiedzialnej za rozwój regionalny DG Regio preferuje raczej standard sektorowy aniżeli zintegrowane podejście do zarządzania. Istnieją niewielkie szanse na rezygnację z zasady programów jednofunduszowych, co poważnie utrudnia możliwości konstruowania programów operacyjnych, które byłyby finansowane jednocześnie z EFRROW i funduszy strukturalnych. Pewną furtką pozostaje mechanizm finansowania krzyżowego²⁰, ale powinien zostać znacząco uproszczony i w wielu obszarach merytorycznych – uelastyczniony. W kolejnym cyklu budżetowym pozostanie również mechanizm linii demarkacyjnej, który zwiększa separację między działaniami WPR i polityki spójności. Wiele zależy od tego, czy uda się ujednoczyć zasady organizacyjne i mechanizmy dystrybucji funduszy w obu politykach, w tym dotyczących pomocy publicznej

W polityce rolnej wciąż ścierają się poglądy dotyczące sposobu, w jaki powinny rozwijać się obszary wiejskie, na ile w oparciu o produkcję rolną, a na ile również – o innego typu działalność ekonomiczną.

i sposobu rozliczania VAT, a także prowadzenia kontroli, monitoringu i ewaluacji. Kolejnym problemem jest to, że wiele kwestii w zakresie zarządzania jest pozostawionych do decyzji państw członkowskich. A tutaj decydujące znaczenie mają najczęściej struktury preferujące podejście sektorowe i są one niechętne koordynacji z polityką regionalną.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, można uznać, że w polityce rolnej UE po roku 2013 dominujące znaczenie będą miały działania realizowane w I filarze, które są ukierunkowane na cele sektorowe. Również w polityce rozwoju obszarów wiejskich (w II filarze WPR) dużą wagę będą miały zadania powiązane z modernizacją rolnictwa i jego przystosowaniem do ochrony zasobów środowiskowych i wyzwań klimatycznych. Oznacza to, że zarówno w warstwie merytorycznej, jak i organizacyjnej

podstawowe znaczenie będzie miało sektorowe podejście do zarządzania. Prawdopodobne jest również utrzymanie obecnie występujących utrudnień w zakresie koordynacji WPR z innymi politykami rozwojowymi, między innymi z polityką spójności.

Zakończenie. W dyskusji europejskiej widać bardzo silne sektorowe ukierunkowanie myślenia o rozwoju obszarów wiejskich. Dzieje się tak pomimo że coraz częściej różne instytucje unijne wskazują na konieczność dywersyfikacji działań na rzecz wsi poza tradycyjne rolnictwo i powiązane z nim branże. Dowodzi to siły lobby sektorowego w Unii Europejskiej, a także trwałości konwencjonalnego myślenia o rozwoju wsi i innych mniej uprzywilejowanych obszarów w UE. Jednym z działań służących bardziej wszechstronnemu i innowacyjnemu spojrzeniu na problemy wsi jest poszerzenie kręgu interesariuszy, którzy opiniują przyszłą politykę UE. Dlatego do unijnej dyskusji zaproszono obok lobby rolniczego także przedstawicieli ekologów, organizacji związanych z ROW, samorządów terytorialnych i inne organizacje (powiązane na przykład z rozwojem lokalnym i funkcjonowaniem LGD). Na tej formule dialogu bazuje Europejska Sieć Rozwoju Obszarów Wiejskich, w tym jej struktury narodowe i regionalne we wszystkich państwach członkowskich. Również w Polsce zbudowano tego typu platformę dialogu obywatelskiego. Obok tego zgłoszono inicjatywę powołania sektorowego mechanizmu dialogu wzorowanego na komisji trójstronnej. W przypadku jej ustanowienia zawęzi to krąg interesów społecznych wypowiadających się w sprawach rozwoju polskiej wsi. Będzie więc utrudniało możliwości przełamania monopolu sektorowego postrzegania rozwoju obszarów wiejskich. ■

¹ Por. *The Common Agricultural Policy after 2013. Your ideas matter. Public debate summary report*, European Commission, DG Agriculture and Rural Development, Brussels 2010.

² Por. *Report on the Contribution of the European Network for Rural Development to the Public debate on the Common*

Agricultural Policy after 2013, European Commission, Brussels, 13/07/2010.

³ Por. Pismo do Komitetu Koordynacyjnego Europejskiej Sieci Obszarów Wiejskich, Ministerstwo Rolnictwa i Obszarów Wiejskich, Warszawa 2 czerwca 2010 r.

⁴ *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 277, 21.10.2005, art. 68.

⁵ Por. *Projekt ustawy o Komisji Dialogu i Partnerstwa Obszarów Wiejskich i Rolnictwa*, http://www.klub.psl.pl/upload/pdf/2010/Komisja_dialogu_i_partnerstwa_obszarow_wiejskich_i_rolnictwa.pdf.

⁶ *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 marca 2009 r. w sprawie komplementarności i koordynacji polityki spójności z polityką rozwoju obszarów wiejskich (2008/2100(INI))*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C117E, 6.5.2010, s. 48-51.

⁷ Por. *The CAP towards 2020: meeting the food, natural resource and territorial challenges of the future*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2010) version finale, Brussels 2910912010, s. 3.

⁸ *Report on the Contribution of the European Network for Rural Development to the Public debate on the Common Agricultural Policy after 2013*, European Commission, Brussels, June 2010.

⁹ *The CAP towards 2020*, s. 7.

¹⁰ *Ibidem*, s. 4.

¹¹ *Report on the Contribution of the European Network for Rural Development...*, s. 13, 15.

¹² Wywiad z przedstawicielem FAPA, lipiec 2010 r.; wywiad z urzędnikiem MRiRW, lipiec 2010 r.

¹³ Por. P. Samecki (2009): *Orientation Paper on future Cohesion Policy*, DG Regio, European Commission, Brussels, December.

¹⁴ M. Fischer Boel (2008): *Mountain areas in European Union policies*, 6th European Mountain Convention, Brig, Switzerland, 9 October 2008.

¹⁵ Por. *Komunikat dla Posłów ws. wystuchania pana Johannesha Hahna, kandydata na komisarza ds. polityki regionalnej*, Parlament Europejski, 22.12.2009.

¹⁶ Wywiad z przedstawicielem MRiRW, lipiec 2010 r.; wywiad z przedstawicielem FAPA, lipiec 2010 r.

¹⁷ *Report on the Contribution of the European Network for Rural Development...*, s. 6-7, 14-15; *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 marca 2009 r.*, s. 48-51.

¹⁸ Por. list J. Hahna, M. Damanaki, L. Andora, D. Cioloşa do J.M. Barroso, Brussels, 31 August 2010, CAB/D (2010) 510. Także: *The CAP towards 2020*, s. 10.

¹⁹ Wywiad z przedstawicielem MRiRW, lipiec 2010 r.; wywiad z przedstawicielem FAPA, lipiec 2010 r.

²⁰ Mechanizm *cross-financing*, wprowadzony na potrzeby realizacji programów na okres 2007-2013, jest odpowiedzią na ogólną rezygnację z zasady finansowania programów operacyjnych z więcej niż jednego funduszu. Zakłada on dopuszczenie finansowania poszczególnych projektów, ich części lub grup projektów, objętych wsparciem danego funduszu z pomocą środków innego funduszu. Środki „drugiego funduszu” udostępniane w ramach *cross-financing* objęte są równocześnie limitem 10% wartości dofinansowania.

Wdrażanie strategii flexicurity napotyka liczne bariery. Wskazuje to na konieczność prowadzenia dialogu w tym zakresie pomiędzy pracodawcami i pracownikami w celu wypracowania rozwiązań i procedur postępowania akceptowalnych dla obu stron
– pisze IWONA POLIWCAK

Partnerstwo wokół zasad flexicurity wyniki badań w przedsiębiorstwach

Polska i inne kraje członkowskie Unii Europejskiej wciąż doświadczają intensywnych zmian na rynku pracy, co wywołane jest między innymi postępującą globalizacją, szybkim tempem rozwoju nowych technik produkcji, technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych, sytuacją demograficzną oraz zmianami zachodzącymi w społecznej świadomości. Ich odpowiedzią jest nowy model polityki zatrudnienia – flexicurity.

Głównym celem polityki zatrudnienia jest zapewnienie obywatelom wysokiego poziomu pewności zatrudnienia. Podejście to polega na dążeniu do jednoczesnego zwiększenia:

- elastyczności – czyli płynnego przechodzenia z jednego etapu życia zawodowego człowieka do drugiego i
- bezpieczeństwa na rynku pracy – rozumianego jako pewność zatrudnienia, które jest osiąganego dzięki wyposażeniu ludzi w taki zasób kwalifikacji i umiejętności, który pozwala im na rozwój zawodowy i znalezienie nowego miejsca pracy.

Kraje członkowskie UE mają za zadanie opracowanie i wdrażanie własnego modelu polityki flexicurity. Dotyczy to również Polski. Na razie poziom jej implementacji pozostaje u nas bardzo niski. Wskazują na to wyniki badań, które pokazują efekty działań państw w zakresie realizacji tej polityki na podstawie stworzonego zestawu wskaźników¹. Wskaźniki dotyczą głównych wymiarów flexicurity, czyli: (1) uczenia się przez całe życie, (2) aktywnej polityki rynku pracy, (3) elastyczności i rzetelności zawierania umów oraz (4) wskaźnika nowoczesności systemu zabezpieczenia społecznego.

Polska w zakresie jakości systemu uczenia się przez całe życie (*Life Long Learning Composite Indicators*)² osiągnęła wartość wskaźnika 175, co dało jej 18. lokatę wśród 23 porównywanych państw członkowskich UE³ (2005 rok). W zakresie aktywnej polityki rynku pracy (*Activ Labour Market Policies Composite Indicator*)⁴ wartość naszego złożonego wskaźnika ukształtowała się na poziomie 134,12, co dało Polsce 14. miejsce (w 2007 roku) wśród porównywanych 24 krajów członkowskich UE⁵. Ten wskaźnik był wyższy od tego, który odnotowano w roku poprzednim (w 2006 roku wyniósł on 114,90). Należy jednak zauważyć, że jest to najlepsza pozycja w grupie nowo przyjętych państw członkowskich UE. Sytuacja wygląda natomiast lepiej w zakresie wykorzy-

stania elastycznych form pracy. W 2008 roku wartość tego współczynnika (*Flexible and Reliable Constructural Arrangements Composite Indicator*)⁶ wyniosła dla Polski 186,32, co dało jej 13. pozycję wśród 23 porównywanych państw członkowskich UE. Podkreślmy, że wynik ten jest efektem znacznie słabszej elastyczności zewnętrznej (w 2008 roku kształtowała się na poziomie 159,45, co dawało Polsce dopiero 15. miejsce) w porównaniu z wewnętrzną⁷ (w 2008 roku wyniosła 171,76 punktu, co dało aż 3. pozycję)⁸.

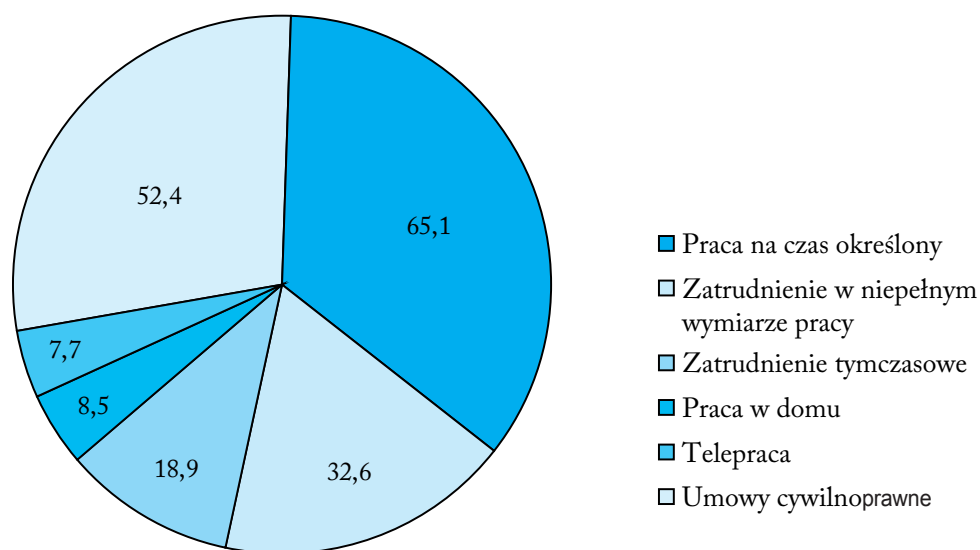
Najgorzej wypadło porównanie istniejącego w Polsce systemu zabezpieczenia społecznego. Wartość naszego złożonego wskaźnika w tym zakresie (*Modern Social Security Systems Composite Indicator*)⁹ była najniższa w całej UE (Polska zajmuje dopiero 25. pozycję). W 2007 roku jego wartość wyniosła jedynie 300,02¹⁰.

Na czas określony i na umowę. Jak pokazują badania, na poziomie naszych przedsiębiorstw również opieszale postępuje wdrażanie modelu flexicurity, czyli modelu elastyczności i bezpieczeństwa. Ocenę poziomu implementacji przeprowadził Instytut Pracy i Spraw Soc-

jalnych, który zrealizował w 2009 roku¹¹ projekt pt. *Ocena wdrożenia modelu flexicurity w polskiej polityce rynku pracy oraz rekomendacje dalszych działań* (patrz ramka na s. 64). Wyniki wskazują, że spośród trzech uwzględnionych w badaniu komponentów modelu flexicurity przedsiębiorstwa stosunkowo najlepiej radzą sobie w obszarze elastycznych i przewidywalnych umów o pracę. Jednak nie można mówić o tym, aby te działania zdecydowanie korzystnie wpływały na implementację całej polityki flexicurity na poziomie firm. Niektóre przedsiębiorstwa w znacznym stopniu korzystają z elastycznych rozwiązań w tym obszarze, ale jest też sporo takich, które wykorzystują je w sposób marginalny. Najczęściej jednak w polskich przedsiębiorstwach wykorzystywane są te formy, które przynoszą im najwięcej korzyści ekonomicznych, a nie te, które zaliczane są do form szczególnie istotnych dla pracujących w zakresie osiągnięcia równowagi pomiędzy życiem rodzinnym a zawodowym¹².

Najbardziej popularnymi formami elastycznego zatrudnienia w polskich firmach są: praca na czas określony i umowy cywilnoprawne (wykres 1)¹³. Pracodawcy chętnie z nich korzystają, ponieważ umożliwiają łatwe rozwiązania umów

WYKRES 1. Elastyczne formy zatrudnienia stosowane w badanych przedsiębiorstwach (N = 750)



Źródło: Flexicurity w Polsce – diagnoza i rekomendacje. Raport końcowy z badań MPiPS, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2009.

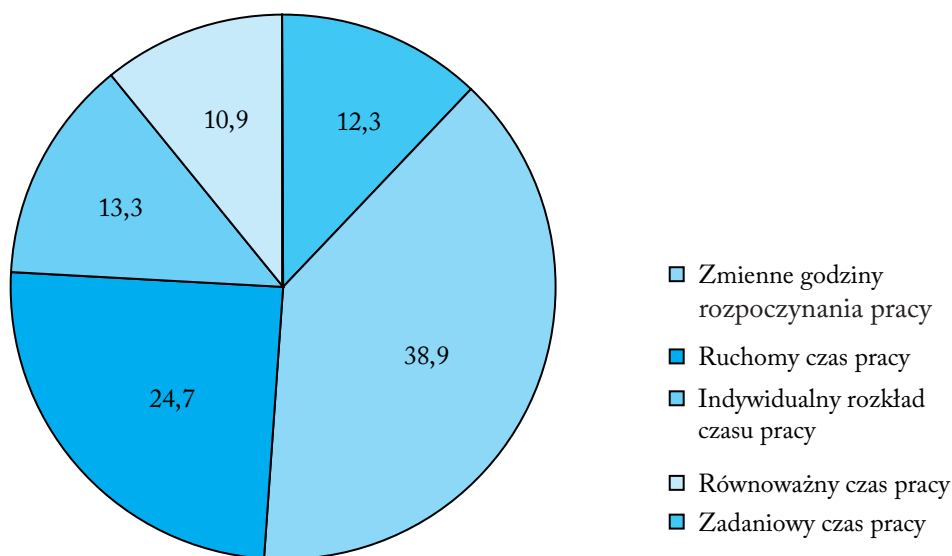
– wygasają one w momencie zakończenia wykonywania określonej pracy lub też po upływie okresu, na który zostały zawarte – a pracodawca w zasadzie nie ponosi żadnych kosztów związanych ze zwolnieniem zatrudnionego w ten sposób pracownika. Ponadto w przypadku umów cywilnoprawnych przedsiębiorstwa mają dodatkową korzyść w postaci ograniczonych kosztów zatrudnienia – nie są zobowiązane w ogóle lub jedynie w bardzo ograniczony sposób do ponoszenia wydatków na tzw. świadczenia pracownicze¹⁴ (ubezpieczenie społeczne, świadczenia socjalne itp.). Niestety są to formy, które nie zapewniają pracownikom poczucia stabilności i bezpieczeństwa. Dlatego poziom ich integracji z przedsiębiorstwem i resztą pracowników jest niski. Mają oni również ograniczone możliwości podnoszenia swoich kwalifikacji i umiejętności zawodowych oraz awansu zawodowego. Terminowe umowy o pracę sprzyjają również segmentacji rynku pracy, któremu realizacja założeń polityki flexicurity ma przecież zapobiegać.

Pracodawcy oferują także elastyczne formy w zakresie organizacji czasu pracy. W tym zakresie preferują zmienne godziny rozpoczęcia pracy i ruchomy czas pracy. Wykorzystują je

w przedsiębiorstwach bez względu na ich wielkość czy branżę, stosownie do swoich potrzeb związanych z płynnością produkcji. Podobnie jak wyżej, nie są to formy, które w największym stopniu pozwalają pracownikom na godzenie ich życia rodzinnego z życiem zawodowym. Ich stosowanie może również prowadzić do nadużyć, gdyż brakuje regulacji prawnych jasno określających zasady ich stosowania, a niekiedy nawet definiowania¹⁵. Niektóre z tych form mogą zakłócać naturalny rytm biologiczny organizmu człowieka, co w dłuższej perspektywie może przyczyniać się do obniżenia efektywności pracowników oraz wzrostu absencji chorobowej¹⁶. Dlatego tak ważne jest, aby oferowane pracownikom rozkłady czasu pracy były dostosowane do potrzeb przedsiębiorstwa, ale również do możliwości psychofizycznych oraz okresu życia zawodowego i pozazawodowego zatrudnionych w nim osób.

Badanie pokazuje, że polscy przedsiębiorcy generalnie wprowadzają elastyczne formy zatrudnienia głównie z uwagi na czynniki ekonomiczne. Najważniejszym bodźcem jest możliwość uzyskania w ten sposób zysków dla firmy w postaci obniżenia kosztów zatrudnienia (tabela 1). Większego znaczenia nie ma dla

WYKRES 2. Formy elastycznego czasu pracy stosowane w badanych przedsiębiorstwach (N = 669)



Źródło: Flexicurity w Polsce – diagnoza i rekomendacje. Raport końcowy z badań MPiPS, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2009.

TABELA 1. Elastyczne formy pracy według powodów ich stosowania w %

Wyszczególnienie	Elastyczne formy pracy						
	praca na czas określony	zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy	zatrudnienie tymczasowe	praca w domu	telepraca	umowy cywilno-prawne	elastyczny czas pracy
Niższe koszty zatrudnienia	53,4	62,1	31,4	79,0	27,8	48,1	-
Zatrudnienie osób na zastępstwo	15,1	13,7	22,9	-	-	20,9	-
Wdrażanie nowych projektów i technologii	8,5	9,9	20,0	-	33,3	12,2	-
Nieregularność zamówień	22,9	19,4	14,3	8,1	-	22,5	33,9
Sezonowość produkcji i sprzedaży	24,3	28,5	23,6	14,5	-	22,8	17,8
Okres próbny	5,9	-	-	-	-	-	-
Niższe koszty rekrutacji	-	11,6	-	-	-	14,6	-
Limity etatów	-	-	10,7	4,8	-	-	-
Posiadanie odpowiednich kwalifikacji	-	-	15,7	-	-	-	-
Specyfika świadczonych usług	-	-	-	-	79,6	-	-
Organizacja pracy w firmie	-	-	-	-	-	-	66,3
Inne	2,5	2,1	-	-	-	2,6	1,0

Źródło: Flexicurity w Polsce – diagnoza i rekomendacje. Raport końcowy z badań MPiPS, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2009.

nich natomiast możliwość poprawy elastyczności organizacyjno-funkcjonalnej przedsiębiorstwa. Świadczy to o tym, że nasi pracodawcy nie dostrzegają istnienia związku pomiędzy większą efektywnością a zadowoleniem pracowników z możliwości godzenia życia rodzinnego i zawodowego oraz większego poczucia bezpieczeństwa na rynku. Tymczasem rzeczywiście zadowolenie pracowników pozwala im również na silniejszą identyfikację z przedsiębiorstwem i uzyskanie w ten sposób wyższego poziomu lojalności wobec firmy i pozostałych pracowników. Powyższa sytuacja wskazuje, że realizując politykę flexicurity w powyższym zakresie, trzeba uwzględnić potrzebę osiągania przez przedsiębiorstwa korzyści finansowych ze stosowaniem elastycznych form zatrudnienia i organizacji czasu pracy. W przeciwnym razie prowadzenie tej polityki na poziomie przedsiębiorstw będzie miało niewielkie szanse powodzenia.

Badania wykazały, że pracodawcy kierują się również w znacznym stopniu kwestiami uwarunkowanymi przez sezonowość ich produkcji i sprzedaży. Wyjątek stanowi telepraca. Decyduje o tym również specyfika świadczonych

usług (79,6 procent) oraz wdrażanie nowych projektów i technologii (33,3 procent). Motywy ekonomiczne dotyczące ich stosowania schodzą na dalszy plan. Argumentem pierwszoplanowym jest organizacja pracy w firmie (66,3 procent), a na drugim miejscu znalazła się nieregularność zamówień (33,9 procent)¹⁷. Jak widać, tutaj także nie ma miejsca na uwzględnienie przez firmy potrzeb osób w niej zatrudnionych.

Badania wykazały również, że nie należy oczekiwać w najbliższym czasie poprawy powyższej sytuacji. Przedsiębiorstwa, w których nie były one do tej pory stosowane, nie wykazują chęci stosowania ich w przyszłości¹⁸ ani nie widzą potrzeby ich szerszego wykorzystania¹⁹. Ponadto głównym powodem niestosowania elastycznych form zatrudnienia był brak odczuwania takiej potrzeby²⁰.

Powyższa sytuacja wymaga więc podjęcia działań, aby zainteresować przedsiębiorców stosowaniem elastycznych form zatrudnienia i organizacji czasu pracy. Ale potrzebne są też działania na rzecz zapewnienia pewnego poziomu bezpieczeństwa pracownikom. Jednak nie wszystkie elastyczne formy pracy będą cieszyć

się zainteresowaniem pracodawców w jednokowym stopniu. Firmy nie zawsze mogą odnieść korzyści z ich stosowania. Są przedsiębiorstwa, których profil działalności znacznie ogranicza, a nawet wyklucza stosowanie niektórych elastycznych form pracy ze względu na charakter organizacji procesów zachodzących w przedsiębiorstwie. Taką formą jest na przykład praca w domu²¹, zatrudnienie na czas określony, w niepełnym wymiarze czasu pracy, telepraca, elastyczny czas pracy, zatrudnienie tymczasowe oraz umowy cywilnoprawne (tabela 2). Specyfika branży była także jednym z głównych powodów niestosowania przez przedsiębiorców poszczególnych elastycznych form pracy²². Ponadto stosowanie elastycznych form pracy wymaga również poniesienia pewnych kosztów, co niekiedy w porównaniu z potencjalnym zyskiem może okazać się niekorzystne dla przedsiębiorstwa.

Pracodawcy obawiają się również sytuacji, w których będą mieli ograniczoną kontrolę nad swoimi pracownikami, co może przyczynić się do obniżenia efektywności ich pracy, powstania nadużyć, a także nieelojalności pracowników. Ponadto pracownicy raczej niechętnie godzą się na proponowane przez pracodawców uelastycznienie sposobu wykonywania pracy. Obawiają się przede wszystkim obniżenia bezpieczeństwa, uczucia niestabilności zatrudnienia, gorszego traktowania w zakresie awansu zawodowego, uczestniczenia w szkoleniach, niższego wynagrodzenia itp. Zdaniem respon-

dentów, mentalność pracowników szeregowych jest największą przeszkodą w stosowaniu elastycznych form czasu pracy. Przedsiębiorcy wskazywali na tę barierę w niemal wszystkich rodzajach elastycznych form pracy. Wyjątek stanowią umowy cywilnoprawne. Świadczy to o konieczności prowadzenia dialogu pomiędzy pracodawcami, pracownikami i reprezentującymi ich interesy organizacjami w celu wypracowania rozwiązań i procedur postępowania akceptowalnych dla obu stron. Wyniki badań pokazują również pewną sprzeczność.

Najczęściej stosowaną elastyczną formą pracy było zatrudnienie na czas określony, przy czym powodem jej stosowania były głównie motywy ekonomiczne. Ale jednocześnie najczęściej pracodawców uznało właśnie koszty stosowania tych umów za przeszkodę, która utrudnia stosowanie tej formy zatrudnienia (tabela 2). Inną barierą utrudniającą stosowanie tych umów jest niski poziom znajomości sposobów ich zawierania²⁴.

Umiejętności i kwalifikacje. Następnym komponentem składowym modelu flexicurity jest wiarygodny system uczenia się przez całe życie. Na poziomie polskich przedsiębiorstw pozostawia on jednak wiele do życzenia. Sytuacja jest znacznie gorsza niż w powyżej omawianym obszarze. Wprawdzie polscy pracodawcy dość wysoko oceniają efektywność systemu kształcenia, ale charakteryzuje się on jednak niską potencjalną skłonnością do inicjowania

TABELA 2²³. Rodzaje barier utrudniających korzystanie z elastycznych form pracy (liczba wskazań)*

Elastyczne formy pracy	Rodzaje barier					
	prawne	technologiczno-organizacyjne	stanowisko związków zawodowych	ekonomiczne	mentalność kadry zarządzającej	mentalność pracowników szeregowych
Zatrudnienie terminowe	6	3	1	32	2	4
Zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy	1	5	1	3	1	3
Zatrudnienie tymczasowe	2	1	-	2	-	1
Praca w domu	-	-	-	3	1	3
Telepraca	-	3	1	1	1	1
Umowy cywilnoprawne	8	1	1	4	1	-
Elastyczny czas pracy	8	8	3	10	7	13

* Ankietowani mogli wskazać kilka rodzajów barier dla jednej formy pracy.

i inwestowania w rozwój zawodowy pracowników. Zdaniem aż 77,9 procent respondentów większość pracowników podejmujących aktywność edukacyjną potrafiła wykorzystać zdobytą podczas kształcenia wiedzę. Ale jedynie 18,6 procent zamierzało w ciągu najbliższego roku kształcić zatrudnione u siebie osoby, a ponad połowa (57,4 procent) badanej populacji nie umiała zająć stanowiska na ten temat.

W ponad połowie badanych przedsiębiorstw (52,7 procent) pracownicy uczestniczyli w różnych formach kształcenia (z wyjątkiem szkoleń BHP). Niestety jedynie jedna czwarta (25,1 procent) tych firm była inicjatorem podjęcia kształcenia swoich pracowników. Działań takich nie podejmowało aż 74,9 procent badanych firm.

Prawie 70 procent firm nie przygotowuje zakładowych planów szkoleniowych. Nie widzą takiej potrzeby (63,8 procent) (tabela 3), co z kolei oznacza, że podmioty te nie mają żadnej strategii, według której mogłyby planować swoje działania związane z rozwojem kapitału ludzkiego, którym dysponują²⁵. Jednocześnie badań wskazują, że firmy uznają to za dobre narzędzie kształtowania rozwoju zawodowego zasobów pracy. Znacznie częściej aktywność edukacyjną podejmowały osoby zatrudnione w firmach, które utworzyły zakładowe plany szkoleń (92,2 procent), niż w przedsiębiorstwach, gdzie ich nie było (32,3 procent). Podmioty posiadające to narzędzie częściej też

dostrzegały potrzebę podnoszenia kwalifikacji zawodowych swoich pracowników w przyszłości (79,3 procent).

Przedsiębiorstwa ograniczały się głównie do zaspokajania tylko bieżących potrzeb szkoleniowych. Stosują strategię zastępowania pracowników, których kwalifikacje uległy dewaluacji, nowymi, czyli takimi, w których rozwój zawodowy nie będą musieli inwestować w najbliższym czasie. Pracownicy natomiast podejmowali szkolenia przede wszystkim z własnej inicjatywy. Wskazuje to, że polscy pracodawcy w zakresie zarządzania personelem preferują stosowanie modelu sita²⁶, który polega na tym, że kandydaci na pracowników poddawani są ostrej selekcji pod kątem posiadanej wiedzy i umiejętności zawodowych. W efekcie takiego doboru pracowników do pracy przyjmowani są tylko najlepsi. Osoby uznane za nie-

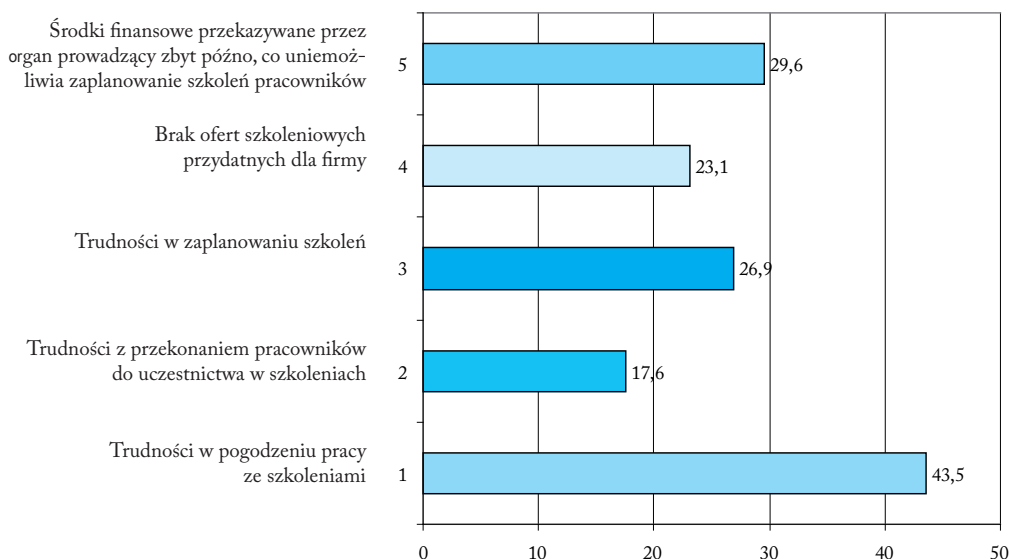
Najbardziej popularnymi formami elastycznego zatrudnienia w polskich firmach są: praca na czas określony i umowy cywilnoprawne.

efektywne są zwalniane, natomiast ci, którzy zostali pozytywnie ocenieni, mogą być awansowani. Świadczyć to może o tym, że pracodawcy raczej nie dostrzegają rzeczywistej wartości, jaką może mieć dla przedsiębiorstwa pracownik. Postawy tego rodzaju umacniają dodatkowo sytuacja, z jaką mamy do czynienia na rynku pracy. Wysoki poziom bezrobocia znacznie bowiem ułatwia pracodawcom wyszukiwanie osób, którymi zastąpią pracowników uznanych za zbędnych. Jednakże cechą charakterystyczną polskiego rynku pracy są pogłębiające się

TABELA 3. Powody nietworzenia zakładowych planów działań

Wyszczególnienie	Liczba respondentów	Odsetek respondentów
Bariery finansowe, brak środków finansowych	21	4,2
Brak potrzeby	317	63,8
Mała firma	13	2,6
Niekorzystne	2	0,4
Nieopłacalne	3	0,6
Specyfika branży	58	11,7
Wyszkolona kadra	1	0,2
Nie wiem, trudno powiedzieć	3	0,6
Brak danych	79	15,9
Ogółem	497	100,0

Źródło: Flexicurity w Polsce – diagnoza i rekomendacje. Raport końcowy z badań MPiPS, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2009.

WYKRES 3. Przeszkody utrudniające podejmowanie działań mających na celu podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników (N = 108)*

* Respondenci wskazywali więcej niż jedną przeszkodę, więc odsetek udzielonych odpowiedzi nie sumuje się do 100.

w ostatnim czasie niedopasowania struktury kwalifikacyjno-zawodowej, będące wynikiem niedostosowania systemu kształcenia do potrzeb rynku pracy. Zjawisko to może w pewnym sensie przyczynić się do zmiany postaw pracodawców, ale ich skłonność do inwestowania w rozwój zawodowy zasobów pracy dotyczyć będzie głównie osób posiadających kwalifikacje zaliczane do deficytowych.

Trzeba także wziąć pod uwagę jeszcze inny powód niechęci pracodawców do inwestowania w edukację pracowników. Może on wyplýwać z obaw, czy pracownik, w którego rozwój zainwestowali, okaże się lojalny i nie przejdzie do innego, konkurencyjnego przedsiębiorstwa. Mogą również obawiać się pogorszenia sytuacji przedsiębiorstwa na rynku, sytuacji rodzinnej lub zdrowotnej pracowników, w których rozwój zawodowy zamierzali zainwestować. Pracownicy mogą nie być zainteresowani podnoszeniem posiadanych lub nabywaniem nowych kwalifikacji i umiejętności zawodowych. Mogą również pojawić się problemy ze znalezieniem odpowiedniej formy i instytucji edukacyjnej. Największą jednak przeszkodą w inicjowaniu kształcenia pracowników przez pracodawców

jest pogodzenie wypełniania obowiązków zawodowych pracowników z nauką (wykres 3).

Wszystko to wpływa w negatywny sposób na poziom zaangażowania przedsiębiorstw w realizację polityki flexicurity. Konieczne są działania w wielu obszarach, między innymi promocja kształcenia ustawicznego i uświadomienie pracodawców oraz pracobiorców o wymiernych korzyściach płynących z kształcenia dla obu stron. Potrzebne są także zmiany o charakterze legislacyjnym. Powinny one z jednej strony zachęcać do inwestowania w rozwój zawodowy, ale jednocześnie zabezpieczać interesy pracodawców i pracowników. Na pewno pozytywne efekty przyniosłoby zwrócenie uwagi pracodawców na to, jak ważnym elementem są tzw. miękkie kwalifikacje i umiejętności pracowników. Niejednokrotnie bowiem trudniej jest wpoić zatrudnionym osobom właściwe postawy wobec pracy, niż uzupełnić niedobory kwalifikacyjne związane z posiadaną wiedzą specjalistyczną. Bez tych działań trudno będzie zapewnić pracownikom stałą przystosowalność zdolności do zatrudnienia.

Działania te muszą również uwzględniać różnice związane między innymi z sytuacją

przedsiębiorstwa na rynku, jego wielkością, profilem działalności oraz etapem życia zawodowego i pozazawodowego pracowników. W dużych przedsiębiorstwach o rozbudowanej strukturze koniecznością wydaje się organizowanie działów zajmujących się diagnozowaniem potencjału kwalifikacyjnego i wyznaczeniem kierunków rozwoju polityki flexicurity przez tworzenie planów szkoleń. Z kolei mikropodmioty napotykać znaczne trudności natury organizacyjnej. Bardzo często przeszkolenie pracownika wiąże się w ich przypadku z koniecznością wysłania go na szkolenia organizowane przez firmy zewnętrzne. Nie powinno więc dziwić, że duże przedsiębiorstwa znacznie częściej miały zakładowe plany szkoleń (zatrudniające więcej niż 250 pracowników – 91,3 procent) niż mikropodmioty (19,0 procent)²⁷. W różnych formach kształcenia zawodowego natomiast najczęściej uczestniczyli pracownicy średnich (89,5 procent) i dużych przedsiębiorstw (88,6 procent), najrzadziej natomiast mikropodmiotów (37,7 procent)²⁸.

Na aktywność edukacyjną przedsiębiorstwa mają wpływ również różnice w strukturze i organizacji firmy. Większą skłonnością do opracowywania zakładowych planów szkoleń i inwestowania w rozwój zawodowy pracowników charakteryzują się przedsiębiorstwa publiczne (plany takie miało 43,3 procent badanych podmiotów gospodarczych, działających w sektorze publicznym i tylko 31,1 procent podmiotów działających w sektorze prywatnym)²⁹. Ponadto podmioty znajdujące się w bardzo dobrej sytuacji ekonomicznej są skłonne częściej inwestować w rozwój zawodowy posiadanego kapitału ludzkiego. Tam, gdzie produkcja lub świadczone usługi są nieopłacalne, a przedsiębiorstwo przynosi straty, nikt raczej nie myśli o inwestowaniu środków w rozwój zawodowy pracowników.

Przedsiębiorstwa ograniczają się głównie do zaspokajania tylko bieżących potrzeb szkoleniowych. Stosują strategię zastępowania pracowników, których kwalifikacje uległy dewaluacji, nowymi, czyli takimi, w których rozwój zawodowy nie będą musieli inwestować w najbliższym czasie.

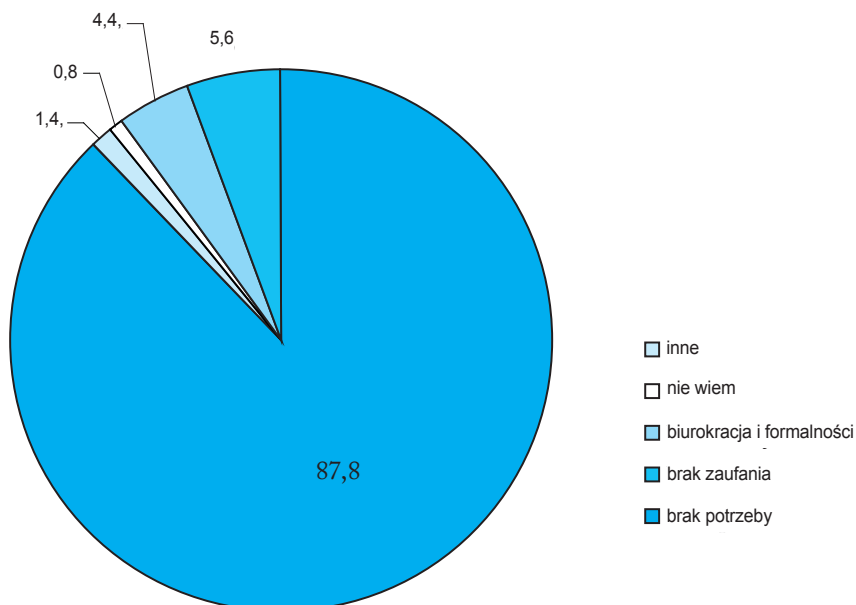
Respondenci wskazywali, że zwiększaliby działania kształceniowe, gdyby mogli pozyskiwać środki – dotacje, dofinansowania i refundacje – spoza własnego budżetu (48,6 procent) oraz gdyby nastąpił rozwój przedsiębiorstwa (22,8 procent). Większość z nich uważała, że prowadzona w kraju polityka dotycząca kształcenia ustawicznego pracowników powinna oferować wsparcie finansowe, czyli zwiększanie stopnia pokrywania kosztów tego kształcenia ze środków publicznych (69,9 procent) i tym samym zmniejszanie finansowania przez samych pracodawców (14,4 procent). Ale czy rzeczywiście byłyby to najważniejszy instru-

ment pozwalający na efektywną realizację polityki flexicurity? Niepokój może budzić to, że większość pracodawców nie podejmowała ani nie planowała podjęcia doksztalcenia, gdyż po prostu nie odczuwali takiej potrzeby³⁰. W związku z tym ważne jest, aby zmienić się sposób postrzegania pracowników przez pracodawców i zaczęli traktować ich jak aktywa, które można nabyć, utrzymywać i rozwijać, a dzięki temu podnosić ich wartość dla firmy. Bez tego trudno będzie cokolwiek zmienić za pomocą formalnych narzędzi.

Instrumenty ALMP. Trzecim wymiarem polityki flexicurity na poziomie przedsiębiorstw jest wykorzystywanie przez pracodawców instrumentów aktywnej polityki rynku pracy w procesie rekrutacji pracowników. Badania wykazały, że ponad połowa pracodawców uczestniczących w badaniu (53,4 proc.) nigdy nie korzystała z usług świadczonych przez publiczne służby zatrudnienia (PSZ). Aż 87,8 procent wśród tej grupy pracodawców nie odczuwało takiej potrzeby³¹. Pozostałe powody miały znaczenie marginalne (wykres 4)³².

Wiele wskazuje na to, że mamy do czynienia z trwałym zjawiskiem, którym jest brak zainte-

WYKRES 4. Powody niekorzystania z usług urzędów pracy w % (n = 399)



Źródło: Flexicurity w Polsce – diagnoza i rekomendacje. Raport końcowy z badań MPiPS, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2009.

resowania pracodawców adresowanymi do nich instrumentami aktywnej polityki zatrudnienia. Badania wykazały niską potencjalną skłonność pracodawców do korzystania z nich również w przyszłości. Większość nie miała zamiaru korzystać z nich w ciągu najbliższego roku (tabela 4). Większe zainteresowanie pracodawców mogą wzbudzić w najbliższym czasie tylko refundacja kosztów doposażenia i wyposażenia stanowisk pracy oraz staże.

Badania wykazały również, że pracodawców charakteryzuje trwałe i sztywne trzymanie się tych samych, sprawdzonych działań. Wśród nich skłonność do korzystania z dostępnych usług świadczonych przez PSZ są przede wszystkim ci, którzy z nich już wcze-

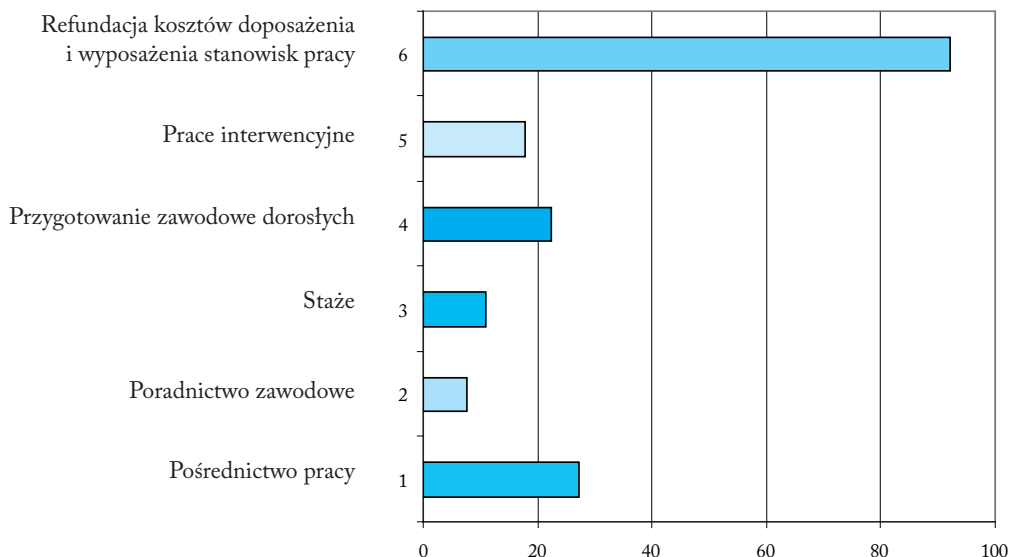
śniej korzystali. Powoduje to tworzenie się stałej grupy odbiorców tego rodzaju usług, co nie jest zjawiskiem sprzyjającym prowadzeniu polityki flexicurity. Zaobserwowano również, że największym zainteresowaniem pracodawców cieszyć się będą w najbliższym czasie przede wszystkim instrumenty pozwalające na zatrudnienie pracowników na określony czas, okres wykonania konkretnego zadania lub przystosowanie się pracowników do konkretnych warunków³³, co wyraźnie wskazuje na to, że głównym bodźcem do korzystania z nich są czynniki ekonomiczne.

Wśród respondentów, którzy korzystali do tej pory z usług PSZ, 87,8 procent zamierzało przyjmować w ciągu najbliższego roku do sie-

TABELA 4. Struktura odpowiedzi na pytanie, czy pracodawcy zamierzają w ciągu najbliższych 12 miesięcy korzystać z instrumentów aktywnej polityki rynku pracy*

Wyszczególnienie	Tak	Nie	Nie wiem, trudno powiedzieć
Staż	20,1	79,5	0,4
Przygotowanie zawodowe dorosłych	12,4	87,2	0,4
Prace interwencyjne	6,0	93,9	0,1
Refundacja kosztów doposażenia wyposażenia stanowiska pracy	37,2	62,7	0,1

* Podczas badań nie pytano o plany respondentów dotyczących korzystania z usług pośrednictwa pracy poradnictwa zawodowego.

WYKRES 5. Instrumenty aktywnej polityki rynku pracy wykorzystywane przez pracodawców w %*

* Respondenci wskazywali więcej niż jeden instrument, więc odsetek udzielonych odpowiedzi nie sumuje się do 100.

bie osoby skierowane z powiatowych urzędów pracy (PUP) na staż, 73,3 procent zamierzało stosować przygotowanie zawodowe dorosłych, 63,6 procent chciało zatrudnić bezrobotnych w ramach prac interwencyjnych, a ponad połowa (56,7 procent) ubiegać się o refundację kosztów doposażenia i wyposażenia stanowiska pracy.

46,6 procent respondentów korzystało z instrumentów aktywnej polityki rynku pracy. Najczęściej zgłaszali się do urzędu pracy, gdy poszukiwali pracownika (wykres 5) bądź w celu uzyskania refundacji kosztów poniesionych na doposażenie lub wyposażenie stanowiska pracy. Co piąty pracodawca korzysta z usług PZS

podczas poszukiwania osób w ramach stażu (22,3 procent). Najrzadziej decydowali się na tworzenie u siebie prac interwencyjnych.

PSZ udostępnia usługi związane z głównie z pozyskiwaniem pracowników na stanowiska robotnicze (tabela 5). Wprawdzie dane z poniższej tabeli mogą sugerować, że staże są jedynym instrumentem rekrutowania osób na innego rodzaju stanowiska pracy, ale jednak pracodawcy wykorzystują staże inaczej. Ponad połowa (53,5 procent) staży organizowanych przez badane firmy dotyczyła stanowisk robotniczych. Było znacznie mniej stażystów przyjmowanych na stanowiska nierobotnicze, specjalistów czy kierownicze – ich odsetek w stażach ogółem

TABELA 5. Struktura pracodawców korzystających z poszczególnych usług świadczonych przez publiczne służby zatrudnienia według stanowisk pracy

Usługi publicznych służb zatrudnienia	Rodzaje stanowisk pracy			
	kierownicze	specjaliści	nierobotnicze	robotnicze
Pośrednictwo pracy	9,3	6,0	32,1	58,6
Poradnictwo zawodowe	1,4	4,5	34,6	34,6
Staże	4,2	42,5	41,9	24,6
Przygotowanie zawodowe dorosłych	0,9	12,3	28,9	57,9
Prace interwencyjne	-	0,4	3,9	95,7
Refundacja kosztów doposażenia i wyposażenia stanowisk pracy	3,7	3,7	17,7	74,9

Źródło: Flexicurity w Polsce – diagnoza i rekomendacje. Raport końcowy z badań MPiPS, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2009.

Badanie poziomu wdrożenia modelu flexicurity w polskiej polityce rynku pracy

Projekt badawczy *Ocena wdrożenia modelu flexicurity w polskiej polityce rynku pracy oraz rekomendacje dalszych działań*⁴⁰ zrealizowano na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Był współfinansowany przez Dyрекcję Generalną ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans Komisji Europejskiej w ramach Wspólnotowego Programu na Rzecz Zatrudnienia i Solidarności Społecznej PROGRESS.

Projekt służył ocenie poziomu wdrażania modelu elastyczności i bezpieczeństwa, ale również sformułowaniu rekomendacji dalszych działań pozwalających na osiągnięcie celów sformułowanych w ramach Strategii Lizbońskiej, Europejskiej Strategii Zatrudnienia oraz w dokumentach krajowych określających kierunki polityki rynku pracy w Polsce.

Dla oceny poziomu realizacji zasad flexicurity na poziomie przedsiębiorstw przeprowadzono badania w 750 przedsiębiorstwach. Narzędziem badania był specjalnie opracowany kwestionariusz wywiadu. Przeprowadzono również trzy

wywiady fokusowe, w których uczestniczyli menedżerowie małych, średnich i dużych przedsiębiorstw zlokalizowanych na terenie województwa warmińsko-mazurskiego. Podczas badań skupiono się na trzech z czterech podstawowych komponentów flexicurity, które pozwoliły określić:

- dotychczasową i potencjalną skłonność pracodawców do stosowania elastycznych form zatrudnienia i organizacji czasu pracy oraz przeszkody w ich zastosowaniu;
- poziom zaangażowania przedsiębiorców w rozwój zawodowy oraz możliwości ich intensyfikacji, a także bariery ich stosowania;
- stopień wykorzystania instrumentów ALMP podczas naboru nowych pracowników oraz przeszkody w ich wykorzystywaniu.

Pełne wyniki badań i rekomendacje zawiera raport końcowy projektu: E. Kryńska (red.) *Flexicurity w Polsce diagnoza i rekomendacje. Raport końcowy z badań*, MPiPS Departament Rynku Pracy, Warszawa 2009.

wyniósł odpowiednio: 22,6 procent, 18,5 procent oraz 5,4 procent. Potwierdza to obserwowaną od pewnego czasu specjalizację instytucji rynku pracy w obsłudze różnych segmentów rynku pracy³⁴ i postrzeganie PSZ jako źródła potencjalnych pracowników o niskich kwalifikacjach zawodowych. Jest to sytuacja niekorzystna z punktu widzenia polityki flexicurity, charakteryzująca się niestety wysoką trwałością³⁵. Zmiana tej sytuacji wymaga poprawy efektywności działalności PSZ, a szczególnie trafności dokonywanej selekcji kandydatów na

pracowników wysyłanych do przedsiębiorstw oraz większego dopasowania kierunków organizowanego kształcenia zawodowego do potrzeb lokalnego rynku pracy.

Pracodawcy, którzy korzystali z usług PSZ, oceniali je bardzo dobrze (tabela 6). Najlepiej odbierali: prace interwencyjne, staże oraz poradnictwo zawodowe. Najwięcej było zadowolonych z prac interwencyjnych i staży. W przypadku ocen poradnictwa zawodowego natomiast w ogóle nie pojawiły się oceny negatywne. Należy jednak pamiętać o tym, że jest to jeden

TABELA 6. Ocena poszczególnych usług świadczonych przez publiczne służby zatrudnienia w %

Usługi publicznych służb zatrudnienia	Ocena				
	bardzo dobrze	dobrze	średnio	źle	nie wiem
Pośrednictwo pracy	3,5	70,7	20,9	4,9	-
Poradnictwo zawodowe	12,7	74,6	11,1	-	1,6
Staż	12,5	83,8	3,1	0,6	-
Przygotowanie zawodowe dorosłych	15,0	77,5	5,0	2,5	-
Prace interwencyjne	6,0	84,0	8,0	2,0	-
Refundacja kosztów wyposażenia i wyposażenia stanowisk pracy	11,8	79,0	6,5	2,7	-

Źródło: Flexicurity w Polsce – diagnoza i rekomendacje. Raport końcowy z badań MPiPS, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2009.

Polityka elastyczności i bezpieczeństwa

Europejska polityka flexicurity zawiera cztery komponenty:

- **dostępność właściwych porozumień umownych** – dotyczy ona głównie elastycznych i przewidywalnych warunków umów, zarówno dla pracowników, jak i pracodawców w wyniku stosowania nowoczesnego prawa pracy, układów zbiorowych i organizacji pracy, które pozwolą na zapewnienie elastyczności pracy i zredukują segmentację rynku pracy;
- **aktywna polityka rynku pracy ALMP** (Active Labour Market Policy) – obejmuje działania, których celem jest poprawa sytuacji w zakresie szans na zatrudnienie dzięki zwiększeniu popytu na pracę (subsydiowanie zatrudnienia, roboty publiczne), a także usprawnieniu funkcjonowania samego rynku pracy (pośrednictwo pracy, doradztwo zawodowe). Część działań realizuje również postulaty polityki społecznej (zapewnienie dochodu, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu). OECD i UE od początku lat 90. rekomendują aktywną politykę rynku pracy w przekonaniu o jej skuteczności w redukcji bezrobocia;
- **systemy uczenia się przez całe życie LLP** (Lifelong Learning Programme) – Program „Uczenie się przez całe życie” jest kolejną inicjatywą w obszarze edukacji i nauki. Jego celem jest zapewnienie pracownikom stałej

przystosowalności i zdolność do zatrudnienia. Program ten został przyjęty przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej 15 listopada 2006 r. decyzją nr 1720/2006/WE. Obejmuje on okres od 2007 do 2013 roku, będzie w nim uczestniczyć 31 krajów: 27 krajów Unii Europejskiej, kraje EFTA i EOG – Islandia, Norwegia i Liechtenstein oraz Turcja jako kraj kandydujący;

- **nowoczesne systemy zabezpieczenia socjalnego** – działania w tej sferze dotyczą oferowania adekwatnego wsparcia dochodu dla osób potrzebujących oraz tworzenia warunków, które umożliwią ich mobilność na rynku pracy. System zabezpieczenia powinien być skonstruowany w taki sposób, aby umożliwić ludziom godzenie wykonywania pracy zawodowej z życiem prywatnym oraz pozwolić na wyposażenie ich w zdolności przystosowawcze do zmian zachodzących w kolejnych cyklach życia. Szerokie uwzględnienie przepisów dotyczących zabezpieczenia socjalnego w zakresie między innymi ochrony dochodów i prawa do opieki zdrowotnej osób bezrobotnych ma przyczynić się do zwiększenia poczucia bezpieczeństwa i pozwolić na traktowanie zmian zachodzących na rynku pracy jako szansy na poprawę sytuacji, a nie zagrożenia.

z najrzadziej wykorzystywanych przez polskich pracodawców instrument aktywniej polityki rynku pracy, po który sięgają wówczas, gdy pojawiają się problemy ze znalezieniem pracownika mającego szczególne kwalifikacje i umiejętności zawodowe (30,1 procent) bądź też potrzebne są informacje w związku z ubieganiem się o wsparcie publiczne w ramach innych instrumentów rynku pracy (15,1 procent). Świadczy to o zbyt małej skali wykorzystania tego instrumentu z punktu widzenia założeń polityki flexicurity. Sytuacja ta jest zapewne wynikiem niewiedzy pracodawców o wszystkich możliwościach jego wykorzystania dla potrzeb prowadzonej polityki personalnej w przedsiębiorstwie. Należałoby więc podjąć działania mające na celu przybliżenie wie-

dzy na ten temat pracodawcom poprzez akcje informacyjne o wszelkich rodzajach świadczeń, których odbiorcami mogą być w ramach tej usługi pracodawcy.

Respondenci, choć było ich w badanej populacji niewiele, wskazywali również na istnienie czynników zniechęcających do korzystania z usług PSZ. Zwracali uwagę na to, że urzędy pracy nie dysponują kandydatami na pracowników spełniającymi ich oczekiwania pod względem kwalifikacyjno-zawodowym, jak i posiadaną postawą wobec pracy (41,1 procent). To niedostosowanie oferty PSZ do rzeczywistych potrzeb pracodawców jest wynikiem braku ujednoczonego systemu diagnozowania zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności na regionalnym i lokalnym rynku pracy. Od 2006

TABELA 7. Działania, których podjęcie wymaga dalsze wdrażanie modelu flexicurity na poziomie przedsiębiorstw

W zakresie wykorzystania elastycznych form pracy	W zakresie uczenia się przez całe życie	W zakresie aktywnej polityki rynku pracy
Zwiększenie elastyczności istniejących nietypowych form zatrudnienia (ustalenie minimalnych standardów dla każdej z istniejących form, które powinny być uwzględniane przez pracodawców i pracowników, z zachowaniem swobody podczas negocjowania przez obie strony szczegółów umowy)	Zachowanie w niezmiennej formie stosowania wprowadzonych ustawą z 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorstw bodźców finansowych ³⁹ (przedłużenie obowiązywania zasad dofinansowania z Funduszu Pracy kosztów szkoleń i studiów podyplomowych)	Promocja instrumentów aktywnej polityki rynku pracy, których adresatami mogą być przedsiębiorstwa
Wprowadzenie umowy projektowej, zawieranej na okres realizacji projektu, nieprzekraczającej się w umowę na czas nieokreślony w sytuacji, gdy pracownik realizuje kilka projektów (jeden po drugim) dla tego samego pracodawcy.	Wprowadzenie obowiązku partycypowania pracowników w kosztach kształcenia, współfinansowanych przez przedsiębiorstwa lub ze środków publicznych	Zmniejszenie stopnia zbiurokratyzowania procedur i przepisów prawnych dotyczących stosowania poszczególnych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy, których odbiorcami mogą być pracodawcy
Wprowadzenie indywidualnych kont czasu pracy i korytarzy czasu pracy	Wprowadzenie systemu kredytów preferencyjnych przeznaczonych dla osób dorosłych chcących kształcić się na studiach magisterskich lub podyplomowych	Usprawnienie świadczenia przez PSZ usługi pośrednictwa pracy. (Przestrzeganie, rozwinięcie i udoskonalenie standardów tej usługi, zatrudnienie większej liczby pośredników, opracowanie komputerowego systemu rejestracji informacji o wolnych miejscach pracy zawierającego ujednoliconą charakterystykę ich opisu)
Wydłużenie limitu czasu pracy pracownika tymczasowego u jednego pracodawcy i złagodzenie ograniczeń w zatrudnianiu w tej formie pracowników dla pracodawców, którzy musieli dokonać zwolnień grupowych w zakresie określonych stanowisk, a potrzebują zwiększyć zatrudnienia na innych	Umożliwienie pracodawcom wliczenia do strat kosztów kształcenia pracownika, który po zakończeniu nauki odszedł z przedsiębiorstwa	Zniesienie ograniczeń liczby przyjąć na staż dla jednego pracodawcy oraz wydłużenie odbywania stażu do dwóch lat
Usunięcie przepisów z ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy dyskryminujących osoby pracujące i skłonne do podjęcia pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz osoby zatrudnione na umowy cywilnoprawne	Opracowanie i wdrożenie systemu prognozowania popytu na pracę w wymiarze kwalifikacyjno-zawodowym na regionalnym i lokalnym rynku pracy	Upowszechnianie informacji na temat wszelkiego rodzaju świadczeń, jakie pracodawcy mogą uzyskać w PSZ w ramach usługi poradnictwa zawodowego
Wspieranie przez instytucje państwowe tworzenia rozwiązań modelowych społecznej odpowiedzialności biznesu, kładących nacisk na wdrażanie w przedsiębiorstwach systemu informacyjnego, dostarczających informacji o możliwościach podejmowania przez nich pracy w elastycznych formach zatrudnienia i płynących z tego korzyściach dla pracownika	Poprawa efektywności wydatkowanych środków w ramach POKL	Zwiększenie wysokości refundacji wynagrodzenia osób zatrudnionych w przedsiębiorstwie w ramach prac interwencyjnych
Promowanie przez instytucje państwowe wdrażania elastycznych form zatrudnienia		
Podniesienie wiedzy i świadomości wśród pracodawców i pracowników na temat korzyści, kosztów, wad i zalet poszczególnych elastycznych form pracy		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie E. Kryńska Dalsze wdrażanie koncepcji flexicurity w Polsce – wnioski i rekomendacje w E. Kryńska (red.) Flexicurity w Polsce diagnoza i rekomendacje. Raport końcowy z badań, MPiPS, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2009, s. 216–219.

roku zaprzestano stosowania systemu prognozowania popytu na pracę (SPPP). Brak także nieefektywnego sposobu monitoringu diagnozowania zawodów deficytowych i nadwyżkowych w PSZ. Zakres tematyczny monitoringu oraz poziom szczegółowości danych, na podstawie których dokonuje się diagnozy zawodów nadwyżkowych i deficytowych, zależy od rodzaju raportu i organu, który go przygotowuje³⁶. Ponadto analizy zawodów nadwyżkowych i deficytowych prowadzone są na bardzo zagregowanych zbiorach danych o nich. Utrudnia to znacznie jednoznaczne wskazanie tych grup zawodów, w których dana osoba może mieć zdecydowanie największe lub najmniejsze szanse na uzyskanie oferty pracy. Dane niewiele mówią o rzeczywistych zmianach w zakresie zapotrzebowania na określone miejsca pracy. Bardzo często bowiem duże grupy zawodów są zróżnicowane na poziomie grup elementarnych³⁷. Z kolei prowadzenie analizy na poziomie grup elementarnych czy zawodów i specjalności znacznie utrudnia, a niejednokrotnie wręcz uniemożliwia wskazanie ogólniejszych prawidłowości. Bariera ta jest również efektem sposobu, w jaki pracodawcy poszukują pracowników w PSZ. Oferty pracy, które zgłaszają do urzędów pracy, są często niepełne lub niedokładne. Mają duże trudności z tym, aby przyporządkować poszukiwanemu pracownikowi precyzyjny zakres obowiązków, który odpowiadałby konkretnemu zawodowi.

Wszystko to powoduje, że wiedza o rzeczywistych potrzebach pracodawców w wymiarze kwalifikacyjno-zawodowym jest fragmentaryczna. Sytuacja jednak powinna w najbliższym czasie się poprawić, gdyż prace nad opracowaniem systemu diagnozowania zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności na regionalnych i lokalnych rynkach pracy zostały zakończone na początku 2010 r. Wdrożenie tego syste-

mu wymaga jednak czasu³⁸. Pozytywne efekty przyniosłyby również szkolenia pracodawców dotyczące aktualnej klasyfikacji zawodów i specjalności, określonej przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej, oraz zakresu obowiązków przypisanych dla znajdujących się w tym dokumencie zawodów.

Respondenci wskazywali także na problemy natury organizacyjnej związane ze zbyt biurokratyzowanymi procedurami dotyczącymi korzystania z pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego oraz refundacji kosztów doposażenia i wyposażenia stanowisk pracy dla skierowanych bezrobotnych, a także zbyt długi okres oczekiwania na realizację zgłoszonej oferty pracy. Jednakże w świetle uzyskanych

wyników największy problem dla pracodawców stanowią uregulowania prawne i ograniczenia techniczno-organizacyjne. Bariery te stanowią zdaniem respondentów utrudnienie w korzystaniu z takich instrumentów, jak: przygotowanie zawodowe dorosłych, staże, prace interwencyjne oraz refundacje kosztów doposażenia i wyposażenia stanowisk pracy.

Pracodawcy stroniący od niektórych elastycznych form zatrudnienia, jak telepraca obawiają się ograniczenia kontroli nad swoimi pracownikami, obniżenia efektywności ich pracy, powstawania nadużyć, a także nieelojalności pracowników.

Wnioski. Reasumując, spośród trzech uwzględnionych

w badaniu przedsiębiorstw podstawowych komponentów modelu flexicurity stosunkowo najlepiej wygląda sytuacja w obszarze elastycznych form pracy. Wiele do życzenia pozostawiają natomiast działania i ich efekty w zakresie pozostałych dwóch komponentów: uczenia się przez całe życie i aktywnej polityki rynku pracy. Poziom tworzenia i implementacji polityki flexicurity na poziomie przedsiębiorstw wymaga więc podjęcia szybkich działań zmierzających do poprawy tej sytuacji w ramach wszystkich trzech komponentów. W raporcie znalazł się cały szereg proponowanych rozwiązań, których zastosowanie powinno przynieść pozytywne efekty w tym zakresie (tabela 7). Podczas wprowadzania ich należy jednak mieć na względzie

to, że niejako naturalną skłonnością wszystkich przedsiębiorstw jest dążenie do minimalizacji kosztów i maksymalizacji zysków. Dlatego też głównym bodźcem skłaniającym badane podmioty do sięgania po dostępne rozwiązania były czynniki natury ekonomicznej. Należy więc pamiętać o tej zależności i wbudować ją w tworzony polski model flexicurity. Nie można jednak zapominać o konieczności zabezpieczenia podażowej strony rynku pracy. Pogodzenie interesów obu stron rynku pracy wymaga więc prowadzenia dialogu i wypracowania konsensusu w tym względzie, dialogu, w którym uczestniczyć powinny wszystkie strony.

Wdrażanie zasad polityki flexicurity na poziomie przedsiębiorstw wymaga również ułatwienia i wspierania ścisłej współpracy, podejmowanej przez nich przede wszystkim z jednostkami edukacyjnymi, PSZ, organizacjami pracowników. Dodatkowym utrudnieniem dla kreowania polskiego modelu flexicurity jest obserwowany obecnie ogólnoswiatowy kryzys gospodarczy. Dlatego też wszelkie zmiany zmierzające do kreowania polskiego modelu flexicurity powinny również brać pod uwagę zachodzące zmiany gospodarcze. ■

¹ A.R. Manca, M. Governatori, M. Ascherini *Towards a set of Composite Indicators on flexicurity: a Comprehensive Approach* JRC Scientific and Technical Reports, European Commission, EU 2010.

² Wskaźnik ten obejmuje: odsetek przedsiębiorstw organizujących kształcenie pracowników, udział wśród wszystkich pracowników osób uczestniczących w kształceniu, czas trwania szkolenia w przeliczeniu na jednego pracownika, udział kosztów kształcenia poniesionych przez przedsiębiorstwo w kosztach pracy, koszty kształcenia w przeliczeniu na jednego pracownika, liczbę uczestniczących w kształceniu osób dorosłych w ciągu czterech tygodni przed badaniem według płci.

³ A.R. Manca, M. Governatori, M. Ascherini *Towards a set of... dz. cyt.*, s. 18.

⁴ Wskaźnik ten składa się z udziału ogólnych wydatków na politykę rynku pracy w produkcji krajowym brutto, wydatki na ALMP przypadające na jednego beneficjenta oraz intensywność ALMP w przeliczeniu na jedną osobę poszukującą pracy. A.R. Manca, M. Governatori, M. Ascherini *Towards a set of... dz. cyt.*

⁵ A.R. Manca, M. Governatori, M. Ascherini *Towards a set of... dz. cyt.*, s. 24.

⁶ Wskaźnik ten składa się z następujących elementów: elastyczność zewnętrzna, elastyczność wewnętrzna, elastyczność organizacji pracy pomocnych w godzeniu wykonywania pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi A.R. Manca, M. Governatori, M. Ascherini *Towards a set of... dz. cyt.*

⁷ Ze względu na miejsce występowania elastyczność dzieli się na:

- Elastyczność zewnętrzną, występującą na zewnątrz przedsiębiorstwa, która dotyczy działań podejmowanych w celu dostosowania liczby pracowników przedsiębiorstwa do zachodzących zmian.
- Elastyczność wewnętrzną, występującą wewnątrz przedsiębiorstwa, która umożliwia dostosowanie podejmowanych działań przez przedsiębiorstwo do narzuconych z zewnątrz zmian popytu za pomocą regulacji wewnątrzzakładowych.

⁸ A.R. Manca, M. Governatori, M. Ascherini *Towards a set of... dz. cyt.*, s. 48.

⁹ Wskaźnik ten obejmuje: wydatki na zasiłki dla bezrobotnych ogółem, bodźce finansowe aktywizujące osoby bezrobotne, ilość i okres pobierania zasiłków dla bezrobotnych, usługi związane z opieką nad dziećmi A.R. Manca, M. Governatori, M. Ascherini *Towards a set of... dz. cyt.*

¹⁰ A.R. Manca, M. Governatori, M. Ascherini *Towards a set of... dz. cyt.*, s. 35.

¹¹ Pełne wyniki badań i rekomendacje zawiera raport końcowy projektu: E. Kryńska (red.) *Flexicurity w Polsce diagnoza i rekomendacje. Raport końcowy z badań*, MPiPS Departament Rynku Pracy, Warszawa 2009.

¹² Do elastycznych form zatrudnienia, uważanych za szczególnie przydatne dla osiągnięcia równowagi praca–życie, zaliczane są: telepraca, praca w niepełnym wymiarze czasu pracy, praca na zastępstwo, praca tymczasowa, praca w domu, dzielenie pracą. C. Sadowska-Snarska *Elastyczne formy pracy jako instrument ułatwiający godzenie życia zawodowego z rodzinnym WSE* w Białymstoku, Białystok 2006, s. 23.

¹³ Potwierdzają to również wyniki innych badań dotyczących stosowania przez przedsiębiorstwa elastycznych form zatrudnienia. Z badań przeprowadzonych przez C. Sadowską-Snarską wynika, że podmioty gospodarcze działające na terenie województwa podlaskiego najczęściej wykorzystują umowę na czas określony (73,9%), umowy cywilnoprawne (62,3%). C. Sadowska-Snarska *Elastyczne formy pracy jako instrument... dz. cyt.*, s. 104–105. To, że najczęściej stosowaną przez przedsiębiorstwa elastyczną formą zatrudnienia jest umowa na czas określony, potwierdziły również badania przeprowadzone przez L. Machol-Zajdę i D. Głogosz. Z badań tych wynika, że na terenie województwa podlaskiego zatrudnienie na czas określony wykorzystywało 73% działających na tym terenie podmiotów gospodarczych. L. Machol-Zajda, D. Głogosz *Dotychczasowe i perspektywiczne wykorzystanie elastycznych form zatrudnienia w podlaskich przedsiębiorstwach*, WSE w Białymstoku, IPiSS, Białystok-Warszawa 2010.

¹⁴ Por. C. Sadowska-Snarska *Elastyczne formy pracy jako instrument... dz. cyt.*

¹⁵ Nadal nie mamy opracowanej prawidłowej definicji ruchomego czasu pracy ani też zasad jego funkcjonowania. Brakuje również przepisów jasno określających okres, na jaki powinien być ustalony rozkład czasu pracy, oraz sposób jego zmiany przez pracodawcę po przekazaniu informacji na ten temat pracownikom. Por. L. Machol-Zajda *Elastyczne i przewidywalne warunki umów* w A. Tomanek (red.) *Narzędzia polityki flexicurity. Poradnik dobrych praktyk* Izba Rzemieślnicza

- i Przedsiębiorczości w Białymstoku, Libra S.C. Wydawnictwo i Drukarnia, Białystok 2010.
- ¹⁶ Formą mającą negatywny wpływ na stan zdrowia pracowników jest na przykład praca w godzinach nadliczbowych, która powoduje znaczne nasilenie się zmęczenia chronicznego u pracowników regularnie pracujących w ten sposób. Por. M. Gasińska *Aspekty zdrowotne i rodzinne stosowanych rozkładów czasu pracy* w H. Strzezińska (red.) *Czas pracy w przedsiębiorstwie. Wyniki badań nad rozkładami czasu pracy i zdrowiem pracowników* IPISS, Warszawa 2002.
- ¹⁷ Badania przeprowadzone przez L. Machol-Zajdę i D. Głogosz również wykazały, że głównymi bodźcami składającymi podłaskie firmy do stosowania elastycznych form zatrudnienia i organizacji czasu pracy są ograniczenie kosztów zatrudnienia i organizacja pracy. Przydatność równych elastycznych form zatrudnienia i organizacji czasu pracy 42,8% biorących udział w badaniu przedsiębiorstw oceniło pod kątem ograniczenia kosztów zatrudnienia, a 36,4% jako ważny argument uznało sezonowość lub konieczność pracy w dni wolne. L. Machol-Zajda, D. Głogosz *Dotychczasowe i perspektywiczne wykorzystanie...* dz. cyt., s.143.
- ¹⁸ Wśród respondentów, którzy dotychczas nie stosowali elastycznych form organizacji czasu pracy, jedynie 2 osoby deklarowały zamiar ich wykorzystania w ciągu najbliższego roku. Podobnie wygląda sytuacja z elastycznymi formami zatrudnienia. Wśród respondentów, którzy nie stosowali do tej pory poszczególnych elastycznych form zatrudnienia, plany związane z zastosowaniem w ciągu najbliższych 12 miesięcy zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy i telepracy deklarowało po 8 osób, zatrudnienia tymczasowego 2 osoby, a plany związane z zastosowaniem w ciągu najbliższego roku pracy w domu deklarowała tylko jedna osoba.
- ¹⁹ Wśród respondentów 30,1% było zdania, że polski rynek pracy nie wymaga większego wykorzystania elastycznych form zatrudnienia, taką konieczność dostrzegało jedynie 15,5% respondentów. Ponad połowa badanych (54,4%) nie miała zdania na ten temat. Podobnie wygląda sytuacja w przypadku elastycznych form organizacji czasu pracy. Tutaj również większość respondentów (57,8%) nie miała wyrobionego zdania na ten temat. Potrzeby wykorzystywania na polskim rynku pracy elastycznych form organizacji czasu pracy nie dostrzegało 21,3% respondentów, przeciwnego zdania było 20,9% badanych.
- Brak potrzeby wprowadzania zmian w sposobach organizowania pracy w przedsiębiorstwach potwierdzają również inne badania na przykład: L. Machol-Zajda, D. Głogosz *Dotychczasowe i perspektywiczne wykorzystanie...* dz. cyt.
- ²⁰ Brak odczuwania takiej potrzeby jako główny powód niestosowania zatrudnienia na czas określony wskazało 78,2% respondentów, zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy 76,6%, zatrudnienia tymczasowego 67,1%, pracy w domu 47,4%, telepracy 51,2%, umów cywilnoprawnych 82,7% zaś elastycznego czasu pracy 59,6%.
- ²¹ Z przeprowadzonych badań wynika, że tą formą zatrudnienia w bardzo niewielkim stopniu zainteresowane są przedsiębiorstwa z branży rolniczej (4%) i handlu (6,3%).
- ²² Specyfika branży była drugim najczęściej wskazywanym przez respondentów powodem niestosowania poszczególnych elastycznych form pracy. Jako powód niestosowania zatrudnienia na czas określony wskazało go 14,2% respondentów, zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy 14,4%, zatrudnienia tymczasowego 11,7%, pracy w domu 46,6%, telepracy 44,2%, umów cywilnoprawnych 11,5% zaś elastycznego czasu pracy 38,6%.
- ²³ E. Arendt, I. Kukulak-Dolata, I. Poliwczak *Perspektywy implementacji modelu flexicurity na poziomie przedsiębiorstw* w E. Kryńska (red.) *Flexicurity w Polsce diagnoza i rekomendacje. Raport końcowy z badań* MPiPS, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2009 r., s. 150.
- ²⁴ Por. C. Sadowska-Snarska *Elastyczne formy pracy jako instrument...* dz. cyt.
- ²⁵ Niską popularność tego narzędzia potwierdzają również inne badania E. Kryńska (red.) *Kształcenie ustawiczne pracowników. Wyniki badań w polskich podmiotach gospodarczych* MPiPS, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2008.
- ²⁶ Szerzej model ten opisany jest w M. Kostera *Zarządzanie personelem* PWE, Warszawa 2000.
- ²⁷ Taką samą prawidłowość zaobserwowano podczas badań pracodawców przeprowadzonych w 2006 r. przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, które wykazały, że najczęściej zakładowe plany szkoleń opracowywane były przez podmioty duże (76%), najrzadziej zaś przez mikropodmioty (20,3%) I. Kukulak-Dolata *Kształcenie w podmiotach gospodarczych – wyniki badań ilościowych* w E. Kryńska (red.) *Kształcenie ustawiczne pracowników. Wyniki badań w polskich podmiotach gospodarczych*, MPiPS, Warszawa 2008 r., s. 56.
- ²⁸ Większą skłonność średnich i dużych przedsiębiorstw do inwestowania w rozwój zawodowy pracowników potwierdzają wyniki badań przeprowadzonych przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w 2006 r. Badania te wykazały, że najczęściej potrzebę inwestowania w rozwój zawodowy pracowników odczuwały przedsiębiorstwa średnie (86,4%). Najrzadziej tego rodzaju potrzebę odczuwały mikropodmioty (60,3%). I. Poliwczak *Wiedza i umiejętności w małych i średnich przedsiębiorstwach* w E. Kryńska (red.) *Kapitał ludzki w małych i średnich przedsiębiorstwach – przystosowania do technologii informatycznych. Wyniki badań empirycznych* Studia i Materiały, T II, IPISS, Warszawa 2007 r. s. 128.
- ²⁹ Istnienie tego rodzaju prawidłowości potwierdzają badania przeprowadzone w 2006 r. wśród pracodawców przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, które wykazały, że szkolenia częściej planowane były przez przedsiębiorstwa publiczne (49,4%) niż podmioty działające w sektorze prywatnym (49,4%). I. Kukulak-Dolata *Kształcenie w podmiotach gospodarczych...* dz. cyt., s. 56.
- ³⁰ Podobne wyniki uzyskano również z innych badań. Podmioty, które szkoleń nie zorganizowały, jako główną przyczynę podały brak takiej potrzeby (81,3%). Pozostałe powody okazały się mało istotne. *Ostateczna wersja III Raportu cząstkowego. Wnioski z badań ankietowych*. IPISS, <http://www.crz.l.gov.pl/images/raport%20iii%20-%20wyniki%20badan%20ilosciowych.pdf>, s. 133.
- ³¹ Podobne wyniki uzyskano w innych badaniach przeprowadzonych przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Pracodawcy, którzy zadeklarowali, że nie korzystają z pomocy urzędów pracy, motywowali to przede wszystkim brakiem takiej potrzeby (68,3%). *Ostateczna wersja III Raportu cząstkowego...* dz. cyt., s. 135
- ³² Niechęć polskich pracodawców do korzystania z usług urzędów pracy potwierdzają również inne badania przeprowadzone przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Wyniki

ich wskazują, że w ciągu 2 lat poprzedzających badanie (miało ono miejsce w 2009 r.) aż 56,2% podmiotów nie skorzystało z usług urzędów pracy. *Ostateczna wersja III Raportu cząstkowego... dz. cyt.*, s. 135.

- ³³ Wyniki badań przeprowadzonych w 2002 przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych również wykazały, że pracodawcy mają skłonność do traktowania instrumentów aktywnej polityki rynku pracy jako nietypowych form zatrudnienia a PSZ jako rodzaju agencji pracy tymczasowej. Por. E. Kryńska (red.) *Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a popyt na pracę w Polsce* IPiSS, Warszawa 2003.
- ³⁴ I. Kukulak-Dolata, J. Pichla *Rola publicznych służb zatrudnienia i agencji zatrudnienia na rynku pracy* IPiSS, Warszawa 2007.
- ³⁵ Nie tylko wyniki omawianego badania wykazały istnienie tej prawidłowości. Również wyniki badań przeprowadzonych przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w 2002 r. wykazały, że polscy pracodawcy najczęściej za pośrednictwem urzędów pracy rekrutowali pracowników na stanowiska robotnicze (78,2%). Por. I. Kukulak-Dolata *Współpraca przedsiębiorstw ze służbami zatrudnienia* w E. Kryńska (red.) *Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a popyt na pracę w Polsce* IPiSS, Warszawa 2003, s. 196.
- ³⁶ W przypadku powiatowych urzędów pracy monitoring dotyczy grup zawodowych (kod 2-cyfrowy), grupy elementarnych (kod 4-cyfrowy) oraz zawodów i specjalności (kod 6-cyfrowy). Wojewódzkie urzędy pracy przygotowują swoje raporty na ten temat na podstawie raportów z powiatowych urzędów pracy. W ich przypadku zakres tematyczny monitoringu uwzględniać powinien duże grupy zawodowe (kod 2-cyfrowy), grupy elementarne (kod 4-cyfrowy). Raporty krajowe przygotowywane są na podstawie raportów otrzymanych z wojewódzkich urzędów pracy. W tym przypadku analizowane są wielkie grupy (kod 1-cyfrowy), duże grupy zawodowe (kod 2-cyfrowy) oraz grupy elementarne (kod 4-cyfrowy), nie tylko w formie ogólnej na poziomie całego kraju, ale również w podziale na województwa.
- ³⁷ Dokonując analizy danych liczbowych o bezrobociu i ofert pracy na potrzeby monitoringu zawodów nadwyżkowych i deficytowych, publiczne służby zatrudnienia posługują się nazwami grup lub zawodów i specjalności występującymi na rynku pracy, zgodnymi z rozporządzeniem Ministra Gospodarki i Pracy z 27 kwietnia 2010 roku w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania (DzU z 2010 r., nr 82, poz. 537, z późn. zm.). Klasyfikacja składa się z 10 grup wielkich (kod 1-cyfrowy), podzielonych według wykształcenia, jakie potrzebne jest do wykonywania poszczególnych zawodów. Monitoring dotyczy 43 dużych grup zawodowych (wewnętrzny podział grup wielkich, kod 2-cyfrowy), 444 grup elementarnych (kod 4-cyfrowy, wewnętrzny podział grup średnich) oraz 2360 zawodów i specjalności (kod 6-cyfrowy, wewnętrzny podział grup elementarnych) określonych w „Klasyfikacji zawodów i specjalności”. W strukturze tej klasyfikacji znajdują się również 132 grupy średnie (wewnętrzny podział grup dużych, kod 3-cyfrowy).
- ³⁸ System ten został szczegółowo opisany w specjalnie opracowanym podręczniku E. Kryńska (red.) *Podręcznik użytkownika metod, narzędzi i procedur diagnozowania zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności na regionalnym i lokalnym rynku pracy. Podręcznik dla urzędów pracy* MPiPS Departament Rynku Pracy, IPiSS, Warszawa 2010.
- ³⁹ DzU z 2009 r. nr 125, poz. 1035.

Poniżej prezentujemy fragmenty dyskusji, która miała miejsce podczas 21. konferencji Society of Advancement of Socio – Economics w Paryżu¹. Grupa uczonych specjalizujących się w zagadnieniach ekonomii politycznej i stosunków pracy dyskutowała na temat, czy obecny kryzys może być punktem zwrotnym dla ruchu pracowniczego w wielu krajach. Swoje stanowiska zaprezentowali: R. BOYER, C. CROUCH, M. REGINI, P. MARGINSON, R. HYMAN, R. GUMBRELL-MCCORMICK I R. MILKMAN

Świat pracy i światowy kryzys finansowy dyskusja zachodnich naukowców

Gdy weźmiemy pod uwagę głębie światowego kryzysu wywołanego przez pęknięcie spekulacyjnej bańki, utratę wiarygodności finansowego leseferyzmu i cynizm Wall Street i City, konwencjonalna mądrość skłania nas do prognozowania, że powrót do działania państwa będzie też powrotem do aktywności organizacji pracowniczych. Na razie jednak, w lecie 2009, takie rozumowanie nie znajduje poparcia w faktach. W rzeczywistości jest wiele powodów przeciwko przyjęciu ofensywnych strategii działania przez związki zawodowe.

Siła przetargowa, którą dysponowali pracownicy podczas negocjacji w okresie fordowskiej złotej ery, była bezprecedensowa i nietypowa: nie powinna już stanowić punktu odniesienia dla analiz relacji między pracodawcami i pracownikami.

Dramatyczne czasy okresu międzywojennego, a także po wojnie przyczyniły się do stworzenia dość zaskakującej, skutecznej kon-

figuracji instytucjonalnej. Pracownicy w zamian za akceptację naukowych podstaw nowej organizacji pracy uzyskali planowy wzrost płac, indeks cen konsumenckich i produktywności. System bankowy pełniący funkcje kredytowania inwestycji i konsumpcji został ściśle uregulowany i podzielony na segmenty. Poza tym system Bretton-Woods [powojenne umowy dotyczące sposobu funkcjonowania światowej gospodarki – od red.] stworzył stabilne podstawy dla relacji międzynarodowych, które bardzo sprzyjały krajowym strategiom wzrostu. Państwo podejmowało natomiast szeroki zakres niezbędnych działań interwencyjnych w dziedzinie polityki monetarnej i fiskalnej, przeciwdziałających cyklom koniunkturalnym. Fordowski kompromis pomiędzy właścicielami kapitału i pracownikami stanowił fundament tego systemu o nietypowej konfiguracji, trwającego od końca wojny do 1971 roku. Było tak pięknie – prawie pełne zatrudnienie, wysokie zyski, narastająca poprawa standardów życia – że ówcześni obywatele myśleli, że będzie to trwało wiecznie. W latach 70. i 80. XX wieku związki zawodowe i partie lewicowe marzyły tylko o przywróceniu tego modelu. Uważały, że został on podważony i naruszony jedynie przez nawrót leseferyzmu w rządach i teoretyzowanie. W rzeczywistości to głębokie

czynniki strukturalne kruszyły silną pozycję organizacji pracowniczych².

Umiejdzynarodowienie, a potem dominacja finansów coraz bardziej zmieniały status organizacji pracowniczych i osłabiały ich siłę przetargową, aż doprowadziły do sytuacji nieodwracalnej.

Gdy krajowe rynki stały się za małe, by wchłonąć rosnące zyski, generowane przy tej skali nowoczesnych systemów produkcyjnych, firmy zaczęły zwiększać swoje zaangażowanie na rynku światowym. Do pewnego progu wzrost jest wymuszany przez samą konkurencyjność, a nie przez dynamikę krajowego rynku. To jest pierwszy cios wymierzony w fordowski kompromis: płace powinny być ustalane w odniesieniu do rynków światowych, a poziom zatrudnienia powinien być szybciej modyfikowany w zależności od większej zmienności eksportu, w porównaniu ze stosunkowo przewidywalną miarą konsumpcji. Organizacja pracy musi być dostosowana do nowych warunków: terminowość, jakość, wynagrodzenie w relacji do wydajności, to wyznacza strukturalną zmianę. W terminologii teoretycznej międzynarodowe współzawodnictwo dyscyplinuje pracowników. Gdy kraje nowej industrializacji przyjmują strategie eksportowe, żelazne prawo kapitalizmu powraca z zadziwiającą siłą.

Czynnikowi temu daleko jest jednak do bycia jedynym powodem osłabienia negocjacyjnej siły organizacji pracowniczych. Gdy stopniowo usunięto regulacje finansowe z czasu powojennego, finansisci ruszyli do działania: wielość innowacji, takich jak fundusze emerytalne, derywaty, swapy, ubezpieczenia itp. oraz przenikanie do niemal każdego kraju nadaje im wielkie możliwości i siłę w sposo-

bach alokacji kapitału, w dążeniu do coraz wyższych i wyższych stóp zwrotu: od 5 procent w latach 60. do 16 procent na początku XXI wieku. Tu na pierwszy plan wysuwa się paradoksalna transformacja. Wzrost wartości firmy powinien być czynnikiem dyscyplinującym menedżerów. W rzeczywistości doprowadził do oddzielenia zarządów od pracowników, na co wskazuje mnogość opcji akcyjnych i olbrzymi wzrost wynagrodzeń dyrektorów zarządzających i menedżerów wysokiego szczebla, daleko odchodzący od przeciętnych zarobków innych pracowników. Konsekwencje bywają drastyczne: skoro tylko zyski okazują się niższe od rynkowych oczekiwań,

menedżerowie czują się uprawnieni do zwalniania pracowników, restrukturyzacji zakładów i wprowadzania ograniczeń płacowych. System finansowy zdominował wszystko i odkąd posiada nieograniczoną mobilność na całym świecie, narzucił swą logikę na politykę zatrudnienia, systemy socjalne i państwo.

Nowa konfiguracja jest całkiem inna niż w czasach fordowskich³: oczekiwania nieograniczonego bogactwa kierują alokacją kapitału w realnej gospodarce. Te wszystkie

strukturalne zmiany działają wbrew interesom pracowników, im są głębsze, tym pełniejsza jest realizacja strategii nakierowanej na zysk.

Podzielone środowisko pracownicze

i zróżnicowanie tożsamości pracowników, na przykład w oparciu o czynniki płacowe, konsumenckie, emerytalne, spekulacyjne na rynku nieruchomości, podatkowe.

W epoce masowej produkcji i masowej konsumpcji wytworzyła się komplementarność poszczególnych warstw środowiska pracowniczego, na przykład poprzez porozumienia zbiorowe, niezależnie od pogłębiającego się jego

W okresie międzywojennym, a także po wojnie powstała dość zaskakująca, konfiguracja instytucjonalna. Pracownicy w zamian za akceptację naukowych podstaw nowej organizacji pracy uzyskali planowy wzrost płac, indeks cen konsumenckich i produktywności.

różnicowania. Obecnie jest całkiem inaczej, mamy decentralizację i indywidualizację środowiska pracujących, co pogarsza jego niejednorodność. W tej sytuacji trudno jest związkom organizować zbiorowe akcje na szczeblu krajowym: gdy jedni pracownicy cierpią z powodu nadmiernej elastyczności rynku, ale posiadają jeszcze jakąś siłę negocjacyjną, inni, bardziej wszechstronni pracownicy, mogą nadal cieszyć się znacznym stopniem stabilności dzięki mikrokorporacyjnemu kompromisowi, a najbardziej utalentowani profesjonalści mogą chronić swoją konkurencyjną przewagę poprzez zakładanie własnej działalności gospodarczej. Można więc zrozumieć, dlaczego umowy zbiorowe na szczeblu krajowym, dotyczące podstawowych spraw pracowniczych, są tak trudne do przeprowadzenia i rzadko realizowane, z wyjątkiem krajów socjaldemokratycznych.

Jest jeszcze wiele więcej groźnych procesów zachodzących wewnątrz środowiska pracowniczego i mających wpływ na jego identyfikację oraz równoległe przebiegających transformacji metod kierowania systemami wzrostu.

Wraz z otwarciem się światowej gospodarki pracownicy mogą doświadczać zahamowania wzrostu, a nawet obniżania realnej płacy, ale mogą również częściowo zrekompensować to sobie zwiększeniem siły nabywczej zarobków w związku ze zmianami cen: Chiny stają się głównym producentem dla całego świata i mogą wyzwolić procesy deindustrializacji, ale częściowo utrwalając standardy życia „pracującej biedoty”. Czy reguły akumulacji Wal-Martu nie działają w USA? Jednostki mogą więc tracić jako pracownicy wskutek międzynarodowej konkurencji, ale zyskiwać jako konsumenci.

Ale to niejedyny przykład rozszczepienia tożsamości: wraz z reformą emerytalną każdy

pracownik musi brać pod uwagę swój finansowy status poza obecnym wynagrodzeniem. Dlatego jeśli niska płaca służy do promowania wyższych zysków przedsiębiorstwa, wzrosty na giełdzie mogą być tym, co pracownikom poprawi ich status ekonomiczny. Mogą wtedy pójść do banku i złożyć wnioski o kredyt, by kupić coś trwałego, jak samochody, domy, na które nie mogliby sobie pozwolić z gołej pensji. Innymi słowy, „finansjalizacja” jest przekształcaniem pakietu rozmaitych dóbr i interesów pracownika. W latach 2000. pracownicy w USA, Wielkiej Brytanii i Irlandii przekształcali się w typowych spekulantów Ponzi (Charles Ponzi – twórca mechanizmów spekulacyjnych, znanych jako piramidy finansowe – przyp. tłumacza), gdy kupując domy, na które nie było ich stać, liczyli na ich odsprzedaż po wyższej cenie.

Dlatego bankructwo finansowego leseferyzmu oznaczało trudności dla pracowników: niektórzy mogą stracić swe domy, miejsca pracy i/lub utracić szanse na emeryturę z powodu kryzysu na giełdzie

i jego gospodarczych konsekwencji. Mogą być też bardzo zainteresowani szybkim odnowieniem kredytu. Nawiasem mówiąc, ostatnie badanie opinii społecznej w maju 2009 roku pokazuje, że 49 procent Amerykanów sądzi, że Wall Street miało negatywny wpływ na gospodarkę, ale 37 procent uważa.⁴

Godna uwagi żywotność finansów: ratowanie banków oznaczało ratowanie bankierów, a także ich praktyk i ideologii. Powyższe dane pomagają zrozumieć odmienność obecnego kryzysu; w czasie Wielkiej Depresji w USA w latach 1929–32 finansisci zostali usunięci wskutek programu Nowego Ładu, teraz wydaje się, że skutecznie opierają się presji rządu i próbom zmiany regulacji ich działania.

Obecnie mamy decentralizację i indywidualizację środowiska pracujących, co pogarsza jego niejednorodność. Związkom trudno organizować zbiorowe przedsięwzięcia.

Z jednej strony społeczeństwo zauważa teraz, jak zachłanna była natura Wall Street w swej szczytowej aktywności, ale z drugiej niektórzy pewnie marzą o powrocie łatwych kredytów, by móc utrzymać standardy życiowe. Dostęp do nich został jednak zablokowany przez recesję i restrukturyzację. Inaczej mówiąc, pracownicza frakcja płacowa jest gotowa podążać za snem sprzedawanym przez finansistów: stań się szybko bogaty, nie rozumiejąc dlaczego⁵.

Bardziej fundamentalnie, bankierzy dowodzili, że są „zbyt wielcy, by upaść” i rządy nadały absolutny priorytet odbudowaniu tego podstawowego dobra publicznego zwanego „stabilnością finansową”. Innymi słowy, sektor finansowy zasłonił się sprawami publicznymi wielkiej wagi, by chronić swoje całkiem prywatne interesy. W USA, Wielkiej Brytanii i Irlandii warstwa pracowników była wyraźnie tylko pomniejszym partnerem nowego sojuszu między finansistami, przemysłowcami, wyższą klasą średnią i konserwatywnymi politykami. Nikłą siłą pracowników widać po przeanalizowaniu liczby i kwoty kredytów i subsydiów udzielonych finansistom (Wall Street), przemysłowcom i innowatorom (Silicon Valley) w porównaniu z klasą pracującą i domownikami na ich utrzymaniu.

Inaczej jest w krajach, gdzie przeważa organiczna koncepcja firm, w których pracownicy i społeczność są udziałowcami. Tam, choć nie są to firmy finansowe, rząd może udzielić znacznie większej pomocy w postaci programów antykrzysowych, by utrzymać zatrudnienie pomimo spowolnienia gospodarczego, na co przykładem mogą być Niemcy. Oczywiście trudno jest rozważać prowadzenie takiej polityki w krajach, gdzie ruch związkowy zamiera, wysoki poziom długotrwałego bezrobocia powoduje powszechne zagrożenie utraty własnej pracy i organizacje pracownicze nie są w stanie przekonać rządów, że interes pracowników jest częścią interesu publicznego.

Słaba reprezentacja interesów pracujących w programach partii politycznych jest ostatnim aspektem, podkreślającym stan świata pracy w rozmaitych strategiach omawianych w ramach przewyższania finansowego, strukturalnego, światowego kryzysu, połączonego z zabezpieczeniami i ryzykownym kredytowaniem.

Znów różnice w porównaniu z okresem Złotej Ery są wyraźne. W przeszłości większość socjaldemokratycznych, socjalistycznych i komunistycznych partii, *de facto* jeśli nie *de iure*, łączyły silne powiązania ze światem pracy. Partia Pracy w Wielkiej Brytanii odzyskała wpływy dopiero po odsunięciu się i odcięciu wszelkich więzów z ideą wyłącznej ochrony pracowników, przejmując poglądy łagodnej regulacji, elastycznego rynku pracy, „finansjalizacji” i globalizacji. *Mutatis mutandis*, pod płaszczykiem retorycznej obrony konwencjonalnych prawd lewicy można wykryć zarówno w partii socjalistycznej we Francji, jak i w SPD w Niemczech to samo zauroczenie Trzecią Drogą. Powstają oczywiście nowe, ale małe partie, by bronić świata pracy, ale rzadko mają dostęp do politycznych koalicji rządowych (.....).

ROBERT BOYER

¹ Lipiec 2009 roku.

² R. Boyer (2005), *From Shareholder Value to CEO Power: the Paradox of the 1990s*, Competition and Change, 9, 7–47.

³ R. Boyer (2000), *Is a Finance-led Growth Regime a Viable Alternative to Fordism? A Preliminary Analysis*, Economy and Society, 29, 111–145.

⁴ *As the Economic Fear Factor Wanes, Obama Slips a Notch*, Business Week (2009), New York, NY, p. 21.

⁵ R. Boyer (2010), *Finance et globalisation: la crise de l'absolutisme du marche*, Paris, Albin Michel.

Ruchy pracownicze wobec kryzysu finansowego

Zachodnie ruchy pracownicze – pod koniec lat 70. XX w., a także w latach późniejszych – zostały dotknięte jednocześnie przez kryzys ideologiczny oraz kurczenie się ich twardego elektoratu. W różnym stopniu, w zależności od danego kraju, wielkoprzemysłowa klasa pracująca weszła wówczas na drogę historycznego zaniku, a wcześniej, na przestrzeni minionego stulecia, jej rozwój stanowił siłę napędową owych ruchów.

W kryzysie znalazło się również socjaldemokratyczne podejście do polityki gospodarczej, łączące gospodarkę mieszaną z regulacją popytu, jakie cechowało politykę centrolewicy (a także, do pewnego stopnia, centroprawicy) przez trzy pierwsze dekady po II wojnie światowej. Neoliberalna ideologia wolnego rynku zyskiwała sobie coraz bardziej przytłaczającą przewagę, w miarę jak inflacja z lat 70. XX w. wydawała się dyskredytować keynesowską koncepcję zarządzania popytem.

Jednak mniej więcej 15 lat później można było już odnieść wrażenie, iż brytyjska Partia Pracy znalazła wreszcie rozwiązanie problemu, choć najpierw uległa nagłemu i zdecydowanemu przechyłowowi w lewo, podziałowi i nieomal zniknęła ze sceny politycznej. Uznano za rzecz nie tylko nieuniknioną, lecz także pożądaną ekonomiczną nadrzędność rynku oraz fakt istnienia gigantycznych globalnych korporacji (niebędących z rynkiem tożsamy, czego nikt nie zauważył). Zadaniem centrolewicy stało się natomiast łagodzenie przykrych skutków mechanizmów rynkowych, które dotknęły warstwy najuboższe, oraz zapewnienie pozostałej części społeczeństwa odpowiednich narzędzi edukacyjnych i umiejętności, które umożliwiłyby mu zwycięską walkę o miejsca pracy w warun-

kach konkurencji globalnej. Walkę tę miałyby wspierać laburzystowski rząd, wprowadzając wiele korzystnych przepisów, które zachęciłyby ponadnarodowe korporacje do lokowania się w Wielkiej Brytanii.

Z punktu widzenia realizacji powyższych celów utrata twardego elektoratu była w istocie rzeczy prawdziwym błogosławieństwem, gdyż partia mogła uwolnić się teraz od niewygodnych powiązań ze środowiskami, których interesy kolidowały z jej nowym, przychylnym dla biznesu stanowiskiem. Historyczne relacje partii ze związkami zawodowymi zostały osłabione. Partia zniechęciła do siebie także inną ważną grupę społeczną, która stanowiła jej nadzieję na kluczowy elektorat (równie dobrze elektorat ten mógł stanowić dla niej zagrożenie) – pracowników sektora publicznego. W miejsce silnego zakorzenienia w różnych warstwach społecznych Partia Pracy próbowała zapewnić sobie wierność wyborców i atrakcyjność polityczną poprzez rozmaite wyrafinowane kampanie wyborcze, wchodzenie w układy z częścią konserwatywnej prasy, a także wpłaty od zamożnych osób fizycznych i prawnych.

Strategia ta okazała się bardzo skuteczna. Brytyjska Partia Pracy (czyli New Labour, jak lubi się sama nazywać) odniosła niespotykany w dziejach sukces w postaci trzech kolejnych zwycięstw w wyborach bezpośrednich, i to w czasie, gdy jej siostrzane partie w Europie, a także amerykańscy Demokraci borykali się ze znacznie mniej przychylnymi wyrokami losu. Inne partie tego typu, zwłaszcza niemieckie i włoskie, zaczęły naśladować Partię Pracy, starając się – podobnie jak laburzyści – zerwać więzi ze swoją centrolewicową przeszłością. Socjaldemokraci niemieccy mówili o Neue Mitte (Nowej Drodze Środka). Dawna Włoska Partia Komunistyczna, która zdążyła już zmienić nazwę na Democratici di sinistra (Lewicowi Demokraci), ponownie zmieniała swoje oblicze, porzucając przymiotnik „lewicowi”.

Sukces brytyjskich laburzystów nie ograniczał się wyłącznie do wygranych wyborów. Jako jedyny duży kraj zachodnioeuropejski, Wielka Brytania odnotowała wzrost aktywności zawodowej ludności, szczególnie wśród kobiet, oraz ogólny boom gospodarczy. Wydawało się, że zachodzi związek pomiędzy uwolnieniem rynku pracy, którą to koncepcję nowi laburzyści przejęli od swych konserwatywnych poprzedników i kontynuowali, a poprawą sytuacji gospodarczej kraju, jakimi przez dziesięciolecia doświadczał znacznie wolniejszego tempa rozwoju niż Niemcy, Włochy czy Francja. Podobną jak Wielka Brytania poprawę stanu gospodarki odnotowały Stany Zjednoczone, najpierw pod rządami administracji Billa Clintona, którego Nowi Demokraci znacząco wpłynęli na kształtowanie się brytyjskiej Nowej Partii Pracy, a następnie neokonserwatywnego George'a W. Busha. Wolny rynek, prywatyzacja oraz polityczna marginalizacja związków zawodowych wydawały się przynosić owoce. Kiedy jednak rządy pozostałych krajów zachodnich zdecydowały się naśladować angloamerykańskie podejście do kwestii ekonomicznych, okazało się, że ich wysiłki nie przynoszą podobnych rezultatów.

Gospodarki krajów anglojęzycznych dysponowały jeszcze jedną tajną bronią, która – niezauważona i niezwykle skuteczna – kryła się za neoliberalną fasadą. Była to tak zwana rosnąca góra niezabezpieczonych kredytów i długów hipotecznych, która mogła się stale akumulować, ponieważ nieustannie rozszerzająca się sieć rynków wtórnych wydawała się częściowo łagodzić wiążące się z tym zadłużeniem ryzyko, redukując zagrożenia, przed którymi stał każdy z właścicieli nieruchomości.

Owa „górką kredytowa” zawałiła się ostatecznie w latach 2008–2009, o czym pow-

szechnie wiadomo i czego nie ma potrzeby wyjaśniać. Naszym celem jest wskazanie politycznych implikacji tego załamania, a w szczególności implikacji dotyczących brytyjskich oraz inspirowanych przez nie ruchów pracowniczych. Kryzys finansowy obnażył fakt, że gospodarki brytyjska i amerykańska nie były wcale oparte na triumfujących zasadach wolnego rynku i podporządkowaniu siły roboczej dyscyplinie, jakiej ów rynek żądał, lecz na tym, że rynek uległ korupcji, która umożliwia ludzom ignorowanie twardej uwarunkowań ekonomicznych przez korzystanie z niezabezpieczonych kredytów hipotecznych, a także – w mniejszym stopniu – życie na kredyt (karty kredytowe). Rynek został skorumpowany, ponieważ tam, gdzie jego funkcjonowanie zależy w znacznej mierze od graczy dysponujących kluczowymi informacjami, wtórne rynki niezabezpieczonych kredytów hipotecznych są uzależnione od handlarzy, którzy nie mają pojęcia, co zawierają kupowane i sprzedawane przez nich pakiety.

Ktoś mógłby zatem dojść do następującego wniosku: 30 lat socjaldemokratycznej polityki gospodarczej zakończyło się kryzysem inflacyjnym oraz – co za tym idzie – sukcesem jej politycznego rywala, czyli neoliberalizmu. Czyżby zatem 30 lat polityki neoliberalnej, zmierzającej do znacznie poważniejszego kryzysu finansowego, powinno prowadzić do sukcesu konkurencyjnej koncepcji gospodarczej. Ale jaka jest ta koncepcja?

Odpowiedź na to pytanie nie leży przede wszystkim, jak się powszechnie sądzi, na płaszczyźnie idei i sposobów prowadzenia polityki. Tych doprawdy nie brakuje. Każda niemal siła polityczna, której na serio zależy na przejęciu władzy, przebierała się w ostatnich la-

Kryzys finansowy obnażył fakt, że gospodarki brytyjska i amerykańska nie były wcale oparte na triumfujących zasadach wolnego rynku i podporządkowaniu siły roboczej dyscyplinie, jakiej ów rynek żądał, lecz na tym, że rynek uległ korupcji, która umożliwia ludzom ignorowanie twardej uwarunkowań ekonomicznych.

tach w neoliberalne szatki. Tego wymagały od nich ponadnarodowe korporacje i banki, poszukujące miejsc inwestowania, jak również surowa ortodoksja myślenia, jaka jeszcze do niedawna miała w swym władaniu takie instytucje, jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy, OECD oraz – nadal i w coraz większym stopniu – Komisja Europejska. Ale poza hołdowaniem oficjalnym stanowiskom politycznym, w sposób ukradkowy, samizdatowy niemal, kontuuje się całkiem inny typ postaw politycznych. Najbardziej prężne zachodnie gospodarki, tj. gospodarki krajów nordyckich, stanowią w oczach świata doskonały przykład państw opiekuńczych, mają potężne ruchy pracownicze, a nawet cechują je pewne elementy neokorporacyjnego zarządzania popytem. Skandynawowie, Holendrzy, a także Brytyjczycy utrzymują wysoki poziom wydatków na cele publiczne, co znakomicie przyczynia się do zapewnienia i zachowania wysokiego poziomu zatrudnienia.

Jak wspomniano na początku artykułu, kryzys, jaki dotknął ruchy pracownicze w latach 70. XX w., miał charakter dwojaki: wiązał się z porażką dominującego modelu polityki gospodarczej z jednej strony, z drugiej natomiast z historycznym zanikaniem kluczowej dla tego ruchu bazy społecznej, czyli wielkoprzemysłowej klasy robotniczej. W tym miejscu możemy dodać jeszcze, że nastąpiło to w momencie, gdy prężąc się zaczynała już nowo powstająca klasa społeczna: klasa globalnego, zorientowanego na krótkoterminowy zysk kapitału.

Znaczące ruchy społeczne dążące do przemian historycznych pojawiały się wskutek wysiłku tych klas, które były żywotnie zainteresowane nowym układem sił. Wskazał na to Marks. Powstanie klasy pracowników fizycznych, utrzymujących się z pracy własnych rąk, która istniała od połowy XIX w. do końca XX w., można uznać za tego rodzaju zjawisko. Aby poradzić sobie z siłą i znaczeniem owej grupy społecznej, doszło do przekształcenia systemu państwa, całkowitej zmianie uległy też zadania rządu, w tym między innymi wielkość i rodzaj wydatków na cele publiczne, jak rów-

nież charakter prawa i regulacji prawnych. Marks mylił się jednak, bo uważał tę klasę społeczną za ostateczną kulminację procesu następujących po sobie przemian. Klasa robotnicza osiągnęła w ten sposób punkt szczytowego rozwoju, po czym zaczęła zanikać. Współcześni marksiści podkreślają, że w zaniku znajduje się jedynie wielkoprzemysłowa klasa pracująca krajów rozwiniętych; jej globalny odpowiednik ma się dziś lepiej niż kiedykolwiek. Jednakże klasa robotnicza nigdy nie była w stanie sama się zorganizować (według terminologii Marksa, stać się Klasse für sich, nie zaś tylko Klassen an sich) na poziomie wyższym niż narodowy. Ogólnoświatowa klasa pracująca nie istnieje jako odrębny byt ani w sensie globalnym, ani nawet europejskim. Na tym polega przewaga globalnej klasy finansowej. Potrafi ona (i czyni to) działać na płaszczyźnie światowej, dlatego właśnie była w stanie osiągnąć aż tak dominującą pozycję.

Fakt ten wyjaśnia również, dlaczego pozycję tę nieustannie utrzymuje. Sytuacja systemu finansowego, który od katastrofy dzielił tylko krok, nie zaszkodziła strategicznej pozycji globalnej klasy finansowej, jaką zajmuje ona w gospodarce światowej. Dlatego warstwa ta mogła skutecznie domagać się wsparcia ze strony rządów państw, i to w takich rozmiarach, o jakich przedstawiciele innych działów gospodarki mogliby jedynie pomarzyć. Fakt, że oferta tego rodzaju wsparcia przez państwo łamie wszelkie zasady ekonomii neoliberalnej i ładu ustrojowego, jeszcze dobitniej dowodzi, że idee i ideologie spełniają jedynie drugorzędną rolę w utrzymaniu się systemów u władzy.

Kryzys finansowy nie zwiastuje zatem szansy dziejowej dla grup pracowniczych [najemnych]. Nie wydarzyło się bowiem nic takiego, co przydawałoby im nowych sił i możliwości; w istocie rzeczy uczyniono bardzo niewiele, aby zdefiniować – w sensie politycznym i organizacyjnym – jakie czynniki mogłyby ukonstytuować byt zwany światem pracy w warunkach postindustrialnych. Tymczasem poczucie tożsamości i potęga globalnego kapitału są jasno i wyraźnie określone, i bardzo realne.

Czy sprawy przedstawiałyby się inaczej, gdyby partie centrolewicowe nie podążały drogą New Labour i zamiast powstrzymać nowo powstające, wyróżniające się kluczowe grupy elektoratu, starały się je hołubić i doceniać? Jeśli ktoś tego oczekuje od owych partii, opacznie widzi ich miejsce w wysoko rozwiniętych, precyzyjnie zarządzanych systemach demokratycznych. Organizacje partyjne, zdolne konkurować w ramach tych systemów, są z konieczności kierowane przez maniaków kontroli absolutnej; każdy, kto wystaje choć trochę poza ramy ogólne, musi szybko zniknąć. Nie ma szansy, by organizacje te zaryzykowały wdawanie się w relacje z jednostkami autonomicznymi, działającymi oddolnie, potencjalnie niezdiscyplinowanymi i w gruncie rzeczy nieznanymi, które mogłyby przyczynić się do

transformacji sceny politycznej. Wyzwań wobec istniejącego układu sił w strukturze władzy należy szukać poza zbiorem oficjalnie namaszczonych polityków, wśród marginalnych, słabych społecznie ruchów, które powstają w każdym społeczeństwie otwartym. Mimo że żaden z nich nie oferuje nawet w przybliżeniu tego rodzaju wyzwania, jakie byłoby niezbędne do zmiany ogólnego układu władzy w naszych społeczeństwach – to jednak ruchy te istnieją. W grupach osób, które połączyły wysiłki na rzecz odnowionej Partii Demokratycznej i wyboru Baracka Obamy na prezydenta USA, widać już pierwszy ferment i zaczyn tego rodzaju ruchów. Oto przestrzeń, której należy się przyglądać, jeśli chce się śledzić rozwój wydarzeń.

COLIN CROUCH

Rosnąca indywidualizacja pracy i klasy pracującej

(...) Najbardziej powszechnym sposobem charakteryzowania rozwoju kapitalizmu w ostatnich 30 latach jest twierdzenie o „uogólnionej deregulacji oraz wierze w samoregulujące się mechanizmy rynkowe”. Ten pogląd wciąż pozostaje dominujący, pomimo sukcesu, jaki odniosły teorie „zróżnicowanego kapitalizmu”¹ oraz kilku prób zarysowania różnych torów rozwojowych dla poszczególnych krajów². Istotnie, wskazuje to na bardzo głębokie trendy, które legły u podłoża wszelkich modeli kapitalizmu czy też jego różnych torów rozwojowych.

Alternatywną metodą uchwycenia ogólnych tendencji, które charakteryzują politykę gospodarczą krajów rozwiniętych w okresie ostatnich 30 lat, jest to, co Crouch niedaw-

no określił jako „sprywatyzowany keynesianizm”³. Rozwinął je w następujący sposób: „Pod władaniem pierwotnego keynesianizmu to rządy zadłużały się po to, by stymulować gospodarkę. Natomiast pod władaniem jego sprywatyzowanej postaci rolę tę przejęły jednostki, zwłaszcza ludzie ubożsi, zaciągając na rynku długi.

Poglądy te nie są, rzecz jasna, wzajemnie sprzeczne, lecz po prostu koncentrują się na czymś innym i mają do pewnego stopnia przeciwstawne implikacje. Drugi skupia się na pozytywnej roli utrzymywania popytu łącznego oraz rozwoju gospodarczego. W ten sposób wyjaśnia *implicite* przyczyny złagodzenia konfliktu społecznego w ciągu ostatnich 30 lat, zwłaszcza w gospodarkach liberalnych; ale otwiera też przed sobą samą możliwość zasadniczej przemiany w wyniku bieżącego kryzysu. Bądź co bądź ludzie pracy korzystali z owoców, jakie daje wzrost gospodarczy, ale jeśli stały i szybki wzrost osiągnie swój kres, konflikty na tle dystrybucji dóbr mogą się jeszcze nasilić.

Zdezorganizowani, podzieleni, zindywidualizowani. Pogląd pierwszy – uogólniona deregulacja – skupia się natomiast na bardziej trwałych konsekwencjach ograniczania wydatków państwa oraz na grupach interesów, wpływających na kontrolowanie gospodarek rynkowych. Według tego poglądu ludzie pracy zostali skutecznie zdezorganizowani, podzieleni i zindywidualizowani. *Précarisation* (z francuskiego – utrata stabilności) oraz dekollektywizacji towarzyszą nowe formy tożsamości, które pozostaną trwałe, nawet jeśli kryzys uda się przezwyciężyć.

Niezależnie od tego, który ze wspomnianych poglądów uznamy za najlepiej opisujący minioną fazę rozwoju kapitalizmu, musimy zwracać baczną uwagę na trendy długoterminowe, których nie da się podzielić na etapy: były one do pewnego stopnia obecne jeszcze zanim rozpoczęła się deregulacja, czyli era sprywatyzowanego keynesianizmu, i będą trwać nawet po zakończeniu obecnego kryzysu. Innymi słowy, trendy takie jak tercjaryzacja (zwiększenie udziału usług w PKB), strukturalne zróżnicowanie organizacji gospodarczych oraz indywidualizacja warunków pracy i życia będą się utrzymywać i wywierać na ludzi pracy ten sam trwały wpływ, co poprzednio. Właśnie tym wpływom powinniśmy się przyglądać, jeśli pragniemy znaleźć odpowiedź na pytanie zadane przy okrągłym stole.

Iluzoryczne granice. Dobry przykład długoterminowego trendu, który znacząco wpływa na tradycyjnie pojmowaną rolę ludzi pracy, znajdziemy w publikacji Piore'a i Safforda⁴. Autorzy dowodzą, że granice pomiędzy gospodarką a społeczeństwem stają się coraz bardziej iluzoryczne i że praca nie jest już czynnością jasno zdefiniowaną i odseparowaną od innych. Strukturalne nierówności nie wynikają już przede wszystkim z pozycji zajmowanej w podziale pracy. Pojawiają się nowe zbiorowości, których korzenie nie tkwią w identyfikacjach gospodarczych, lecz raczej społecznych, takich jak płeć, rasa, narodowość, wiek, niepełnosprawność, orientacja seksualna. Oczywiście

w istocie rzeczy sprawa wcale nie jest nowa. Jednak większości obserwatorów umknął fakt, że owe zbiorowości zaczęły się organizować w miejscach pracy, a następnie skutecznie zmuszać rządy do wprowadzania praw, które im bezpośrednio odpowiadają, przejmując tym samym funkcję zarezerwowaną niegdyś dla związków zawodowych.

Można się spierać, czy trendy te mają rzeczywisty wpływ na sferę pracy. Ale niezależnie od odpowiedzi na to pytanie, cechują się one całkowitym brakiem powiązania z tradycyjnymi zagadnieniami regulacji gospodarki. I jakkolwiek długo jeszcze potrwa obecny kryzys finansowy i jakkolwiek się skończy, wydaje się, że trendy te nie zanikną.

W Stanach Zjednoczonych projekt deradykalizacji konfliktu społecznego poprzez stworzenie licznej klasy średniej, wyznającej wartości indywidualistyczne, jest realizowany od dawna i okazał się w dużej mierze sukcesem. W Europie natomiast regulacje społeczne oraz integracja przyjęły odmienną strategię, nazywaną zazwyczaj „instytucjonalizacją konfliktu klasowego”. Instytucje zajmujące się stosunkami przemysłowymi, w których skład wchodzi wielkie, zrzeszające masy członków związki interesów i których typową metodą działania są pertraktacje zbiorowe oraz współpraca trójstronna, odgrywają w tym procesie zasadniczą rolę. Układ ten funkcjonował najlepiej w erze keynesiańsko-fordowskiej.

Jednakże w ciągu ostatnich 30 lat w Europie Zachodniej praca i klasa pracująca także ulegają znacznej indywidualizacji. Indywidualizacja ta jest w dużej mierze konsekwencją strukturalnej reorganizacji produkcji towarów i dostarczania usług, a także głębokiej i trwałej zmiany w tradycyjnym układzie graczy – pracodawców i pracowników – w znacznie większym stopniu niż ich wzajemne relacje oparte na sile oddziaływania.

Dekollektywizacja pertraktacji. Kilka badań przeprowadzonych w różnych krajach, jak również liczne studia porównawcze na gruncie

polityki gospodarczej i stosunków pracy, nie wskazują na trwały trend odchodzenia od negocjacji – metody, która okazała się historycznie zwycięska, ponieważ zasadzała się na zbiorowym podejmowaniu decyzji w celu przezwyciężania problemu legitymizacji i skuteczności, z jakimi borykano się w zakładach pracy, oraz na kilku obszarach polityki gospodarczej. Z drugiej strony, badania te pokazują również fakt dekoloktywizacji procesu pertraktacji oraz upowszechnianie się różnych form negocjacji. Innymi słowy, sugerują one powstanie trendu odchodzenia od tradycyjnego, zbiorowego wymiaru pertraktacji. Mówiąc bardziej ogólnie, w badaniach znajdujemy opis ruchu odchodzącego od niekwestionowanego dotąd prymatu kolektywnej reprezentacji interesów oraz działań kolektywnych w kierunku znacznego uwydatnienia roli, jaką w ogólnym procesie mediacji odgrywają zarówno jednostki, jak i instytucje⁵.

I tak na przykład wiemy, że w kilku krajach coraz więcej jednostek (lub małych grup) wpływa na charakter relacji w zatrudnieniu kosztem pertraktacji zbiorowych. W niektórych przypadkach mamy obecnie do czynienia z systemami *à la carte*, które umożliwiają pracownikom albo dążenie do umów zbiorowych, albo zawieranie kontraktów indywidualnych. Wedle tych schematów istnieje możliwość dostosowania rodzaju żądanej ochrony do potrzeb negocjujących, w danym przedziale czasowym.

Zanikanie działań wspólnotowych wiąże się raczej z relatywnym wzrostem liczby osób pracujących, dysponujących niemałą siłą nabywczą niż z przejawianym przez pracodawców dążeniem do przywrócenia działań jednostronnych. Pertraktacje indywidualne lub prowadzone przez niewielkie grupy ludzi są zawsze atrakcyjną (przynajmniej z punktu widzenia pracodawców) opcją zawierania umów, organizowania i nagradzania pracy. Jednak nierówny (asymetryczny) stosunek sił na rynku potencjału ludzkiego oraz w samych zakładach

pracy sprawiał niegdyś, że spory zbiorowe stały się preferowaną przez robotników metodą artykulacji ich żądań, podczas gdy pracodawcy postrzegali ją jako skuteczny sposób na sumowanie wszystkich żądań i znajdowanie dla nich hurtowych rozwiązań. Oznacza to, że nawet pracodawcy woleli nierzadko wdawać się w spory zbiorowe, widząc w nich metodę wprowadzania przewidywalnych regulacji oraz dzielenia się ze związkami zawodowymi odpowiedzialnością za ich wdrożenie.

Jeśli ów trend w stosunkach pracy oznacza, w perspektywie długofalowej, tendencję do odchodzenia od wysiłków zbiorowych w kierunku pertraktacji indywidualnych lub prowadzonych przez małe grupy, to trzeba uznać, iż preferencje zarówno pracodawców, jak i znaczących grup pracowników uległy zmianie – albo zmieniło się przynajmniej postrzeganie przez nich kosztów i korzyści płynących z tradycyjnej metody negocjacji. Innymi słowy, odwrót od sporów zbiorowych i wiążący się z nim wzrost znaczenia pertraktacji indywidualnych, dotyczących różnych aspektów relacji świadczenia pracy, nie został po prostu wymuszony przez pracodawców na krnąbrnych pracownikach, którym jakoby autorytarny zarząd uniemożliwia skuteczne organizowanie się w kolektyw. Coraz więcej pracowników najemnych, dysponujących znaczną siłą nabywczą, odczuwa pokusę odłączenia się od wszelkich działań zbiorowych, które mają na celu przede wszystkim organizowanie pracy w sposób powszechny, ogólny i zuniformizowany.

Niesie to ze sobą istotne implikacje. W istocie rzeczy ci analitycy, którzy zakładają zmasowany powrót jednostronności w ustawodawstwie dotyczącym stosunków pracy, pośrednio dostarczają usprawiedliwienia dla reakcji obronnych prezentowanych przez organizacje związkowe – reakcji, które uciekają się do powszechnej mobilizacji jako środka wzmacniania tożsamości i własnej legitymizacji dla reprezentowania interesów pracowniczych. Jednak coraz mniejsze znaczenie wymiaru zbiorowego

w rozstrzygnięciu sporów w stosunkach pracy jest faktem, którego związki zawodowe nie będą w stanie powstrzymać, skupiając się wyłącznie na reakcjach obronnych przed domniemanym atakiem zarządu na pracowników. Największym zagrożeniem, przed którym stoją zorganizowane grupy pracownicze w krajach gospodarczo rozwiniętych, jest rosnący rozdziew pomiędzy ich dotychczasowymi strategiami a interesami i żądaniami kluczowych sektorów osób zatrudnionych, na które składają się pracownicy wykwalifikowani, a także ci dysponujący generalnie większą siłą nabywczą. Tak zatem związki zawodowe mogą mieć nadzieję na odwrócenie procesu dekokoletywizacji pertraktacji jedynie wtedy, gdy będą umiały udowodnić zarówno wspomnianym grupom pracowników, jak i pracodawcom, że działanie zbiorowe wciąż

może stanowić najlepsze rozwiązanie poszczególnych problemów – co w istocie jest zadaniem bardzo trudnym.

MARINO REGINI

- ¹ P. Hall, D. Soskice, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oksford 2001.
- ² M. Regini, *Between De-regulation and Social Pacts: the Responses of European Economies to Globalization*, *Politics and Society*, nr 28, s. 5–33, 2008.
- ³ C. Crouch, *What Will Follow the Demise of Privatised Keynesianism?* *The Political Quarterly*, nr 79, s. 476–487, 2008.
- ⁴ M. Piore, S. Safford, *Changing Regimes of Workplace Governance, Shirting Axes of Social Mobilization, and the Challenge to Industrial Relations Theory*, *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, nr 45, s. 299–325, 2006.
- ⁵ M. Regini, *Work and Labour in Global Economies: the Case of Western Europe*, *Socio-Economic Review*, nr 1, s. 165–184, 2003.

Nowe formy współpracy, nowe postacie konfliktu

Cechą charakterystyczną, która odróżnia obecny kryzys gospodarczy i finansowy od tego z lat 30. XX w., jest jego stopień synchronizacji międzynarodowej. Synchroniczna natura wymiaru gospodarczego kryzysu została trafnie ujęta w nagłówku artykułu, jaki ukazał się na pierwszej stronie „Financial Times” z 27 stycznia 2009 roku: „Kolejne nieszczęście: 72 500 miejsc pracy znika w jeden dzień: spadek koniunktury pogłębia się w Europie, USA i w Azji”.

Pod szeregiem powszechnie znanych znaków firmowych wielkich korporacji umieszczono tabelę, obrazującą cięcia zatrudnienia ogłoszone przez takie firmy, jak Caterpillar, Pfizer, Sprint Nexel, Home Depot, ING, Phi-

lips, Corus i General Motors. Jednym z przejawów synchronizacji kryzysu jest też wielka waga, jaką przywódcy polityczni przywiązują do wypracowania skoordynowanej, międzynarodowej polityki bezpieczeństwa – również ów fakt odróżnia obecny kryzys od tego z lat 30. Co za tym idzie, wpływ kryzysu na rynek pracy ma swój wymiar międzynarodowy, domagając się od organizacji pracowniczych reakcji na poziomie międzypaństwowym, choć także narodowym i lokalnym.

Poniżej omówimy cztery różne obszary (aspekty) oddziaływania kryzysu na organizacje pracownicze, a także wyzwania, jakie ze sobą niesie: demografię potencjału ludzkiego, nowe formy współpracy, nowe postacie konfliktu oraz międzynarodowy wymiar kryzysu w Europie.

Demografia potencjału ludzkiego. Kryzys w swym wymiarze gospodarczym dotknął najboleśniej te sektory rynku, w których przynależność pracowników do związków jest najliczniejsza, a ich siła organizacyjna największa. Dla

związków zawodowych jeszcze trudniejsze stało się nagle borykanie się z długoterminowymi, strukturalnymi zmianami, zmierzającymi do zwiększenia roli usług w gospodarkach rozwiniętych. W Europie (w przeciwieństwie do Ameryki Północnej) banki detaliczne i sektor ubezpieczeń, należące do sektora usług finansowych (w którym doszło do zwolnień na szeroką skalę), są stosunkowo dobrze zorganizowane, w porównaniu z innymi sferami usług prywatnych. Po obu stronach Atlantyku największe straty poniósł sektor wytwórczy, który w ramach sektora prywatnego pozostaje wciąż okrętem flagowym organizacji związkowych. Podobnie inny dotychczasowy bastion związkowy, czyli sektor usług publicznych, w coraz większym stopniu boryka się z redukcjami etatów i zwolnieniami, w miarę jak rząd obcina wydatki w obliczu bezprecedensowego w czasach pokoju nagromadzenia się długu publicznego. Oprócz branży usług finansowych mniej ucierpiał także usługowy sektor prywatny – czyli dokładnie te branże, w których przynależność do związków zawodowych jest mniej powszechna. Aby lepiej wyobrazić sobie znaczenie przynależności związkowej, przytoczmy prognozę centrali związkowej Trade Union Congress (TUC) dla Wielkiej Brytanii. Przewiduje ona, że po niewielkim wzroście liczby członków, notowanym od czasu przejścia w 1997 roku władzy przez rząd laburzystowski, nie będzie po tym śladu w ciągu najbliższych 12 miesięcy.

Dlatego nacisk na kwestie organizacyjne, które w minionej dekadzie zajmowały tak poróżnione miejsce w życiu związkowym, musi być chyba dalej utrzymany, a nawet spotęgowany. Owa potrzeba ma szczególne znaczenie wobec łatwości, z jaką zwalnia się z pracy pracowników tymczasowych i agencyjnych w czasach kryzysu – w tych grupach zawodowych związkom wciąż brak dającej się odczuć skuteczności.

Mimo międzynarodowego charakteru kryzysu (jego synchronizacji) reakcja ze strony organizacji związkowych w Europie i – szerzej – na świecie pozostaje niezwykle powściągliwa.

Nowe formy współpracy. Na poziomie narodowym związki zawodowe w kilku krajach europejskich zostały mniej lub bardziej zdecydowanie wciągnięte we współpracę z rządem i pracodawcami w zakresie makroekonomicznych działań w celu bądź to wypracowania środków antycypujących efekty kryzysu (na przykład w Belgii i w Holandii), bądź też radzenia sobie z jego konsekwencjami (na przykład w Irlandii). W Polsce, gdzie wcześniejsze próby uzgodnień wielostronnych nie powiodły się, negocjuje się obecnie z rządem pakiet posunięć antykryzysowych, opracowany wspólnie przez pracodawców i związki zawodowe. Istotną sprawą jest fakt, że rządy wciąż potrzebują związków po to, by te pomogły im w kształtowaniu i wprowadzaniu trudnych reform w sposób, który będzie możliwie łatwy do przełknięcia przez społeczeństwo i nie zagrozi pozycji rządu.

Na poziomie zakładów pracy wspólne inicjatywy podejmowane przez pracodawców i związki zawodowe, mające na celu zminimalizowanie przykrych skutków kryzysu, stały się jedną z cech charakterystycznych, zwłaszcza sektora produkcyjnego. W Wielkiej Brytanii, a także w kilku innych krajach europejskich, zawiera się obecnie coraz więcej umów, w których strony godzą się na ograniczenie czasu pracy, zmniejszenie zarobków i/lub zamrożenie płac po to, aby zachować miejsca pracy i wykwalifikowanych pracowników – a przecież w Zjednoczonym Królestwie brak ogólnokrajowej platformy dialogu i mechanizmu uzgodnień pomiędzy rządem, związkami zawodowymi i pracodawcami. Motywem działań pracodawców są: krótkoterminowa redukcja kosztów, zrównoważenie załamania się popytu przy jednoczesnym zatrzymaniu na stanowiskach trudnej do zastąpienia i wykwalifikowanej siły roboczej (jest to albo zgoda milcząca, albo sformalizowana); dla związków celem jest chęć

zachowania przez ich członków miejsc pracy. Chodzi o to, że pracodawcy potrzebują związków zawodowych, by zapewniły ich firmom przynajmniej średniookresowe utrzymanie się na rynku, a także po to, ażeby uzyskać uzasadnienie dla podejmowania doraźnych i nadzwyczajnych środków zaradczych.

Wyzwaniem dotyczącym obu tych kwestii, przed którym stoją związki zawodowe, jest problem, w jaki sposób zabezpieczyć się przed krótką pamięcią albo wręcz niepamięcią rządów i pracodawców i sprawić, by pamięć ta funkcjonowała prawidłowo, a także co zrobić, by wspólnie rozpoczęty proces „łagodzenia bólu” w czasach kryzysu został w przyszłości, gdy nadejdą już lepsze czasy, zmieniony na układ o nazwie „nasz udział w zwycięstwie”.

Nowe formy konfliktu.

Skutki obecnego kryzysu wymusiły pojawienie się nowych form działania, przy czym dawne postacie konfliktu wcale nie zniknęły. Przykłady „bossnappingu”, polegającego na tym, że osoby piastujące wyższe stanowiska kierownicze (także w centralach firm) bierze się jako zakładników i przetrzymuje na terenie firmy pod strażą pracowników, zmuszając je do dysput na temat zamknięcia lub niezamknięcia zakładu pracy, stały się we Francji chlebem powszednim. W chwili gdy trwały obrady SASE (17 lipca) francuski dziennik „Libération” zamieścił informacje o strajku okupacyjnym jako proteście przeciwko zamknięciu firmy, podczas którego załoga zagroziła jej wysadzeniem w powietrze za pomocą butli z butanem¹. Typową cechą, charakteryzującą te przypadki, wydaje się to, że zarządy firm, czyli ludzie podejmujący decyzję o zamknięciu zakładów pracy, stoją z dala od całej sprawy. Kierownictwo na niskim, lokalnym poziomie zarządzania przestało być właściwym rozmówcą dla załogi, a „bossnapping” daje przynajmniej szanse na dotarcie do szczebla, na którym

podejmuje się decyzje na poziomie korporacyjnym (nieraz nawet bezpośrednio), jak również na podniesienie rangi dyskusji, angażując w nią władze i opinię publiczną.

W wielu krajach ponownie dochodzi do okupowania fabryk, który to fakt trafnie uwydatnił brytyjski dziennik „Guardian”, opisując to zjawisko w numerze z 25 lipca². Mimo że we Francji metodę tę nie można uznać za *novum*, to w samej Wielkiej Brytanii w ostatnim ćwierćwieczu dość rzadko uciekano się do taktyki okupacji firm. W roku 2009 znane są przypadki zajęcia przez załogę dwóch spośród trzech brytyjskich zakładów produkujących części samochodowe, należących do firmy Visteon, która w 2000 roku wyodrębniła się z Forda i która zgłosiła wnioski o upadłość, oraz brytyjskiej fabryki turbin wiatrowych, zlokalizowanej w duńskim Vestas – warto odnotować, że doszło tam do koalicji grup obrońców środowiska ze związkami zawodowymi, dla której obrona praw pracowniczych była tylko zasłoną dymną.

Na poziomie zakładów pracy charakterystyczną cechą są wspólne inicjatywy pracodawców i związków zawodowych, które mają na celu zminimalizowanie przykrych skutków kryzysu, zwłaszcza w sektorze produkcyjnym.

Nowe państwa członkowskie UE, to jest kraje Europy Środkowo-Wschodniej, charakteryzował w ostatnim dziesięcioleciu stosunkowo niski poziom aktywności w stosunkach pracy. Jednakże w dwóch krajach regionu, w Czechach i na Litwie, zorganizowano jednodniowy strajk generalny, bardziej typowy dla krajów basenu Morza Śródziemnego, którego celem było – odpowiednio – doprowadzenie do reform sektora publicznego oraz skłonienie rządu do walki z biedą. Wydarzenia te nie zwiastują jeszcze fali niepokojów pracowniczych – dane z całej Unii za rok 2008 wskazują nawet, że nasilenie działań w obronie ludzi pracy utrzymuje się na jednym z najniższych poziomów w dziejach – to jednak dowodzą one potencjału zorganizowanych grup pracowniczych i ich zdolności do zakwestionowania narzucanych im niektórych ciężarów jako skutków kryzysu.

Wymiar europejski. Mimo międzynarodowego charakteru kryzysu (jego synchronizacji) reakcja ze strony organizacji związkowych w Europie i – szerzej – na świecie pozostaje niezwykle powściągliwa. Reakcje na poziomie międzynarodowym niekoniecznie i nie zawsze są z punktu widzenia związków zawodowych najbardziej skuteczne, ponieważ mają one z reguły do czynienia z decyzjami o restrukturyzacji bądź relokacji, podejmowanymi przez ponadnarodowe i wielonarodowe firmy. W zależności od okoliczności właściwsze i bardziej efektywne może okazać się reagowanie i działanie na poziomie lokalnym. Tym niemniej są i takie okoliczności, które wymagają reakcji na poziomie międzynarodowym.

Mój kolega Meardi³ sensownie rozróżnia – w kwestii koordynowania przez związki zawodowe działań antykryzysowych w Europie – unijne rynki obejmujące rynki lokalizowania produkcji i kapitału, rynki świadczenia pracy oraz rynki usług. W tym pierwszym przypadku związki zawodowe, ogólnie rzecz biorąc, nie okazały się specjalnie zdolne do zmobilizowania europejskich rad zakładowych (EWC) jako platformy koordynowania reakcji na restrukturyzację odbywającą się na poziomie wielonarodowym. Istnieją jednak pewne wyjątki, takie jak kilka udanych posunięć w sektorze motoryzacyjnym. I tak na przykład umowa zbiorowa wynegocjowana przez Ford Europe EWC, która chroniła prawa pracownicze osób przenoszonych do pracy w Visteonie, odgrywała ważną rolę precedensu podczas negocjacji, jakie miały miejsce w Wielkiej Brytanii w trakcie strajków okupacyjnych 2009 roku.

W zakresie drugiej kwestii, czyli w obliczu napływu wewnątrz europejskiej, migrującej siły roboczej, Meardi uważa za sukces fakt współpracy dwustronnej pomiędzy związkami zawodowymi w krajach „nowej” i „starej” Unii, czego pozytywnym rezultatem jest organizowanie i reprezentowanie przez nie pracowników emigrantów. W kwestii trzeciej natomiast wolność świadczenia usług na jednolitym rynku europejskim sprawia, że pracownicy mogą wykonywać pracę w różnych miejscach. Jest to szcze-

gólnie trudnym wyzwaniem dla związków zawodowych.

Na przykład pomimo ewidentnie ponadnarodowego wymiaru i widocznej nieadekwatności unijnej dyrektywy o pracownikach delegowanych ostatnie spory odbywające się w głównych brytyjskich firmach budowlanych były rozgrywane absolutnie na poziomie krajowym, jakkolwiek dotyczyły angażowanych lokalnie pracowników z Polski i Włoch. Między związkami zawodowymi z różnych zainteresowanych krajów nie było wcale kontaktów albo były one bardzo słabe.

Ponowne zdobycie środków na wzmocnienie społecznego wymiaru zintegrowanego rynku unijnego stanowi rzecz pierwszorzędnej wagi z punktu widzenia organizacji pracowniczych. Jest sprawą jak najbardziej fundamentalną, by prawa społeczne były traktowane na tej samej zasadzie, co podstawy konstytucyjne i prawne, wedle których funkcjonują rynki Unii Europejskiej, tym samym korygując skutki ostatnich wyroków Trybunału Sprawiedliwości, w rodzaju sprawy Laval, w których podważono ustalone od lat krajowe prawa socjalne. Należy też skupić działania na konkretnych dziedzinach: głównie na skoordynowanej polityce europejskiej dotyczącej płacy minimalnej. Mogłoby to służyć dwojakim celom: wzmocnieniu minimalnych, obowiązujących w Unii, standardów ochrony pracy oraz – jeśli rozegra się to na odpowiednim poziomie – wzmocnienia popytu w kontekście kryzysu.

PAUL MARGINSON

¹ Por. L. Joffrin. (2009), *Explosif, „Liberation”*, Paryż, <http://www.liberation.fr/economie/0101580204-explosif> z 4 stycznia 2010.

² T. Macalister (2009), *Global Trends for Sit-Ins and Occupations as Mass Redundancies Continue*, „The Guardian”, Manchester, Wielka Brytania, <http://www.guardian.co.uk/politics/2009/jul/24/sitins-occupations-unions-vestas-redundancies> z dnia 4 stycznia 2010.

³ G. Meardi, *Union immobility? Trade Unions and the Freedoms of Movement in the Enlarged EU*, artykuł przedstawiony podczas konferencji BJIR w imieniu Richarda Hymana, London School of Economics, Londyn, Wielka Brytania, 28–29 maja 2009.

Związki zawodowe a kryzys: stracona szansa?

Nigdy nie wolno marnować poważnych kryzysów – miał powiedzieć Rahm Emanuel, szef personelu prezydenta Obamy w listopadzie 2008 roku. Ten kryzys daje nam szansę zrobić coś, czego nie można było zrobić wcześniej¹. Kryzys finansowy, który pojawił się latem 2007 roku i rok później eksplodował na cały świat jako globalny kryzys gospodarczy, postawił przed związkami zawodowymi istotne wyzwania, lecz chyba także przyniósł im nowe szanse.

Wyzwania, ponieważ kluczową rolę związków jest negocjowanie praw pracowniczych z pracodawcami w ramach istniejącego systemu kapitalistycznego: nawet te związki, które powstały jako ruchy *explicite* antykapitalistyczne, zdążyły już zarzucić pretensje do zbudowania poważnego, alternatywnego modelu ekonomicznego. A jednak pertraktacje w ramach kapitalizmu były do pewnego stopnia atrakcyjne, ponieważ przynosiły korzyści w postaci wzrostu realnych wynagrodzeń i – poprzez „wymianę polityczną” na poziomie państwa – stabilną ramę korzyści i przywilejów społecznych.

Związki zawodowe w większości krajów zmuszone są do defensywy już od dwóch dekad. Widać to po tym, że proporcja stosunku wynagrodzeń pracowników w relacji do produktu krajowego stale się zmniejsza, a państwom opiekuńczym nieomal zabrakło środków z powodu redukcji zatrudnienia i prywatyzacji; ta niezdolność związków zawodowych, by uczynić coś więcej, niż tylko spowalniać przedawanie zysków, wytworzonych w pierwszych dekadach powojennych, uważa się zarówno za przyczynę, jak i skutek spadku liczebności ich członków. Kryzys najwyraźniej sprawił, że owo błędne koło stało się jeszcze bardziej błędne.

Jednak dosłowne bankructwo wielu instytucji globalnego, zderegulowanego, kasynowego kapitalizmu wydaje się stwarzać związkom zawodowym okazję wykorzystania gniewu ludu, lęku i niezadowolenia w kampanii dla zaprowadzenia jeśli nie socjalizmu, to przynajmniej odrodzonej formy „społecznej gospodarki rynkowej”, a to wszystko w procesie odzyskiwania dla siebie legitymizacji zewnętrznej i wewnętrznej spójności. Czy szansa ta została zmarnowana?

Poszukiwanie odpowiedzi o charakterze strategicznym?

Autorzy programów działania w związkach zawodowych rzadko bywają strategami. Niemieckie związki, wyposażone w osobne wydziały planowania strategicznego, są tu wyjątkiem: w większości krajów perspektywa działania związku nie sięga zwykle poza najbliższy pakiet spraw do wynegocjowania. Utrata członków i co za tym idzie wpływ czyni zmianę strategiczną niezbędną, ale wcale nie łatwiejszą.

Tak więc związkom zawodowym nie udało się we właściwy sposób zareagować na kryzys. Jak z mocą podkreślił jeden z przedstawicieli IG Metall (Guggemos, 2009): *Nikt dzisiaj nie może twierdzić, że zna odpowiedzi na wszystkie pytania i wyzwania kryzysu. Po prostu uczymy się wszystkiego z dnia na dzień². W podobnym duchu wypowiedział się przywódca francuskiej centrali Confederation Francaise Democratique du Travail (Grignard, 2009): *Jest oczywiste, że nie byliśmy na to przygotowani (...). Stoimy w obliczu pierwszego ogólnoswiatowego kryzysu, nie mając żadnych tego rodzaju doświadczeń. Obserwujemy reakcję tańcuchową...³.**

Skupiamy się tutaj na związkach zawodowych działających w Europie Zachodniej, w kontekście projektu badawczego, mającego określić strategię działania związków (lub jej brak) w 10 różnych krajach. Pod wieloma względami nasza analiza jest zgodna z tą dokonaną przez Paula Marginsona: mamy dowody, że reagowano zarówno radykalnie i konflik-

togennie, jak i poprzez wzmacnianie współpracy. Pragniemy tu podkreślić, że oba te typy reagowania są ze sobą paradoksalnie związane i wskazują na istotne sprzeczności, tkwiące nie tylko w polityce związkowej, lecz także w implikacjach samego kryzysu. A zatem radykalne działania, czy to strajki generalne na poziomie poszczególnych krajów, czy też konflikty w obrębie firm, cechuje chęć obrony stanu posiadania. I odwrotnie, wysiłki na rzecz rozwiązań koncyliacyjnych poprzez dialog społeczny napotykają zintensyfikowaną niechęć grup interesów – kto zapłaci za kryzys? – a szanse na uzyskanie wyniku o sumie innej niż zerowa stale się zmniejszają.

Granice radykalizmu. *Noi la crisi non la paghiamo!* – nie będziemy płacić za kryzys!

Slogan ten, który po raz pierwszy pojawił się we Włoszech jesienią 2008 roku, zaczęto widywać przetłumaczony na różne języki podczas demonstracji odbywających się w całej Europie na wiosnę roku 2009; został on przyśwojony przez wiele związków zawodowych. Wyraża społeczny gniew o dużym natężeniu: „grube ryby”, których chciwość i lekkomyślność spowodowały bieżący kryzys, nadal są pod ochroną, na odchodne wypłaca się im astronomiczne kwoty z publicznych pieniędzy, podczas gdy zwykli pracownicy cierpią z powodu likwidacji miejsc pracy, cięcia płac i utraty praw emerytalnych, a ponadto każe im się płacić przez wiele lat rachunki po to, aby naprawić stan finansów publicznych.

Jak dowodzi Marginson, w zakładach pracy kryzys wywołał wiele reakcji o charakterze konfliktogennym, takich jak fala strajków „siedzących”, skierowanych przeciwko likwidacji miejsc i zakładów pracy, które przypominały zmagania z lat 70. XX w. We Francji cechą wyróżniającą protesty były liczne epizody „boss-nappingu”, pojawiające się po raz pierwszy na

wiosnę 2009 roku, podczas których członków wyższego kierownictwa trzymano jako zakładników; a także trzy przypadki z lipca tegoż roku, kiedy to pracownicy zagrozili wysadzeniem swoich zakładów w powietrze za pomocą butli z gazem. Niewątpliwie najbardziej nagłośnioną brytyjską akcją protestacyjną, skierowaną przeciwko likwidowaniu miejsc pracy, była ta rozpoczęta w ostatnich dniach stycznia w rafinerii ropy naftowej w Lindley, hrabstwo Lincolnshire, należącej do francuskiego koncernu Total. Firma zdecydowała się powierzyć pewien projekt budowlany włoskiemu podwykonawcy, który zatrudniał wyłącznie pracowników z zagranicy – obsadzając ich w miejsce dotychczas zatrudnionych – na warunkach gorszych niż te wynikające z brytyjskich układów zbiorowych dla tego sektora. Nieformalny strajk szybko przybrał na sile, ciesząc się sympatią i wsparciem w całym kraju. Mimo że ugodę udało się rychło wynegocjować, do podobnej sytuacji doszło już w czerwcu, po tym jak zarząd firmy zwolnił ponad 600 pracowników, którzy wcześniej byli zaangażowani w nieformalny strajk w odrębnej sprawie.

Jednak radykalne formy działania nie oznaczają jeszcze radykalizmu celów. W większości wypadków można odnieść wrażenie, że walka w zakładach pracy to jedynie gesty oporu i desperacji, czynione bez wiary, że uda się zapobiec zapowiadanym redukcjom etatów czy zamykaniu firm. Chodzi tu raczej o ograniczenie liczby nieuniknionych zwolnień bądź też o uzyskanie korzystniejszych pakietów odpraw. Z tego powodu spory te są zwykle dość łatwe do załatwienia.

Na terenie poszczególnych krajów miały miejsce strajki generalne (lub nimi grozono) w proteście przeciwko sposobom reagowania na kryzys przez rządy, które wydawały się chronić raczej bankierów i wielkie firmy niż pracowników. Ale faktycznie przeprowadzone strajki odbyły się głównie tam, gdzie zwykle się

Kryzys gospodarczy ma charakter globalny, a działania związków zawodowych mają miejsce na szczeblu kraju, a nawet na poziomie jeszcze bardziej lokalnym.

odbywały w dziejach tego rodzaju akcji – we Francji, we Włoszech, w Grecji – czyli w krajach, w których strajk generalny należy do normalnych narzędzi pertraktacji pomiędzy związkami zawodowymi a rządem. W innych krajach, takich jak Irlandia czy Finlandia, samą groźbę strajku generalnego wykorzystano jako taktyczne narzędzie nacisku, ale ostatecznie nie wprowadzono jej w życie.

Pozostałe akcje protestacyjne miały w swej istocie charakter demonstracyjny. Po licznych protestach na skalę ogólnokrajową, zwłaszcza tych zorganizowanych podczas Święta Pracy, Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (ETUC) zorganizowała w dniach 14–16 maja 2009 roku Europejskie Dni Działania (European Action Days), polegające na przeprowadzeniu czterech demonstracji: w Madrycie, Brukseli, Berlinie i Pradze. Pod koniec tegoż miesiąca odbyła się w Paryżu dwudniowa konferencja na temat kryzysu społeczno-gospodarczego pod hasłem „Walka z kryzysem – zwycięstwo nad jego następstwami”⁴. Należy zauważyć, że europejskie związki zawodowe musiały w swych reakcjach na kryzys ekonomiczny brać pod uwagę narastający gniew wobec ostatnich decyzji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który orzekł, iż wolny rynek stanowi wartość nadrzędną nad przepisami chroniącymi pracę w prawodawstwie krajowym lub w umowach zbiorowych.

Oczywistym znakiem nowego, radykalnego kursu związków zawodowych było zorganizowanie w maju 2009 roku przez Deutscher Gewerkschaftsbund „Kongresu kapitalizmu” – by użyć języka, który do niedawna stanowiłby jeszcze tabu. Jego przewodniczący przestrzegali przed wylaniem się niepokojów społecznych na ulice, jeśli ochrona miejsc pracy przed likwidacją nie będzie bardziej skuteczna. Jeden z liderów związkowych, Claus Matecki (2009)⁵,

podkreślał, że należy dziś mówić raczej o kapitalizmie właśnie, nie zaś używać konwencjonalnego a pustego terminu *soziale Marktwirtschaft* (społeczna gospodarka rynkowa), gdyż tylko w ten sposób związkowcy mogą dać jasno do zrozumienia, że istniejący porządek gospodarczy ma swe zakorzenienie w uwarunkowaniach dziejowych i oparty jest na fundamentalnej nierówności między pracownikiem a pracodawcą. Jednak konferencja Kapitalismuskongress nie doczekała się swojej kontynuacji, a obecnie do głosu dochodzi bardziej umiarkowane stanowisko wobec powrotu do *soziale Marktwirtschaft*; jednocześnie wydaje się, że fala masowych protestów w Europie znacząco opadła.

Scentralizowany charakter antykryzysowych działań rządów sprawia, że dialog społeczny w skali makro musi z konieczności być trójstronny, nie zaś jedynie dwustronny. Wynik negocjacji rodzi się zwykle *ad hoc*, w formie układów o bardzo zawężonym charakterze.

Przeszkody na drodze do konsensusu.

Dialog społeczny stanowił od lat odpowiedź na kryzys ekonomiczny i recesję w czasach minionych. W różnych krajach, zwłaszcza na przestrzeni ostatnich dwóch dekad, dialog ten przynosił niekiedy rezultaty w postaci formalnych „paktów społecznych”, w które zaangażowani byli rząd, związki zawodowe oraz pracodawcy.

Dzięki nim udawało się realizować zakrojony na szeroką skalę program, umożliwiający stronom paktu zawieranie rozmaitych kompromisów⁶. Zwykle chodziło przede wszystkim o zapobieganie szkodom bądź ograniczanie ich skali, ale ważnym celem było też podnoszenie konkurencyjności gospodarki narodowej – dlatego właśnie Rhodes scharakteryzował je jako „korporacjonizm konkurencyjny”. W obecnym kryzysie obserwujemy podobne wzorce postępowania, jakkolwiek da się też zauważyć istotne różnice.

Mając na względzie scentralizowany charakter antykryzysowych działań rządów poszczególnych krajów, dialog społeczny w skali makro musi z konieczności być trójstronny, nie zaś jedynie dwustronny. Wynik negocjacji rodzi się zwykle *ad hoc*, w formie układów o bardzo

zawężonym charakterze – o ile w ogóle. Rychly⁷, przyjmując perspektywę globalną, dowodzi, że bieżący kryzys prowadzi do przyspieszenia dialogu społecznego, który to wniosek w szczególności potwierdza Międzynarodowa Organizacja Pracy (2009)⁸. Jednakże, dodaje Rychly, proces ten doprowadził do niewielu „kompleksowych porozumień trójstronnych” i wywołuje często poważne konflikty⁹. O ile w latach 90. XX w. niepowodzenia gospodarcze stanowiły dla dialogu społecznego rodzaj bodźca, który umożliwił zawarcie całościowych układów społecznych w krajach o niewielkiej dotąd tradycji uzgadniania rozbieżności, o tyle kryzys lat 2008–2009 nie wykazuje podobnego oddziaływania. Być może jest to po części spowodowane jego tempem i zasięgiem: tam, gdzie potrzebne w kryzysie instytucje jeszcze nie okrzepły, wymóg chwili i nagłość sytuacji nie pozwoliły na ich rozwinięcie się, a niekiedy nawet utworzenie.

Z tego samego powodu umowy społeczne, które udało się wynegocjować na samym szczycie, charakteryzowały się często bardzo wąskim zakresem: były to „pakty skrótowe” bądź „pakty cieni”, według terminologii stosowanej przez Avdagicia i innych¹⁰. Kluczową dla wielu krajów inicjatywą była umowa o poluzowaniu regulacji, dotyczących krótkoterminowych umów o pracę, która wiązała się z finansowaniem przez rząd prac interwencyjnych jako alternatywy wobec zwolnień grupowych – chodziło też o zminimalizowanie spadku wynagrodzeń.

Kontrowersyjny charakter dialogu społecznego w minionych latach potwierdzają doświadczenia zebrane przez Międzynarodową Organizację Pracy (ILO)¹¹ w 2005 roku na terenie siedmiu krajów europejskich. ILO przedstawiło je tuż przed wybuchem kryzysu jako dowody sukcesu. W niektórych przypadkach można było odnieść wrażenie, że w istocie rzeczy nie podejmowano żadnych poważnych wysiłków, aby osiągnąć trójstronne porozumie-

nia jako odpowiedź na kryzys; w innych natomiast wysiłki takie zawiodły bądź też spowodowały głębokie podziały wśród zaangażowanych stron. W Irlandii odnotowano niezwykle poparcie związków dla „Umowy Przejściowej” z listopada 2008 roku, która poszerzała pakt o partnerstwie z roku 2006, gwarantując pracownikom 6-procentowy wzrost płac w okresie 21 miesięcy. Jednak powstały później rządowy pakiet antykryzysowy spowodował tylko załamanie, zwłaszcza wskutek obowiązkowego wprowadzenia „daniny emerytalnej”, która w efekcie przyniosła cięcia w płacach sektora publicznego oraz wywołała zarzuty, że umożliwia pracodawcom odstąpienie od wynegocjowanych podwyżek płac. Pojawiła się groźba strajku generalnego, który jednak odwołano wskutek prowadzonych dalej rozmów. Mimo

nikłych postępów we wdrażaniu 10-punktowego związkowego planu antykryzysowego szef irlandzkiego Kongresu Związków Zawodowych (ICTU) podkreślał, że układ trójstronny jest nadal „jedyną możliwą opcją”¹² i że „w systemie

partnerstwa społecznego nie ma tak naprawdę żadnego kryzysu, chodzi tylko o to, że nie możemy się dogadać”¹³. We wrześniu 2009 roku konfrontacja weszła w nową fazę, a w listopadzie wszystkie związki zawodowe w sektorze publicznym wezwały do ogłoszenia jednodniowego strajku.

W Finlandii usiłowania rządu, by wprowadzić wyższy wiek emerytalny, wywołały groźbę strajku generalnego, a jednocześnie związki zawodowe – oraz niektórzy pracodawcy – skrytykowali rządowy pakiet budżetowy jako niewystarczającą reakcję na szybko rosnące bezrobocie. Również w Portugalii, wiosną 2009 roku, obie rywalizujące ze sobą konfederacje związkowe przedstawiły programy, w których domagały się podjęcia natychmiastowego przeciwdziałania bezrobociu, jednakże bezskutecznie. W Słowenii rząd wprowadził projekt świadczenia pracy w ograniczonym wymiarze godzin, jednak związki odmówiły jego podżycowania,

Dialog społeczny
stanowił od lat
odpowiedź na kryzys
ekonomiczny i recesję
w czasach minionych.

ponieważ nie zapewniał on odpowiednich gwarancji powstrzymania redukcji zatrudnienia. W Hiszpanii, kraju o niewątpliwie najwyższej w Europie Zachodniej stopie bezrobocia, próby odnowienia narodowej umowy społecznej załamały się w marcu 2009 roku, a dialog społeczny miał w rządowym planie naprawczym bardzo niewielki udział. We Włoszech inicjatywy rządowe podzieliły związkowców, a największa centrala, Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL), wezwała do strajku generalnego w kwietniu 2009 roku. Jedyny „tradycyjny” układ pośród siedmiu wspomnianych krajów należących do ILO zawarto w Holandii, jednak osiągnięty w maju 2009 roku konsensus w sprawie pakietu antykrzysowego z trudem ukrywał fundamentalne różnice między partnerami: chodziło przede wszystkim o opór głównej centrali związkowej, Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV), wobec podwyższenia wieku emerytalnego. Ugoda dawała związkom i pracodawcom pół roku na wynegocjowanie alternatywnego planu emerytalnego, jednak krótko przed upływem owego terminu pracodawcy zerwali rozmowy; 7 października, w dniu, w którym przypada „Światowy Dzień Rzetelnej Pracy”, FNV zorganizowała wiele manifestacji oraz akcji strajkowych.

Wydaje się zatem, że w większości krajów o tradycji zawierania umów wielostronnych kryzys tylko utrudnił dialog społeczny na poziomie decyzyjnym. Być może z wyjątkiem Belgii. Tutaj kryzys przebiegał ostro: jeden z głównych banków, Fortis, został częściowo sprzedany francuskiemu BNP Paribas, a pozostała część znacjonalizowano. Odbywające się w tym kraju co dwa lata negocjacje dotyczące płac, rozpoczęte jesienią, przebiegały początkowo w atmosferze napięcia, z „dniem akcji strajkowej” (jeden ze związków określił go strajkiem

generalnym) w październiku. Jednakże z czasem atmosfera pertraktacji zaczęła się stopniowo poprawiać, także dzięki mediacjom rządu, których wynikiem była ugoda „nadzwyczajna”, zawarta pod koniec grudnia, a zatwierdzona formalnie w marcu 2009 roku. Związki, które skarżyły się, że siła nabywcza ich członków znacząco spadła, zgodziły się na ograniczony wzrost wynagrodzeń w odniesieniu do najniższej zarabiających, a także na „miękkie” podwyżki (bony obiadowe, współfinansowanie dojazdów), które nie obciążały zbyt kosztów pracy z punktu widzenia pracodawców. Korzyści odnieśli także bezrobotni i emeryci, obniżono

O ile w latach 90. XX w. niepowodzenia gospodarcze stanowiły dla dialogu społecznego rodzaj bodźca, który umożliwił zawarcie całościowych układów społecznych w krajach o niewielkiej dotąd tradycji uzgadniania rozbieżności, o tyle kryzys lat 2008–2009 nie wykazuje podobnego oddziaływania.

podatki odprowadzane przez pracodawców. W lutym zawarto kolejne porozumienie, gwarantujące wypłatę tak zwanych „ekoczeków”, które pracownicy mogli przeznaczyć na zakup produktów ekologicznych; w kwietniu 2009 roku doszło natomiast do ugody trójstronnej w sprawie działań antykrzysowych dla ochrony pracowników umysłowych: skrócenie czasu pracy o jedną czwartą lub jedną piątą, jeśli do takiego dojdzie za zgodą przedstawicieli danego sektora bądź pracowników danej firmy, mia-

ło być częściowo zrekompensowane ze środków publicznych. Jednakże w ostatnim czasie dialog ponownie wszedł w fazę napięcia, ponieważ rząd oświadczył, że w roku 2010 nie będzie go stać na kontynuowanie dotychczasowej pomocy finansowej; polityka ta została potępiona przez socjalistyczną Algemeen Belgisch Vakverbond/Federation Generale du Travail de Belgique (ABVV/FGTB) jako „nieprzyzwoita i nie do przyjęcia”.

Tak zatem negocjacje na najwyższym szczeblu w ramach obecnego kryzysu pobudzały zarówno konflikt, jak i postawę partnerstwa. W wielu krajach ta wewnętrznie sprzeczna dynamika wydarzeń wiąże się z dyskusjami w łonie samym związków. Jednym z przykładów

może być tu holenderski układ z maja 2009 roku: ponieważ związki podzieliły się w kwestii, czy należy zaakceptować podwyższenie wieku emerytalnego, decyzję odłożono na później. We Włoszech podziały były znacznie głębsze: podczas gdy dwie centrale zgodziły się na negocjowanie restrukturyzacji i na zahamowanie wzrostu płac w sektorze publicznym, CGIL odmówiło podpisania porozumienia, organizując strajki i protesty siedzące przeciwko redukcji zatrudnienia w sektorze publicznym, a także wzywając do strajku generalnego. We Francji w mobilizacji związków zawodowych można było dostrzec jednocześnie dowód ich jedności, jak i jej braku. Nie da się ukryć, że wewnętrzne podziały wśród związków zawodowych osłabiają ich zdolność do wpływania na kształt anty kryzysowych posunięć rządów.

Należy zauważyć, że „korporacjonizm konkurencyjny”¹⁴ przez lata wzmacniał trend do obniżania stosunku wysokości wynagrodzeń za pracę do produktu krajowego brutto, zwłaszcza w strefie euro¹⁵. Działo się tak pomimo formalnego zaangażowania europejskich związków zawodowych w działania mające na celu odwrócenie, a przynajmniej zahamowanie owego trendu w polityce płacowej przez domaganie się podwyżek odpowiadających stopie inflacji, powiększonych o premię za wzrost wydajności. Dialog społeczny w dobie kryzysu podlega presji, by przeciwstawić się owym czysto formalnym żądaniom związkowym, których jedynym rezultatem jest dalszy spadek poziomu płac i ciągle osłabianie siły nabywczej pracowników.

Sprzeczne imperatywy przetrwania kryzysu. „Nie może już być powrotu do starych praktyk”: oto jednogłośnie wyrażana przez związkowców opinia, nawiązująca do obecnego kryzysu. Jednak czy ich celem powinno być negocjowanie z ludźmi dzierżącymi władzę polityczną i ekonomiczną bardziej szczelnych przepisów prawnych i regulacji dla kapitalizmu finansowego, czy może przewodzenie ruchowi opozycyjnemu, alternatywnemu wobec panującego porządku społeczno-ekonomicznego? Ujawniały się tu dwie znane już i wzajemnie

sprzeczne rysy w ruchu związkowym. Pierwszą był dylemat, jak pogodzić konieczność podejmowania działań doraźnych z realizacją celów długofalowych. Jeden z przedstawicieli francuskiej centrali Confederation Generale du Travail powiedział wprost: „dla ludzi najważniejsze jest przeżyć”¹⁶. W podobnym duchu mówił lider belgijskiej centrali ABVV/FGTB: *Sytuacja organizacji związkowych naprawdę nie jest prosta. Analiza kryzysu nie jest skomplikowana: neoliberalizm nie może nas zburzyć. Kłopot w tym, że dziś gadanie już nie wystarczy. Łatwo powiedzieć: musimy zmienić układ sił. Ale nie znaczy to jeszcze, że wiemy, jak to zrobić. Istnieją pewne sprzeczności. Na przykład w belgijskich bankach mamy 25 tysięcy członków, których miejsca pracy są zagrożone. Czy mamy po prostu powiedzieć: niech Fortis zbankrutuje? Nasi członkowie oczekują od nas, żebyśmy dbali o ich żywotne interesy*¹⁷.

Druga sprzeczność polega na tym, że kryzys gospodarczy ma charakter globalny, działania związków zawodowych podejmowane są natomiast w ramach danego kraju, a nawet – w gruncie rzeczy – mają miejsce na poziomie jeszcze bardziej lokalnym. Międzynarodowe organizacje związkowe wyprodukowały potężne analizy i wydały z siebie mnóstwo coraz to nowych żądań, ale ich wpływ na codzienną działalność związkową jest żaden. W istocie najczęściej spotykaną reakcją na kryzys jest postawa obronna oraz zwiększanie konkurencyjności gospodarki, co oznacza walkę pomiędzy poszczególnymi krajami i poszczególnymi zakładami pracy, intensyfikującą oddolną presję na płacę i warunki pracy.

Czy zatem szansa została zmarnowana? Być może promykiem nadziei będzie fakt, że kryzys ponownie skierował uwagę związków zawodowych na ideę demokracji gospodarczej. W minionych latach debata koncentrowała się w znacznej mierze na niedostatkach istniejących systemów ładu korporacyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem tych gospodarek rynkowych, w których „dobro udziałowców” stało się nadrzędnym celem firm. W systemach „reprezentowania interesów pracowniczych”, które funkcjonują w większości krajów Euro-

py, wyraża się postulat, by przedsiębiorstw nie uznawać li tylko za prywatną własność akcjonariuszy, ponieważ pracownicy mają słuszne prawo wpływania na ich cele i sposoby działania. Także próby ustanowienia zbiorowego udziału pracowników w części zysków dobrze funkcjonującej korporacji – chodzi tu o znane żądania szwedzkich związków zawodowych z lat 70. XX w. utworzenia „funduszu pracowniczego”, lecz przede wszystkim o rolę, jaką przedstawiciele pracowników mają ogrywać w zarządzaniu funduszami emerytalnymi – stanowią wyraz poglądu, że pracownicy powinni mieć wpływ (poprzez swoich przedstawicieli) na to, co dzieje się dalej z wytworzonymi przez nich produktami. Jednak w okresach trudności gospodarczych z konieczności wprowadza się najpierw mechanizmy usprawniania przedsiębiorstw, jako wyraz przystosowania do zewnętrznych uwarunkowań narzuconych przez coraz ostrzejszą konkurencję globalną – trudno wówczas zrobić cokolwiek więcej, jak tylko przyjąć za swoje priorytety dobrego zarządzania. Dzięki szkowi wywołanemu przez kryzys niektórzy autorzy taktyki związkowej wydają się rozumieć, że nadrzędnym zadaniem jest budowa ruchu na rzecz większej demokratyzacji gospodarki oraz stworzenie nowych powiązań pomiędzy różnymi szczeblami legislatury i różnymi kwestiami do uzgodnienia.

RICHARD HYMAN

REBECCA GUMBRELL-MCCORMICK

- ¹ Cytat z wywiadu w WSJ, wideo dostępne na: <http://online.wsj.com/video/rahm-emanuel-on-the-opportunities-of-crisis/3F6B9880-D1FD-492B-9A3D-70DBE8EB9E97.html>.
- ² M. Guggemos, *Die Leute wollen kein Radchen im Getriebe sei*, *Die Mitbestimmung* 6/2009, 18–21, 2009.
- ³ M. Grignard (2009), *Dire aux militants comment se preparer pour la rentree*, *Le republicain Lorrain*, Woippy, Francja, udostępniony na <http://www.republicain-lorrain.fr/fr/permalien/article/1675893/Dire-aux-militants-comment-se-preparer-pour-larentree.html> w dniu 4 stycznia 2010.
- ⁴ ETUC. (2009), *The Paris Declaration of the ETUC*, udostępniony na http://www.etuc.org/IMG/pdf_Paris_Declaration_FINAL_EN.pdf w dniu 4 stycznia 2010.

- ⁵ C. Matecki (2009), *Warum wir vom Kapitalismus reden*, der Freitag, udostępniony na <http://www.freitag.de/positionen/0926-kapitalismus-gewerkschaften-krisenbewaeltigungsozialstaat> w dniu 4 stycznia 2010.
- ⁶ G. Fajertag i P. Pochet, *Social Pacts in Europe: New Dynamics*, Bruksela, ETUI/OSE 2000.
- ⁷ L. Rychly, *Social Dialogue in Times of Crisis: Finding Better Solutions*, Industrial and Employment Relations Working Paper 1, Genewa, ILO 2009.
- ⁸ ILO Protecting People, Preserving Jobs, Genewa 2009, ILO.
- ⁹ L. Rychly, *Social Dialogue in Times of Crisis: Finding Better Solutions*, Industrial and Employment Relations Working Paper 1, Genewa, ILO 2009.
- ¹⁰ S. Avdagic, M. Rhodes, J. Visser (2005), *The Emergence and Evolution of Social Pacts: a Provisional Framework for Comparative Analysis*, EUROGOV Working Paper N-05-01, udostępniony na <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-05-01.pdf> w dniu 4 stycznia 2010.
- ¹¹ ILO Social Pacts at the National Level in European Countries, Genewa 2005, ILO.
- ¹² David Begg, zob. <http://www.irishtimes.com/newspaper/ireland/2009/0707/1224250171166.html>, udostępniony 8 stycznia 2010.
- ¹³ Wywiad z maja 2009 r., znajdujący się w aktach autorów artykułu.
- ¹⁴ M. Rhodes, *The Political Economy of Social Pacts: Competitive Corporatism and European Welfare Reform*. W: P. Pierson *The New Politics of the Welfare State*, Oksford, Oxford University Press, s. 165–194, 2001.
- ¹⁵ M. Keune, *Introduction: Wage Moderation, Decentralisation of Collective Bargaining and Low Pay*. W: M. Keune and B. Galgoczi *Wages and Wage Bargaining in Europe: Developments since the mid-1990s*, Bruksela, ETUI, s. 7–27, 2008.
- ¹⁶ Wywiad z lipca 2009, znajdujący się w aktach autorów artykułu.
- ¹⁷ Wywiad z marca 2009, znajdujący się w aktach autorów artykułu.

Ruchy pracownicze w Stanach Zjednoczonych a zuchwalstwo nadziei

Niewiele osób zakwestionowałoby twierdzenie, że rozkwit neoliberalizmu był jednym z najważniejszych czynników sprawczych utraty znaczenia przez związki zawodowe w ostatnich trzech dziesięcioleciach. W Stanach Zjednoczonych masowa deregulacja sprawiła, że liczebność i znaczenie związków spadały po równi pochyłej.

Fakt ten dotknął nawet organizacje związkowe mocno zakorzenione w branżach takich jak budownictwo czy usługi, w dużej mierze odpornych na outsourcing. Związki zawodowe funkcjonujące w przemyśle zostały zdziśiatkowane wskutek ogromnej ruchliwości kapitału w sektorze produkcyjnym. Pracodawcy należący do całego spektrum gospodarczego zostali ponownie ośmieleni, by ograniczyć związki, nawet tam, gdzie dotąd pozostawały one nieknięte, otrzymując nowy, silny impuls do przeciwstawiania się ich wysiłkom organizacyjnym. Zmniejszanie się nasycenia związkami przyczyniło się do szybkiej erozji realnych dochodów, osiąganych przez pracowników bez wyższego wykształcenia w epoce powojennej, zaś neoliberalna postawa deprecjacji siły roboczej oraz nowe prawo pracy jeszcze pogorszyły niewesołe położenie środowisk pracy. Oczywiście, na sytuację tę wpływ miały również inne czynniki, takie jak spory i urazy wewnątrz organizacji związkowych (...).

Nie jest jednak tak, że obecny kryzys neoliberalizmu oznacza automatyczną zmianę koniunktury na sprzyjającą organizacjom obrony praw pracowniczych – nawet jeśli kryzys ten oddala się bardzo powoli. W istocie rzeczy w ramach następstw załamania finansowego z 2008 roku, mimo wyboru na prezydenta kraju

kandydata Demokratów, partii przyjaznej środowiskom pracy, oraz fali społecznego gniewu wobec korporacji i dwucyfrowego bezrobocia, przyszłość unionizmu w USA jawi się w barwach najczarniejszych od półwiecza. Organizacje związkowe są zdemoralizowane i podzielone, a wielu ich najbardziej utalentowanych liderów zaangażowanych jest w zażarte walki wewnętrzne. W przeciwieństwie do podziału z roku 2005, kiedy to kilka wielkich central związkowych oddzieliło się od AFL-CIO, tworząc własną, konkurencyjną federację, „Change to Win” (CTW) kieruje się partykularyzmem i nie skupia na strategicznej debacie; woli raczej uciekać się do trików i sztuczek.

Nawet w sytuacji gdy to Demokraci mają kontrolę nad ustawodawstwem¹ i jednocześnie sprawują władzę wykonawczą – w dużej mierze dzięki poparciu organizacji pracowniczych w wyborach z roku 2008 – główny punkt programu politycznego zarówno CTW, jak i AFL-CIO, czyli ustawa o swobodzie wyboru pracowników (EFCA), jest wciąż daleka od wejścia w życie. Co więcej, większość pracowników najemnych nic nie wie o projekcie EFCA, a organizacje związkowe nie wystąpiły ze spójnym programem, dotyczącym zatrudnienia na dwóch etatach i kryzysu w nieruchomościach, poza wsparciem wysiłków stymulujących wzrost gospodarczy w ogóle, zwiększeniu świadczeń dla bezrobotnych itp.

Obecnie więc, czyli w chwili, która wydaje się szansą dziejową, z obłożonego Bastionu Praw Pracowniczych nie płyną żadne śmiałe wizje ni projekty nowych strategii. Co więcej, po długim okresie, w którym polityczne i finansowe aktywa pozwoliły związkom uzyskać o wiele większy wpływ na politykę, niżby to wynikało tylko z samej liczby zrzeszonych przez nie członków, wiele organizacji stoi dziś w obliczu poważnych problemów finansowych. Część personelu zwolniono, inni są rozczar-

wani do tego stopnia, że odchodzą dobrowolnie, w sposób znaczący osłabiając sam ruch związkowy i jego potencjał.

Mimo ponurego obrazu sytuacji trzeba koniecznie pamiętać, że historia bywa pełna niespodzianek. Zwróćmy uwagę na czarną prognozę, którą pewien znany ekspert zajmujący się domeną pracy sporządził w 1932 roku: *W ostatnim dziesięcioleciu doszło do przemian o niespotykanej dotąd skali w organizacji życia gospodarczego Ameryki. Niewątpliwie mamy też do czynienia z innymi zmianami o bardziej spektakularnym charakterze, nie sądzę jednak, by którakolwiek z nich miała równie trwałe wpływy, zarówno jeśli chodzi o praktyczne rezultaty, jak i zainteresowania teoretyczne. Przemiana, którą mam na myśli, to zmniejszające się znaczenie ruchów związkowych w organizacji życia gospodarczego w Ameryce (...). Wpływy amerykańskich związków zawodowych są powoli ograniczane wskutek przemian, niszczących podstawy, na których wyrosły (...). Nie widzę powodu, by sądzić, iż ruch związkowy w Stanach Zjednoczonych w krótkim czasie zrewolucjonizuje się sam do tego stopnia, żeby w kolejnej dekadzie zwiększyć swój potencjał społeczny w stosunku do dekady minionej².*

Jest to fragment przemówienia przewodniczącego George'a E. Barnetta do członków Amerykańskiego Towarzystwa Ekonomicznego, wygłoszonego zaledwie parę tygodni po wyborze Franklina Delano Roosevelta na prezydenta Stanów Zjednoczonych³. Kilka lat później miał się rozpocząć największy w historii amerykańskich ruchów pracowniczych napływ członków do związków zawodowych, który to fakt całkowicie obalił pesymistyczne prognozy Barnetta. Z pewnością można tę przypowieść potraktować jako ostrzeżenie dla każdego, kto 75 lat później chciałby pokusić się o prognozy dla amerykańskiego ruchu związkowego w obliczu kolejnego głębokiego kryzysu gospodarczego oraz po wyborze kolejnego prezydenta z ramienia Partii Demokratycznej, którego sukces stał się ucieleśnieniem powszechnych nadziei na przemianę społeczną.

Co prawda, obecna sytuacja organizacji pracowniczych wydaje się nieomal równie fatalna jak w roku 1932; można wprost mnożyć porównania między obecnym kryzysem gospodarczym a Wielkim Kryzysem, jak również pomiędzy prezydenturą Baracka Obamy i F.D. Roosevelta, dlatego większość współczesnych komentatorów jest co najmniej tak pesymistyczna w swoich ocenach przyszłości ruchu związkowego jak kilkadziesiąt lat temu George Barnett.

Tuż po wyborach z roku 2008 w kołach związkowych zapanował nastrój euforii, podsyłany jeszcze przez wiele pozytywnych sygnałów napływających od Obamy, potwierdzających, że w swojej kampanii wyborczej słusznie otrzymał on od związków ogromne poparcie – w formie zarówno środków finansowych, jak i mobilizacji wyborców. Jeszcze przed objęciem urzędu prezydent elekt w najmniejszym stopniu nie ukrywał swoich prozwiązkowych sentymentów. Poparł dramatyczny strajk okupacyjny (*sit down strike*), który miał miejsce w grudniu 2008 roku w firmie Republic Windows w Chicago, w proteście przeciwko zamknięciu fabryki oraz nagłym zwolnieniom pracowników bez wypowiedzenia i odpraw. *Jeśli chodzi o sytuację tutaj, w Chicago, sytuację pracowników, którzy domagają się swoich praw i wynagrodzeń, które im się należą, to sądzę, że mają absolutną rację* – powiedział Obama podczas konferencji prasowej. *To, co dzieje się z nimi, stanowi odzwierciedlenie ogólnej sytuacji w całej gospodarce.* Jeszcze w tym samym miesiącu, nieco później, liderzy związkowi wpadli w zachwyt z powodu nominowania przez Obamę na stanowisko sekretarza pracy Hildy Solis, Amerykanki meksykańskiego pochodzenia, która przez wiele lat udowodniała swoje wielkie zaangażowanie w sprawę ludzi pracy⁴.

Niedługo po zaprzysiężeniu, 30 stycznia 2009 roku, prezydent Obama zaprosił grupę najważniejszych liderów związkowych do Białego Domu (skąd zostali wygnani za czasów poprzedniej administracji). Wydarzenie to wiązało się z podpisaniem pakietu dekrétów prezy-

denckich, które – jak wyjaśnił Obama – mają na celu zmianę *polityki dotyczącej organizacji pracowniczych, z którą mieliśmy do czynienia w ciągu ostatnich ośmiu lat, polityki, z którą się zdecydowanie nie zgadzaliśmy*. Prezydent dodał: *Nie uważam, by ruchy związkowe były współodpowiedzialne za obecne problemy. Według mnie mogą one pomóc w rozwiązaniu problemów*⁵. Prezydent wielokrotnie manifestował swoje poparcie dla dokumentu EFCA, kluczowej dla AFL-CIO inicjatywy legislacyjnej, jak również dla kompleksowej reformy imigracyjnej, która także znajduje się na wysokim miejscu listy priorytetów wielu największych związków zawodowych.

Wskutek przewlekłego charakteru debaty parlamentarnej nad reformą służby zdrowia (która to sprawa również jest bardzo istotna dla organizacji pracowniczych) prace nad EFCA oraz reforma imigracyjna zostały odroczone na rok 2010; w obu kwestiach ceną ewentualnego sukcesu będą trudne kompromisy polityczne. Mimo to, jeśli chodzi o front legislacyjny, iskierka nadziei – choć słaba – wciąż nie gaśnie. Jednakże, patrząc z perspektywy związkowej, nad horyzontem zbierają się już dwie wielkie chmury. Jedną z nich, wyraźniej widoczną, jest sama recesja. Według oficjalnych danych stopa bezrobocia wynosi obecnie ponad 10 procent (w rzeczywistości jest ona znacznie wyższa), co jeszcze pogłębia negatywny wpływ kryzysu finansowego na kwestię mieszkaniową dla milionów pracujących rodzin. Przyszłość polityczna samego Obamy jest tym samym zagrożona, przyszłości bardzo boją się też wszyscy zwykli zjadacze chleba. Drugim wyzwaniem jest niepowstrzymane pogłębianie się podziałów wewnętrznych w łonie samych związków, wskutek czego zmarnowano cenne środki przeznaczone na organizowanie niezorganizowanych, na marne poszły energia i zaangażowanie licznych liderów związkowych, głównie tych, którzy wykazywali się największą kreatywnością i dynamizmem w latach 90. XX w. i na początku nowego stulecia.

Tym niemniej, odrodzenie się organizacji pracowniczych nie jest niemożliwe do wyobrażenia. Opinia publiczna wciąż pozostaje bardzo przychylna idei związkowej, mimo dramatycznego spadku liczebności członków⁶. Wraz z poprawiającym się klimatem politycznym owa cicha sympatia może oznaczać, że podejmując odpowiednie działania, ruchy obrony praw pracowniczych mogą mieć realną nadzieję na zdobycie serc i umysłów większej rzeszy ludzi. A jeżeli związki potrafiłyby wznieść się ponad wewnętrzne waśnie, które ostatnio tak mocno je zajmują, to innowacyjne rozwiązania organizacyjne, opracowane w latach 90. XX w. przez związki CTW, można by z sukcesem powielić na o wiele większą skalę społeczną. Pomimo wszystkich trudności aktywa związkowe – zarówno w sensie finansowym, jak i zasobów ludzkich – są wciąż ogromne. Potencjał polityczny, silne przywództwo na średnim szczeblu oraz częściowo naruszony, lecz wciąż bogaty skarbiec (głównie dzięki stabilności jedyne go zdrowego komponentu organizacji pracowniczych, jakim jest sektor publiczny) mogą się jeszcze okazać instrumentami o kluczowym znaczeniu, jeśli tylko zostaną mądrze strategicznie wykorzystane.

I na koniec (choć wcale nie jest to najmniej istotne), najbardziej być może niedocenianym elementem owego potencjału odrodzenia się ruchu związkowego w przyszłości jest masowość populacji pracowników-immigrantów, którzy od czasu do czasu dowodnie pokazują swoją ogromną otwartość na ruch związkowy, jak również swą zdolność mobilizacji. Początkowo postrzegani przez wielu związkowców jako zagrożenie, w latach 80. i 90. XX w. nowi, utrzymujący się z pracy własnych rąk imigranci wystarczająco dobitnie udowodnili, że stanowią istotny bodziec stymulujący powstawanie nowych organizacji oraz źródło energii, tak bardzo potrzebnej zarówno samym związkom zawodowym, jak i ośrodkom pracowniczym (*worker center*), które powstały na terenie całych Stanów Zjednoczonych. Zjawisko to cieszy się pewnym zainteresowaniem opinii publicznej

od czasu masowych demonstracji w obronie praw imigrantów, które miały miejsce w całym kraju na wiosnę 2006 roku, po części wskutek fali nalotów i represji, jakie nastąpiły bezpośrednio po manifestacjach. Jeśli jednak, jak się powszechnie oczekuje, administracji Obamy uda się dokonać masowej legalizacji milionów nielegalnych imigrantów – sytuacja ta może się zmienić. Strajkujący z firmy Republic Windows to w większości ludzie urodzeni poza USA, choć fakt ten był przez media relacjonujące akcję strajkową bagatelizowany. W dziejach ruchu związkowego w Stanach Zjednoczonych imigranci utrzymujący się z pracy rąk mieli dla odrodzenia ruchu związkowego zasadnicze znaczenie, a jeśli organizacje pracownicze mają się jeszcze raz przebudzić z letargu, w którym

są obecnie pogrążone, ludzie ci muszą ponownie wejść na główną scenę wydarzeń. ■

RUTH MILKMAN

- ¹ W listopadzie 2010 roku Demokraci stracili większość w Kongresie – od redakcji.
- ² G.E. Barnett, *American Trade Unionism and Social Insurance*, *The American Economic Review*, 23, s. 1–8, 1993.
- ³ Przemówienie wygłoszone 29 grudnia 1932 r.
- ⁴ H. Cooper i S. Greenhouse, *Picks for Labor and Trade Positions Disagree on Policy*, „New York Times”, s. A33, 2008.
- ⁵ D. Stout, *With a Swipe at Bush, Obama Acts to Bolster Labor*, „New York Times”, s. A14, 2009.
- ⁶ Zob. dane przekrojowe z lokali wyborczych według Gallupa. Jeffrey M. Jones, *Americans Remain Broadly Supportive of Labor Unions*, udostępnione na <http://www.gallup.com/poll/112717/americans-remain-broadly-supportivelabor-unions.aspx> w dniu 11 grudnia 2009.

Tłumaczenie: Maciej Popławski, Przemysław Hejmej

NOTY O AUTORACH

Robert Boyer, Centrum Badań Ekonomicznych i ich Zastosowań (CEPREMAP), Grupa Badawcza ds. Prawa, Ekonomii, Zarządzania, Francja

Colin Crouch, Warwick Business School, Uniwersytet Warwick, Coventry, Wielka Brytania, colin.crouch@wbs.ac.uk

Rebecca Gumbrell-McCormick, Wydział Zarządzania, Birkbeck, Uniwersytet Londyński, Wielka Brytania.

Richard Hyman, Employment Relations and Organisational Behaviour Group, London School of Economics, Wielka Brytania, r.hyman@lse.ac.uk

Paul Marginson, Jednostka Badawcza nad Stosunkami Pracy, Uniwersytet Warwick, Coventry, Wielka Brytania, paul.marginson@wbs.ac.uk

Ruth Milkman, Wydział Socjologii, Ośrodek Studiów Podyplomowych City University of New York oraz Murphy Labor Institute, Nowy Jork, USA, rmilkman@gc.cuny.edu

Marino Regini, Wydział Studiów nad Zatrudnieniem i Opieką Społeczną, Uniwersytet w Mediolanie, Włochy, regini@unimit.it

Związki zawodowe, chcąc kontynuować działania na rzecz wspólnego dobra pracowników i pozostać bastionem pracowniczej solidarności, muszą przystosować się do przekształceń w miejscach pracy – pisze RICHARD HYMAN

Oblicza starej i nowej solidarności dylematy ruchu związkowego

Dla niektórych sceptyków solidarność już się skończyła: żyjemy w epoce indywidualizmu, w której troska o dobro innych nie znajduje uzasadnienia wobec racjonalnego wyboru egoizmu czysto ekonomicznie nastawionych podmiotów.

Na dodatek sam ruch związkowy – jako forma zbiorowego zabezpieczenia – wydaje się przeżytkiem. Kilkadziesiąt lat temu Mancur Olson w swojej książce *The Logic of Collective Action*¹ wskazał następujący paradoks: racjonalnie działający pracownik kierujący się indywidualnym interesem może uniknąć kosztów członkostwa w związku, bo i tak może korzystać z porozumień zbiorowych wypracowanych przez związek. Jeśli jednak wszyscy pracownicy kierowaliby się tym instynktem, nie byłoby związków zawodowych i sprawy miałyby się znacznie gorzej. Rozwiązanie paradoksu proponowane przez Olsona było nieprzekonujące, a i opisany „racjonalny wybór” w odniesieniu do wspólnych działań jest wątpliwy. W rzeczywistości większość pracowników przyłączała się do związków zawodowych, bo postrzegali siebie jako część wspólnoty, a nie jednostki działające w imię czysto egoistycznych zasad. Czy ten proces stracił już swą aktualność?

Pytanie można postawić inaczej: nie – czy nastąpił koniec solidarności, ale czy stare mo-

dele i koncepcje wyczerpały się i czy w związku z tym solidarność musi zostać przededefiniowana i na nowo odnaleziona. Philippe Van Parijs² twierdzi, że *solidarność może tylko wtedy być uratowana, gdy stanie na nowym fundamencie*. Podobnie potrzebę ponownego rozważenia i zdefiniowania pojęcia solidarności uzasadnia Rainer Zoll³. Takie też stanowisko postaram się omówić poniżej.

Wiele znaczeń solidarności. Zasada solidarności ma długą historię i jak większość wartościujących koncepcji, jej znaczenie na przestrzeni lat ulegało zmianie, a interpretacje różniły się. Na przykład zarówno katolicy, jak i socjaliści wspólnie przywołują ideał solidarności, ale to, co przez ten ideał rozumieją, jest w wielu aspektach całkiem odmienne. Nie jest moim zamiarem rozważanie w tym miejscu etymologii i historycznego rozwoju tej koncepcji, ale należy wskazać kilka odmiennych interpretacji.

Jedna koncepcja zakłada wspólnotową tożsamość, posiadanie cech, które ukazują jednostki jako członków grupy – typu naród, plemię, sekta religijna (a może to być również podzielana fascynacja drużyną futbolową lub zespołem muzyki pop) – wraz z grupową lojalnością i wyraźnym poczuciem odrębności od tych, którzy są spoza. Czasami homogeniczność grupy bywa wzmacniana rytuałami, uniformami czy sekretnym językiem. Wspólnotowe zobowiązania, które płyną z tej jednolitości grupy,

tworzą to, co Durkheim nazwał „solidarnością mechaniczną”: nakładane na jednostkę z zewnątrz polecenia, które pozostawiają niewielką swobodę wyboru lub namysłu czy wręcz nie dają żadnej. Ten model solidarności pełnił w przeszłości znaczną rolę w kolektywizacji ruchów pracowniczych.

Drugi typ solidarności, czasami przenikający się z pierwszym, opiera się na poczuciu wspólnoty interesów, o które najlepiej można zadbać wspólnie. To jest klasyczne uzasadnienie związkowego unionizmu: pracownicy jako grupa społeczna są ofiarami opresji i eksploatacji, indywidualnie są słabi jako pracownicy, konsumenci czy obywatele, ale ich siła tkwi w zjednoczeniu. Podstawą skuteczności działania ruchów pracowniczych jest tu, opisana przeze mnie, „solidarność jako mobilizujący mit”⁴. Związkowi organizatorzy starają się, poprzez podkreślanie wspólnoty interesów, przekonać pracowników, że „krzywda jednego staje się krzywdą wszystkich”. Ponieważ za rozumienie i kształt tych interesów odpowiada zarówno obiektywna sytuacja, jak i indywidualna percepcja, wiara w kreowany mit tworzy swoją rzeczywistość. W ten sposób idea „solidarności na zawsze” stała się realna do tego stopnia, że zdefiniowała pracownicze rozumienie sytuacji.

Trzecie znaczenie solidarności opiera się na relacjach wzajemności pomimo różnic. Może ono bazować na poczuciu współzależności, tworzy ono coś, co można nazwać tak zwaną grupową wspólnotą interesów drugiego rzędu. Utrwała ona te społeczne relacje, w które wszyscy są pozytywnie włączeni. To znaczenie przywoływał Durkheim, pisząc, że szczegółowy podział pracy występujący w nowoczesnych społeczeństwach stał się podłożem (lub możliwością) powstania organicznej solidarności. Ma ona więcej odcieni i jest bardziej elastyczna niż surowa jednolitość wcześniejszych struktur społecznych. Inaczej tę wzajemność można ująć jako wyraz zobowiązań płynących z bycia człowiekiem. *Żaden człowiek nie jest wyspą*, napisał John Donne. Z takiego poglądu wynika zobowiązanie silnych do niesienia pomocy słabym, uzasadniane pragmatycznie możliwością

odwrócenia ról w przyszłości lub na drodze wnikliwego poznania kondycji ludzkiej. To znaczenie może solidarność zbliżyć do synonimu dobroczynności, w której pomoc dla biernych ofiar wypływa ze współczucia czy litości. Od tego daleki jest pogląd socjalistów, zgodnie z którym solidarność jest czymś aktywnym i kolektywnym. Czy jednak pewne aspekty takiego podejścia nie mogłyby wzbogacać i formować zjawiska solidarności w związkach pracowniczych?

Opozycja, ucisk klasowy i zróżnicowanie.

Aby poszukać odpowiedzi na ostatnie pytanie, musimy dokonać ważnego rozróżnienia pomiędzy solidarnością z a solidarnością przeciw. W wojowniczych początkach większości ruchów pracowniczych związki były fundamentem oporu przeciw uciskowi. Natomiast koncepcja solidarności jako dobroczynności najczęściej pomija wszelkie odniesienia do konfliktu interesów, grupowej mobilizacji i walki. Możemy to również zauważyć w konwencjonalnym zastosowaniu tego pojęcia przez obecnych polityków Unii Europejskiej, gdzie oznacza ono konieczność walki ze społecznym wykluczeniem, ale to ostatnie postrzegane jest raczej jako wytwór bezosobowych sił społecznych niż jako przemyślane ludzkie działanie.

Historycznie, ważnym fundamentem związkowych koncepcji solidarności była opozycja klas. Jednak sama koncepcja klasy jest problematyczna, dzisiaj nawet bardziej niż w przeszłości. Związki tradycyjnie organizowały się wokół jakiegoś jednoczącego czynnika, którym mógł być określony zawód, specyfika pracodawców czy poszczególne sektory gospodarki. Aby zintegrować grupę pracowników, związki oddzielały ją od innych. Ideał klasowej solidarności w pewnym sensie może być postrzegany jako próba przekroczenia tych podziałów. Często było tak, że klasa uzyskiwała jednolitość nie dzięki wspólnym interesom w teraźniejszości, ale wskutek zbliżonej wizji przyszłości: *Ruch związkowy często opierał się na sformułowanej alternatywnej wizji porządku społecznego, który zawierał szeroką klasową solidarność*⁵. Jest to

zgodne z teorią klas Alaina Touraine'a⁶, grupa świadomości pracowników zawiera poczucie wspólnej tożsamości zbudowanej na antagonizmie wobec zewnętrznego zagrożenia (najczęściej pracodawcy). By tak wyodrębniona klasa nabrała znaczenia, konieczne było nadanie skrajnego wyrazu przeciwieństwu i powiązania go z odmienną wizją gospodarki i społeczeństwa. Skoro jednak tradycyjne utopie klas straciły swą wiarygodność, czy klasowa solidarność nadal jest możliwa?

Patrząc prozaicznie, najłatwiej było łączyć ruch związkowy z klasową solidarnością, gdy jej granice wydawały się zupełnie wyraziste. Typowymi członkami związków byli robotnicy pracujący fizycznie w fabrykach, kopalniach czy młynach, w portach czy na kolei, przeciwstawieni pracodawcom, których własna solidarność klasowa wymagała równie silnej klasy proletariackiej. Teraz pracownicy fizyczni w tradycyjnym sensie stanowią mniejszość wśród ogółu zatrudnionych, a w niektórych krajach również mniejszość wśród członków związków zawodowych, toteż tożsamość zbiorowa uległa rozproszeniu, a interesy pracowników zróżnicowaniu. Równocześnie idea pracodawcy jako uciskającego pracowników straciła część swej siły, odkąd znacznie wzrosło zatrudnienie w służbach publicznych. Socjologowie mogą oczywiście twierdzić, że analiza klasowa, z pewnymi modyfikacjami, może uwzględnić także pracowników umysłowych i pracowników sektora publicznego, ale subiektywnie, heterogeniczność współczesnego zatrudnienia oznacza, że interesy zbiorowe poszczególnych grup pracowniczych częściej stoją wobec siebie w opozycji niż w zgodzie.

Klasa jako motor solidarności jest również często podważana ze względu na znaczenie innych punktów odniesienia, związanych ze wspólnotą interesów i grupową identyfikacją.

Jednym z oczywistych przykładów jest płęć. Związki zawodowe musiały, nie bez pewnych trudności, uznać, że tradycyjne koncepcje solidarności są w istocie męskimi konstrukcjami, tak jak i sama retoryka klas, która wyrażała świat mężczyzn i pomijała kobiety. W programach zbiorowych rokowań zwykle zakładano, że pracownikiem jest mężczyzna zatrudniony na pełny etat. Programy polityki społecznej opierały się na wzorcu męskiego żywiciela i zależnej od niego żony zajmującej się domem. Gdy związki zaczęły powoli (w pewnych krajach wolniej, w innych szybciej) zauważać złożoność relacji pomiędzy płatnym zatrudnieniem a pracą do-

domową oraz wielość dróg, którymi nierówność genderowa (czyli związana z płcią, ale też i rolą społeczną – przyp. tłumacza) przenika świat zatrudnienia, bardzo wiele z dawnych idei klasowej zbiorowości straciło swą odpowiedniość. Solidarność genderowa w ramach grupy lub między grupami ma wiele aspektów, które w żaden sposób nie mogą być sprowadzone do dawnej formuły solidarności klasowej.

Relacje między klasami są poprzecinane przez relacje genderowe, a obraz ten jest ponadto skomplikowany przez ro-

snące zróżnicowanie etniczne współczesnych społeczeństw. Dla pracowników pochodzących z mniejszości etnicznych na problemy ucisku klasowego nakładają się te związane z rasizmem i ksenofobią. W wielu krajach tacy pracownicy są niewystarczająco reprezentowani w związkach zawodowych, a jeszcze gorzej na pozycjach liderów związkowych. W przeszłości prowadzona przez związki zawodowe ochrona stanowisk często wiązała się z zamierzonymi lub nieświadomymi praktykami dyskryminacyjnymi. Dla ofiar ksenofobii i dyskryminacji rasowej solidarność z innymi ofiarami takich procederów może być priorytetowa. Ta sprawa staje się kolejnym wyzwaniem dla związków

Czy nastąpił koniec solidarności, czy stare modele i koncepcje wyczerpały się i czy w związku z tym solidarność musi zostać przedefiniowana i na nowo odnaleziona? Philippe Van Parijs twierdzi, że *solidarność może tylko wtedy być uratowana, gdy stanie na nowym fundamencie.*

zawodowych, sprawdzianem, na ile są w stanie zająć się tymi problemami, szczególnie że ich członkowie mogą być beneficjentami, a nawet sprawcami tych praktyk dyskryminacyjnych.

Kontynuując to rozumowanie, należy stwierdzić, że współcześni zatrudnieni posiadają wiele odmiennych cech tożsamościowych. Na stereotypowy portret tradycyjnego proletariusza składały się: zbliżona do innych sytuacja w pracy, zintegrowane i jednorodne środowisko lokalne oraz ograniczony repertuar kulturalnych i społecznych dążeń. Choć jest to model uproszczony, to jednak prezentuje istotne, historycznie ugruntowane cechy pracujących w przemyśle robotników fizycznych, wśród których „nowoczesny” masowy ruch związkowy ma najsilniejsze korzenie. Współczesne społeczeństwo, wysoce zróżnicowane w odniesieniu do lokalizacji, społecznej organizacji pracy, miejsc zamieszkania, konsumpcji i społecznego zaangażowania, jest przeciwieństwem tego jednorodnego modelu. Dziś przeciętny pracownik może mieszkać dość daleko od innych znajomych z pracy, mieć całkiem odrębne prywatne życie domowe lub krąg przyjaciół niezależny od miejsca pracy oraz realizować własne zainteresowania kulturalne i rekreacyjne całkiem inaczej niż koledzy z pracy. To rozdzielanie między pracą a wspólnotą (a nawet faktycznym rozpadem wspólnoty w tradycyjnym sensie) pociąga za sobą utratę wielu lokalnych sieci kontaktów, które wzmacniały członkostwo w związkach (w niektórych przypadkach czyniły z lokalnego związku zawodowego niemal totalną instytucję). Jednocześnie, a częściowo także w konsekwencji, zatrudnienie jest dzisiaj mniej ważnym niż w przeszłości wyznacznikiem indywidualnej tożsamości. Nawet jeśli waga przypisywana stylowi życia jest czasami przesadzona, to jednak w postrzeganiu własnych interesów takie aspekty, jak

wiek, orientacja seksualna, styl spędzania czasu wolnego, coraz bardziej konkurują ze statusem zatrudnienia. Naturalnie to dodatkowo komplikuje możliwość tradycyjnego rozumienia solidarności pracy.

Granice mechanicznej solidarności. Sto lat temu Sidney i Beatrice Webb w swojej klasycznej analizie funkcjonowania związków zawodowych uznali za centralny cel działania związków stanowienie jednej reguły, która ma porządkować warunki zatrudnienia wszystkich członków każdej grupy pracowniczej⁷. Masowe ruchy pracownicze często formułowały tę regułę w sposób znacznie bardziej surowy, niż opisali to Webbowie: jak wspomniano wcześniej, grupowe regulacje stosunków pracy bardzo przypominały Durkheimowską koncepcję mechanicznej solidarności, która jest problematyczna w trzech głównych aspektach.

Po pierwsze, zakłada ona standaryzację regulacji, tj. model zatrudnienia oparty na zasadzie „jeden rozmiar, który pasuje na wszystkich”. Paradoksalnie, często występowała zbieżność pomiędzy związkowym tworzeniem reguły a standaryzacją narzucaną przez pracodawców stosujących fordyzm. Gdy pracodawcy podkreślali, że pracownikom nie płaci się, by myśleli, związkowcy z kolei nieufnie traktowali pogląd, by poszczególni pracownicy mieli prawo wyboru indywidualnych warunków pracy. Jest to w pełni zrozumiałe, skoro podstawą funkcjonowania związku była zasada, by negocjacje pracowników z pracodawcą przebiegały na warunkach kierownictwa związku oraz że warunki pracy mogą ulec poprawie tylko dzięki eliminacji możliwości indywidualnych pertraktacji. Jednak stosowanie zasady standaryzacji często prowadziło do gubienia wieloaspektowości zjawisk. Związki całkiem dobrze dawały sobie radę

Solidarność,
by mogła przemówić
do osób będących
poza tradycyjnymi
grupami członków
związków zawodowych,
musi otworzyć się
na różnorodność.
Dlatego powinno się
raczej mówić
o solidarnościach
w liczbie mnogiej niż
o jednej solidarności.

z ustalaniem podstawowych spraw typu minimalne płace, maksymalny czas pracy, które były istotne, o ile pracownicy mieli nie wyłamywać się z ustaleń lub zgadzać się na inne warunki. W innych sprawach jednak indywidualny wybór nie doprowadzałby do podważenia generalnego bezpieczeństwa pracy, ale tradycyjne stanowisko związków w odniesieniu do zbiorowych negocjacji obejmowało też całkowity sceptycyzm do idei elastycznych regulacji, które pozostawiałyby pole do indywidualnych wyborów. Powróć do tej sprawy poniżej.

Po drugie, co pewnym stopniu jest następstwem pierwszego aspektu, masowy ruch związkowy oparty był na hierarchicznej kontroli, która odzwierciedlała kontrolę pracodawców, zawierając centralizację wyboru polityki działania i nacisk na zdyscyplinowane przestrzeganie autorytatywnych decyzji. Ten model solidarności był usprawiedliwiony, gdy organizacja miała prowadzić skuteczną walkę: *Gdy oddział zaczyna walkę, niemożliwe jest, by każda jednostka kierowała się własnym rozsądkiem, wszyscy muszą podporządkować się ustalonemu planowi*, pisał sto lat temu Hermann Jochade, prezydent Federacji Międzynarodowych Transportowców. Wyrażając to bardziej prozaicznie, powszechnie odrzucano, jak piszą Webbowie, „prymitywną demokrację” jako nieodpowiednią do skutecznego administrowania i negocjowania: jak w organizacjach biznesowych, związki powinny kierować się zasadami naukowego zarządzania.

Po trzecie, solidarność w reprezentowaniu interesów zawsze była wybiórcza. Wyróżnić można cztery typy spraw, którymi zajmowały się związki. Na pierwszy składają się podstawowe sprawy dotyczące utrzymania się i wyżywienia, czyli zbiorowe negocjacje na temat płac i warunków zatrudnienia. Drugi obejmuje procedury, statusy i możliwości: prawa ograniczające autorytaryzm i arbitralność pracodawcy, gwarantowanie ochrony zatrudnienia, uczciwe mechanizmy awansu i kariery, programy szkoleń, regulacje dotyczące produkcji, podziału i nakładu pracy. Trzeci odnosi się do roli, jaką ma pełnić państwo: uchwalenie dodatków so-

cialnych (i w związku z tym ustalanie zasiłków i pomocy społecznej oraz odpowiedniej polityki podatkowej), tworzenie polityczno-prawnych ram organizacyjnych dla związków zawodowych, wywieranie wpływu na te aspekty polityki makroekonomicznej, które kształtują rynek pracy. Ostatni to grupa spraw niezwiązana bezpośrednio ze stosunkiem pracy, ale odnosząca się do innych aspektów życia indywidualnego i społecznego: wojna i pokój, środowisko naturalne, sfera konsumpcji, instytucje i infrastruktura lokalnej społeczności. Wiele z tych tematów było w różnym czasie poruszanych przez związki, często jednak pojawiała się silna presja, by kwestie, co do których brak jest wewnętrznej zgody, pomijać, a nagłaśniać te, w których związek ma szansę osiągnąć sukcesy na drodze negocjacji z pracodawcami czy rządem. Doprowadziło to do wzmocnienia tej roli, którą związki pełnią jako biurokratyczne strony negocjacji, kosztem potencjału bycia trzonem ruchów społecznych.

W mojej opinii, mechaniczna solidarność jest tą ideą czy orientacją, której czas już minął. Spowodowała ona w wielu krajach zamknięcie związków zawodowych w świecie takich działań i wypowiedzi, który stracił atrakcyjność, i często wręcz odpycha tych, których interesy powinien związek reprezentować. Zachodzi więc pilna potrzeba sformułowania nowego znaczenia solidarności.

Ku nowej solidarności. Członkostwo w związkach zawodowych generalnie spada, różnica pomiędzy związkami leży tylko w prędkości, z jaką ten proces przebiega. Struktura członkostwa odzwierciedla strukturę zatrudnienia sprzed półwiecza: głównie mężczyźni, pracownicy fizyczni „starych” gałęzi przemysłu lub malejącego sektora publicznego, zatrudnieni na pełny etat w ramach zwykłego kontraktu. Jest to też starzejąca się grupa, w większości krajów średni (medianowy) wiek członka związku wynosi znacznie powyżej 40 lat, czasami powyżej 50 lat. Innymi słowy, do roku 2020 większość dzisiejszych związkowców przejdzie na emeryturę. Czy nową, tak bardzo różniącą

się od poprzedniej, generację uda się przekonać do organizacji związkowych?

Słabość, która dotyka dziś ruch związkowy w większości krajów świata, płynie z wyczerpania się starego modelu zbiorowości. W tradycyjnym znaczeniu solidarność była sloganem dobrze pasującym do koncepcji klasy robotniczej, w której nie widziano różnic etnicznych, płciowych, zasobu umiejętności czy innych znaczących cech. Jak rozumiemy więc pojęcie solidarności, po odrzuceniu dawnego znaczenia?

Na początku należy przyjąć, że solidarność to dostrzeżenie tego, co wspólne, które przekracza, lecz nie przekreśla odrębnych i partykularnych interesów. Organizacje pracownicze uzyskują spójność i efektywność dzięki takiemu wytyczaniu sposobów działania, w którym członkowie i osoby wspierające odnajdują własne sprawy i mogą uzupełniać je o to, co je boli lub co chcieliby osiągnąć. To może być proces dwukierunkowy. Większość ruchów pracowniczych w XIX i XX wieku często prezentowała jako powszechnie przynależne do całej klasy robotniczej partykularne interesy swych najsilniejszych sekcji. Trzymanie się poprzedniego modelu solidarności oznacza więc tłumienie różnic, pomijanie problemów kobiet, członków mniejszości etnicznych, pracowników mających marginalny status zawodowy, świeżo wchodzących na niełatwy rynek pracy itd.

Solidarność, by mogła przemówić do osób będących poza tradycyjnymi grupami potencjalnych członków, musi otworzyć się na różnorodność. Dlatego powinno się raczej mówić o solidarnościach w liczbie mnogiej niż o jednej solidarności. Solidarności muszą mieć wiele odcieni, po pierwsze dlatego że sytuacja różnych grup na rynku pracy jest do siebie niepodobna (i pod pewnymi względami jest wobec siebie konkurencyjna), po drugie ze względu na bardzo zróżnicowane cechy osób niebezpośrednio związane z pracą, ale wyznaczające grupową tożsamość (które mimo to mają wpływ na to, jak osoby postrzegają siebie jako pracowników). Michael Piore w swej inspirującej książce *Beyond Individualism*⁸ podsuwa nowe

rozumienie związków zawodowych, po pierwsze jako wspólnot działania (organizacje, które nadają kontekst grupowy czyimś indywidualnym, własnym realizacjom), po drugie jako instytucji granicznych (które budują mosty między ideałami i perspektywami odrębnych grup społecznych i kulturowych). Oba znaczenia porzucają zasady mechanicznej solidarności. Inaczej mówiąc, regulacje dotyczące zatrudnienia muszą być elastyczne, a nie jednolite, grupowe działania muszą być podejmowane w wyniku debaty i dyskusji, nie zaś narzucane hierarchicznie, a dotychczas tłumione alternatywne rozwiązania wobec tradycyjnych zbiorowych działań muszą być wzięte pod uwagę.

Pomoże to zobrazować konkretny przykład. Ponad dziesięć lat temu świat pracy przenikało poczucie ryzyka i braku bezpieczeństwa. Żądania pracodawców i, coraz częściej, rządów, dotyczące elastyczności, oznaczają utratę wielu zdobyczy osiągniętych przez związkowców na przestrzeni 100 lat, które gwarantowały, że pracownicy nie będą traktowani jak towar, który można łatwo przestawić lub wyrzucić. Nie ma wątpliwości, że ta sytuacja powoduje wśród pracowników zagubienie i żal (choćby skutkiem tego może być poszukiwanie kosztów ofiarnych wśród bardziej jeszcze narażonych grup społecznych). Jednak dyskusja wokół elastyczności wiąże się też z docenieniem ludzkiej autonomiczności i wyboru. Czy związki zawodowe mogą pełnić rolę mostu łączącego brak bezpieczeństwa z autonomicznością, nadając pozytywny wymiar energii płynącej z tego, co Ulrich Beck nazywa „solidarnością z lęku”? To przywołuje kolejne trudne zagadnienia. Podejrzliwość wobec „miękkiego prawa” (lub jeszcze nowszego pojęcia: „otwartej metody koordynacji”) jest uzasadniona, gdyż jego następstwem jest proces regulacji, który tak naprawdę nie reguluje. Trzeba jednak rozważyć kilka szczegółowych pytań, jakie powinni sobie postawić współcześni związkowcy: na przykład czy nadgodziny powinny być całkowicie wykluczone, czy raczej dodatkowo opłacane, a może wynagrodzone godzinami wolnymi w czasie wybranym przez pracownika? Czy częściowe-

mu zatrudnieniu należy się sprzeciwiać albo czy godziny pracy mogą być ruchome – jeśliby zatrudnieni mieli sami prawo zgodzić się lub odmówić i jednocześnie uzyskać pełne prawa pracownicze jak w wypadku zatrudnienia na pełny etat?

Wyzwaniem dla związków zawodowych jest dzisiaj takie ustalenie formy regulacji, która da solidne podstawy do działania, lecz w ramach której pracownicy będą mogli dokonywać rzeczywistych wyborów. Oznacza to wyraźne wskazanie, które prawa są podstawowe i uniwersalne, a które drugorzędne i uznaniowe. Dalej znaczy to dokonanie przededefiniowania elastyczności, sprzeciwienie się takiej elastyczności, która osłabia i stwarza zagrożenie, ale przyjęcie tej, która wiąże się z prawem dokonywania wyboru wśród rozwiązań, jakie są bezpieczne. To jest wyraz prawdziwej, organicznej solidarności: połączenie uniwersalnej ochrony i indywidualnych możliwości.

Aby przetrwać, solidarność musi zostać ponownie zdefiniowana i odkryta. Czy bez tego ruch związkowy może mieć przyszłość? ■

Tłumaczenie: *Maciej Popławski*

¹ Cambridge: Harvard UP, 1965.

² Paris: Editions du cerf, 1996.

³ Frankfurt: Suhrkamp, 2000.

⁴ *Imagined Solidarities: Can Trade Unions Resist Globalization?* in Peter Leisink, ed., Cheltenham: Edward Elgar, 1999.

⁵ Andrew J. Richards, *The Crisis of Union Representation*, in Guy Van Guyes, Hans De Witte and Patrick Pasture, eds., Aldershot: Ashgate, 2001.

⁶ Paris: Seuil, 1966.

⁷ London: Longmans, 1897.

⁸ Cambridge: Harvard UP, 1995.

⁹ Frankfurt: Suhrkamp, 1986.

Polska – podobnie jak inne kraje z dawnego bloku radzieckiego – należy do grona państw o najmniejszych stratach dni roboczych wskutek podejmowanych akcji protestacyjnych pracowników. W latach 2005–2009 strajki pochłonęły jedynie 6,5 dnia rocznie na 1000 pracowników. Tymczasem średnia dla dawnej unijnej „piętnastki” i Norwegii wynosi 43,6 dni – pisze MACIEJ PAŃKÓW

Polscy pracownicy protestują mniej konflikty przemysłowe w Europie

Polscy pracownicy w niewielkim stopniu odwołują się do akcji protestacyjnych w zakładowych sporach. A gdy do nich dochodziło, główną przyczyną były kwestie płacowe, choć sprzeciw pracowników wywoływały również decyzje związane z realizowanymi reformami – takie ustalenia przynosi raport Europejskiej Fundacji na Rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy. Obejmuje on dane na temat konfliktów przemysłowych z lat 2005–2009 w krajach UE i Norwegii.

Autorzy opracowania wskazują, że trudno o jednoznacznie zdefiniowanie tendencji w charakterze i rozmiarze konfliktów przemysłowych w państwach Unii Europejskiej i Norwegii¹. Za miarę skali akcji protestacyjnych przyjęli natomiast liczbę dni roboczych straconych w ciągu roku w przeliczeniu na 1000 pracowników. Pozwala ona wykazać faktyczne różnice pomiędzy państwami o różnej wielkości i liczbie mieszkańców w zakresie intensywności za-

biegów, które podejmują zatrudnieni w obronie swoich interesów. Większość wniosków opisanych poniżej autorzy raportu oparli właśnie na tym wskaźniku. Poza nim w raporcie znalazło się również miejsce na wykaz danych niepodlegających prostemu porównaniu bez odniesienia się do wiedzy z innych źródeł, takich jak łączna liczba dni roboczych straconych z powodu akcji protestacyjnych w całej gospodarce, łączna liczba pracowników zaangażowanych w protest oraz liczba wszystkich sporów, które miały miejsce w danym roku.

Analizy przedstawionych danych dla poszczególnych lat nie dają podstawy do wykrytowania wyraźnych tendencji w przypadku większości krajów. Można zaobserwować wiele znaczących wahań, wzrosty, a następnie spadki – lub odwrotnie. Silna tendencja wzrostowa przez cały rozpatrywany okres miała miejsce w Hiszpanii, której pracownicy należą do czołówki protestujących: w 2005 roku gospodarka traciła przeciętnie 40,2 dnia pracy w przeliczeniu na 1000 zatrudnionych, zaś w następnych latach liczba ta rosła o kilka lub kilkanaście dni, aby w 2009 roku uzyskać poziom 82,7 dnia. Próba pokazania trendów w krótszym okresie w przypadku innych państw – choć możliwa – jest o tyle problematyczna, że wahania są bardzo silne; nierzadko wskazywane liczby różnią się rzędem wielkości.

Śledzenia trendów nie ułatwiają również istotne braki danych, szczególnie z 2009 (w przy-

¹ 'Developments in industrial action 2005–2009', European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

TABELA 1. Stracone dni robocze wskutek podejmowanych akcji protestacyjnych pracowników w latach 2005–2009 (w przeliczeniu na 1000 zatrudnionych)

Państwa	2005	2006	2007	2008	2009
Austria	0	0	0	0	brak danych
Belgia	187,0	24,6	34,2	69,3	brak danych
Cypr	57,9	96,5	34,5	3,4	4,0
Dania	20,4	33,5	35,0	701,9	6,0
Estonia	0	0	0,1	0,1	0,3
Finlandia	280,3	29,9	30,5	5,7	18,2
Francja	151	117	128	brak danych	brak danych
Niemcy	0,5	12,4	8,1	3,7	brak danych
Węgry	0,4	5,5	11,6	9,1	2,4
Irlandia	13,7	3,6	2,9	2,0	170,1
Włochy	48,2	28,8	47,6	36,4	13,2
Łotwa	0	0	0	3,3	brak danych
Litwa	0,7	0	7,7	23,9	brak danych
Luksemburg	0,3	2,0	10,0	brak danych	brak danych
Malta	9,0	19,0	37,0	11,0	47,0
Holandia	5,9	2,2	3,6	16,3	0,6
Norwegia	5,2	67,9	1,8	26,9	0,1
Polska	0	2,9	14,4	14,6	0,7
Portugalia	10,0	16,1	7,7	brak danych	brak danych
Rumunia	2,7	5,2	12,6	3,4	brak danych
Słowacja	0	9,5	0,3	0	0
Słowenia	45,6	52	0	brak danych	brak danych
Hiszpania	40,2	47,1	58,1	73,9	82,7
Szwecja	0,1	0,5	3,2	26,8	0,4
Wielka Brytania	6,0	28,0	38,0	28,0	19,0

Źródło: EIRO.

padku aż 10 państw) oraz 2008 roku. Autorzy zwracają uwagę na fakt, że często bardzo gwałtowny skok liczby godzin straconych w stosunku do roku poprzedzającego był spowodowany pojedynczym, ale intensywnym i stosunkowo długotrwałym strajkiem. Tak było w Danii, gdzie zanotowano rekordową stratę spośród wszystkich państw w całym rozważanym okresie: 701,9 dnia w 2009 roku! Ale aż 98 procent z tej liczby stanowiły dni robocze utracone wskutek dwumiesięcznego strajku pielęgniarek, opiekunek domowych oraz wychowawców dzieci i młodzieży.

Były blok wschodni – mniej konfliktowy.

Bardziej systematyczne prawidłowości można dostrzec nie w wymiarze czasowym, ale przestrzennym. Zabieg ten jest również interesujący z uwagi na możliwość oceny sytuacji w Polsce na tle Unii Europejskiej oraz państw naszego

regionu. Okazuje się, że nasz kraj – podobnie jak inne kraje z dawnego bloku radzieckiego – należy do grona państw o najmniejszych stratach dni roboczych wskutek podejmowanych akcji protestacyjnych. W latach 2005–2009 wynosiły jedynie 6,5 dnia rocznie na 1000 pracowników. Dwanaście nowych państw unijnych przyjętych do UE w 2004 i 2007 roku odnotowało średnią stratę na poziomie 11 dni, ale statystyki i tak wyraźnie zawyżał Cypr. Tymczasem wyniki dla dawnej unijnej „piętnastki” i Norwegii są znacznie wyższe. Protesty pochłaniały tam średnio aż 43,6 dnia, zaś wszystkich państw – 30,6 dnia. Poza państwami postsojalistycznymi, niską średnią z lat 2005–2009 notuje Austria (brak dni straconych!), Luksemburg, Holandia, Niemcy, Szwecja i Portugalia. Przeciętne wyniki (w przedziale 20–60 dni roboczych) to domena Norwegii, Wielkiej Brytanii, Malty, Włoch, Irlandii i Cypru. Wyraźnie

najwięcej dni roboczych straciły natomiast gospodarki Hiszpanii, Finlandii, Belgii, Francji i Danii (najwyższy wynik zanotowano w tym ostatnim państwie – 159,4 dnia).

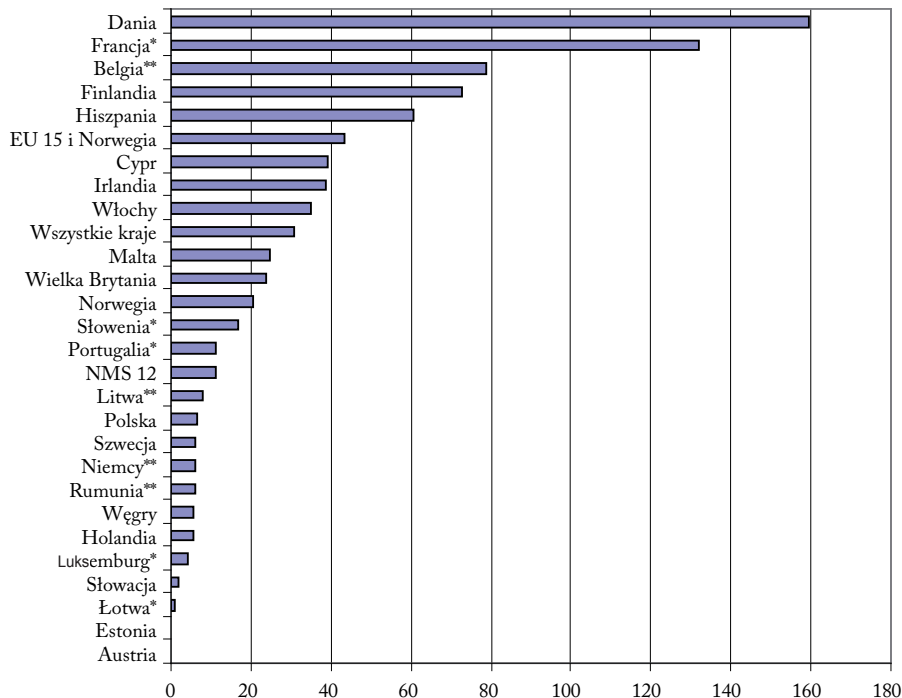
Sporne płace. Badania pokazują, że stosunkowo najczęstszy powód strajków i innych akcji podejmowanych przez ludzi pracy to kwestia płac. Jedynie na Cyprze, w Holandii i Hiszpanii nie odgrywała ona istotnej roli w rozpatrywanym okresie. W Polsce w latach 2005–2007 płace były kluczową przyczyną strajków. W 2008 roku na pierwsze miejsce wysunęły się zagadnienia wykraczające zdaniem autorów raportu poza typowy zakres sporu zbiorowego: konstrukcja reform i restrukturyzacja oraz kwestie związane z prywatyzacją. W 2006 i 2007 roku sprawy te stanowiły drugą pod względem ważności przyczynę protestu. Inne powody strajków polskich pracowników to warunki pracy (kwestia numer dwa w 2005 roku oraz

numer trzy w 2006 i 2008 roku), a także prawa związków zawodowych. Raport nie zawiera danych dotyczących sytuacji w Polsce w 2009 roku.

Generalnie w unijnym przekroju protesty podejmowano w różnych gałęziach gospodarki, najczęściej w sektorze produkcji przemysłowej (w tym zwłaszcza w przemyśle metalowym), zaś w dalszej kolejności w szeroko rozumianym sektorze publicznym (edukacja, opieka zdrowotna, opieka społeczna i administracja publiczna) oraz transporcie i komunikacji. Zdarzały się również bardziej specyficzne dziedziny, w ramach których działające przedsiębiorstwa dotknięte zostały protestem, takie jak leśnictwo w Bułgarii czy transport autobusowy w Estonii. Jedynie w Grecji występuje – i to jako najczęstsza forma protestu w tym kraju – strajk generalny.

W Polsce w 2005 roku straty największej liczby dni roboczych zanotowano w sektorze

WYKRES 1. Stracone dni pracy rocznie w latach 2005–2009 (w przeliczeniu na 1000 zatrudnionych)



Źródło: 'Developments in industrial action 2005–2009', European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

produkcji przemysłowej, transporcie i służbie zdrowia. W roku następnym problemy nasiliły się w służbie zdrowia, zaś na dalszych miejscach sytuowały się przemysł odzieżowy i górnictwo. Lata 2007–2008 to dominacja protestu w dziedzinie edukacji i służby zdrowia. W 2009 roku opieka zdrowotna była ponownie głównym ogniskiem protestów powodujących największe ubytki dni roboczych, na drugim miejscu uplasowało się górnictwo, zaś na trzecim – gałąź wytwarzania energii i ciepła.

Grożba strajku jako technika negocjacji.

Autorzy podejmują również kwestię planowanych akcji protestacyjnych, które nie doszły do skutku. Raport nie zawiera jednak niestety systematycznych danych na ten temat w przypadku zdecydowanej większości państw rozpatrywanych w opracowaniu. Służby odpowiedzialne za gromadzenie statystyk interesują się tego rodzaju sytuacjami jedynie we Włoszech i Wielkiej Brytanii. W pierwszym ze wskazanych krajów monitoringowi podlegają istotne

Najczęstszą przyczynę protestów pracowniczych stanowiła kwestia płac.

W skali całej Unii Europejskiej najbardziej dotknięty strajkami był sektor produkcji przemysłowej.

usługi publiczne: w sektorze tym w 2008 roku zanotowano 2195 gróźb protestu, z których 856 (39 procent) odwołano przed rozpoczęciem. Z kolei w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa porównano liczbę wszczętych sporów z liczbą przeprowadzonych głosowań w sprawie strajku, zakończonych opowiedzeniem się za akcją protestacyjną. Z przedstawionych danych wynika, że w poszczególnych latach tylko od 14 do 22 procent planowanych strajków faktycznie doszło do skutku.

Wiadomo również – mimo braku ścisłych statystyk – że groźba strajku jest normalną taktyką stosowaną w trakcie rokowań w Szwecji (dwa strajki ogólnokrajowe w 2009 roku, które nie doszły do skutku), Irlandii i Norwegii. W tej ostatniej świadomość wszczęcia strajku niemal zawsze towarzyszy prowadzonym negocjacjom zbiorowym, skłaniając strony do wyznaczenia ostatecznych terminów zawarcia porozumienia. Stan pogotowia strajkowego w 2009 roku zdarzał się również w wielu innych państwach. Tego rodzaju sytuacji nie za-

Europejskie Obserwatorium Stosunków Pracy (EIRO)

Raport opracowali badacze Europejskiego Obserwatorium Stosunków Pracy (EIRO), opierając się na danych centralnych ośrodków statystycznych, właściwych ministerstw ds. pracy oraz innych podmiotów, takich jak związki zawodowe. Już sama ta różnorodność źródeł informacji jest zwiastunem istotnych problemów, jakie napotykają próby międzynarodowych porównań w omawianej dziedzinie.

Autorzy raportu wskazują na wiele utrudnień, których najczęstszą przyczyną są braki danych – przykładowo, jeśli informacje możliwe są do uzyskania jedynie od wybranych central związkowych, prowadzi to do pominięcia protestów organizowanych przez pracowników zrzeszonych w innych organizacjach. Problemem jest również brak międzynarodowych uzgodnień mię-

dzy innymi co do minimalnego czasu trwania protestu, po upływie którego odnotowuje się podejmowane akcje w oficjalnych statystykach. Dodatkowo w różnych państwach wprowadza się rozmaite warunki, których niespełnienie prowadzi do pominięcia podjętej akcji w prowadzonej ewidencji. Może to być przyjęta we Francji minimalna liczba pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwie (dziesięciu w przypadku firm działających poza rolnictwem), łączna liczba pracowników uczestniczących w proteście (nie mniej niż dziesięć osób w Niemczech oraz Wielkiej Brytanii) czy legalny charakter strajku (na przykład w Austrii). W Portugalii przyjęto jeszcze inne rozwiązanie mogące zaniżyć statystyki: nie uwzględnia się protestów prowadzonych przez pracowników administracji publicznej.

notowano jedynie w przypadku Cypru, Danii, Litwy i Luksemburga. Żadnych danych na ten temat nie gromadzi się ponadto w Grecji, Holandii, Słowenii i Hiszpanii. Autorzy wymieniają szereg odwołanych akcji protestacyjnych oraz powód, dla którego nie doszło do strajku. Niekiedy decydowano się kontynuować negocjacje, w innych zaś przypadkach uzyskiwano porozumienie dzięki ustępstwom jednej (podwyższenie płac w sektorze transportu drogowego we Francji) lub obu stron (utrzymanie na dotychczasowym poziomie liczby godzin roboczych w tygodniu dla nauczycieli przy jednoczesnym zredukowaniu premii dla nich w Austrii).

Rządy interweniują rzadko. Rządy państw Unii Europejskiej (27) i Norwegii rzadko otwarcie podejmują interwencję w związku z toczącym się sporem, jeśli nie dochodzi do niego w obrębie sektora publicznego. Państwo nie jest stroną stosunku pracy. Wniosek ten nie dotyczy naturalnie specjalnych, delegowanych przez rząd ciał do spraw zbiorowych stosunków pracy i rokowań trójstronnych. Ciekawym odstępstwem od tej tendencji była podjęta w 2009 roku we Francji decyzja o utrzymaniu na czas nieokreślony obniżonych stawek podatku VAT w sektorze hotelowym i gastronomicznym, co umożliwiło pracodawcom zaproponowanie korzystniejszych warunków pracownikom i uniknięcie zapowiadanego strajku. Rządy zaangażują się w większym stopniu w spór, gdy akcje protestacyjne są podejmowane – lub istnieje ich groźba – w sferze budżetowej. Jeden z przykładów podanych w raporcie dotyczy ustępstw, jakie polski rząd musiał poczynić na rzecz pracowników KGHM, którzy zażądali utrzymania większościowego udziału państwa w strukturze własnościowej tej spółki. Innymi sposobami interwencji rządów państw Unii Europejskiej

w razie sporu z pracownikami sektora państwowego jest podejmowanie odpowiednich decyzji budżetowych. Z kolei w krajach takich jak Włochy czy Norwegia rząd wkracza do gry w razie obaw o utrzymanie odpowiedniego poziomu usług publicznych, co mogłoby doprowadzić do sytuacji niebezpiecznej dla obywateli. Władze Włoch w takiej sytuacji mogą nawet nakazać określonym kategoriom strajkujących pracowników wykonywanie swoich funkcji, związanych z bezpieczeństwem publicznym i prawami konstytucyjnymi.

ECS 2009: Grecy protestują najwięcej. Raport kończy krótki wykaz wniosków dotyczących akcji protestacyjnych, które można wysnuć z wyników edycji 2009 Europejskiego Badania Przedsiębiorstw (European Company Survey).

Okazuje się, że około 20 procent przebadanych przedstawicieli pracowników z terenu EU27 spotkało się w 2008 roku z jakąś formą protestu w swoim miejscu zatrudnienia, 9 procent z ogółu respondentów wskazało na krótszą niż jeden dzień przerwę w pracy, zaś 7 procent zrelacjonowało strajk co najmniej jednodniowy. Najczęściej o akcjach protestacyjnych w macierzystej firmie wspominali pracownicy greccy (45 procent), portugalscy (26 procent), francuscy (25

procent) i włoscy (16 procent). Należy jednak zaznaczyć, że poszczególne kraje różnią się znacznie stopniem, w jakim pracownicy są reprezentowani na poziomie przedsiębiorstw. Dane dotyczące akcji protestacyjnych pochodzą tylko z firm, w których istnieje taka reprezentacja. W Grecji zaś uzwiązkowane firmy należą do mniejszości, podczas gdy największy ich udział odnotowano w Szwecji. Jako najczęstsze przyczyny protestu wskazywano kwestie płacowe (74 procent), zmiany organizacji pracy (37 procent) oraz restrukturyzację, fuzje i relokacje (28 procent). ■

Duńskie przedsiębiorstwa traciły średnio rocznie aż 159 dni roboczych w przeliczeniu na tysiąc pracowników wskutek akcji protestacyjnych w latach 2005–2009. Średnia strata w przypadku nowych państw członkowskich UE to tylko 11 dni.

Partnerzy społeczni podpisali wspólną deklarację dotyczącą przemocy i nękania w miejscu pracy. Jest to instrument w budowaniu dialogu autonomicznego wokół zagrożeń psychospołecznych – pisze BARBARA SURDYKOWSKA

Dialog wokół środowiska pracy

wspólna deklaracja polskich partnerów społecznych

24 września 2010 roku, po dziesięciu miesiącach refleksji analiz i konsultacji, negocjatorzy z polskich organizacji partnerów społecznych uzgodnili tekst wspólnej deklaracji dotyczącej działań na rzecz zwalczania zjawisk przemocy i nękania w środowisku pracy. Jest to efekt działań na rzecz wdrożenia w Polsce zapisów europejskiego porozumienia dotyczącego przemocy i nękania w miejscu pracy. Zobowiązanych było do tego pięć polskich organizacji uczestniczących w dialogu społecznym na szczeblu wspólnotowym.

W Deklaracji partnerzy społeczni uznają, że eliminowanie i ograniczanie zagrożeń spowodowanych nękaniami i przemocą w miejscu pracy powinno być przedmiotem wspólnej troski pracodawców, organizacji pracodawców oraz pracowników i ich przedstawicieli, a także powinno spotykać się z odpowiednim wsparciem ze strony władz publicznych.

Przypomnijmy, że 26 kwietnia 2007 roku europejscy partnerzy społeczni¹ podpisali porozumienie ramowe dotyczące nękania i przemocy w miejscu pracy². Negocjacje zostały podjęte z inicjatywy Komisji Europejskiej, która zwróciła się o ujęcie tego tematu we wspólnym

programie prac nad dialogiem społecznym na lata 2006–2008. Porozumienie jest już kolejnym przykładem porozumienia autonomicznego – a więc takiego, za którego wdrożenie odpowiedzialność spoczywa na partnerach społecznych z państw członkowskich³. Wcześniej w takiej formule zawarte zostały porozumienia dotyczące telepracy (2002 rok) oraz stresu w miejscu pracy (2004 rok)⁴. Najnowsze porozumienie autonomiczne zostało podpisane w 2010 roku i odnosi się do tworzenia mechanizmów inkluzywnego (włączającego) rynku pracy⁵.

Tekst porozumienia ramowego jest zwięzły. Przede wszystkim, europejscy partnerzy społeczni podkreślają, że poszanowanie godności osobistej pracownika, przełożonego czy pracodawcy jest cechą organizacji odnoszących sukces. Dlatego zajęcie się problematyką przemocy w miejscu pracy winno być przedmiotem wspólnej troski pracowników i pracodawców, gdyż zjawisko to ma poważne konsekwencje społeczne i gospodarcze. Sygnatariusze porozumienia wskazują na różne potencjalne formy nękania i przemocy w miejscu pracy. Mogą to być:

- formy fizyczne, psychiczne lub o charakterze seksualnym,
- jednorazowe przypadki lub systematyczne wzorce zachowań;
- zjawisko występujące między współpracownikami, między przełożonymi a podwładnymi lub ze strony osób trzecich – klientów pacjentów, uczniów;

Wspólna deklaracja partnerów społecznych dotycząca nękania i przemocy w miejscu pracy*

1. Wprowadzenie

Polscy partnerzy społeczni uznają, że eliminowanie i ograniczanie zagrożeń spowodowanych nękaniami i przemocą w miejscu pracy powinno być przedmiotem wspólnej troski pracodawców, organizacji pracodawców oraz pracowników i ich przedstawicieli, a także spotykać się z odpowiednim wsparciem ze strony władz publicznych.

Zjawisko nękania i przemocy w miejscu pracy nie może być akceptowane w jakiegokolwiek formie, niezależnie od tego, czy występuje wewnątrz przedsiębiorstwa, czy też jest efektem oddziaływania ze strony osób trzecich.

Prawo UE i prawo krajowe określają obowiązek pracodawcy w zakresie ochrony pracowników przed nękaniami i przemocą w miejscu pracy.

2. Cel

Deklaracja służy wdrożeniu w Polsce Europejskiego Porozumienia Ramowego z dnia 26 kwietnia 2007 r. dotyczącego nękania i przemocy w miejscu pracy (zwanego dalej: Europejskim Porozumieniem Ramowym).

Deklaracja określa działania służące uwrażliwieniu oraz poprawie stanu świadomości pracodawców, pracowników, organizacji pracodawców i związków zawodowych odnośnie problematyki zjawiska nękania i przemocy w miejscu pracy.

Strony deklaracji zalecają swoim członkom prowadzenie tych działań w duchu dialogu społecznego.

Związki zawodowe – niezależnie od braku takiego formalnego wymogu, powinny wspierać pracodawców w przeciwdziałaniu nękaniami i przemocą w miejscu pracy.

Działania wymienione w niniejszej deklaracji będą realizowane w zakresie, w jakim mieszczą się w kompetencjach partnerów społecznych.

3. Opis

Nękanie i przemoc mogą być powodowane nieakceptowanym zachowaniem jednej lub więcej osób i przyjmować różne formy. Mogą występować w każdym miejscu pracy, niezależnie od wielkości przedsiębiorstwa, obszaru działalności lub formy stosunku pracy, ale niektóre grupy zawodowe i sektory mogą być bardziej narażone. W praktyce, problem ten nie dotyczy wszystkich pracodawców i wszystkich pracowników.

Nękanie polega na systematycznym i umyślnym znieważaniu, zastraszaniu lub poniżaniu pracowników lub przełożonych w okolicznościach związanych z pracą.

Przemoc polega na naruszeniu nietykalności cielesnej lub godności osobistej pracownika lub przełożonego w okolicznościach związanych z pracą.

Na niektórych stanowiskach pracy może występować zagrożenie przemocą ze strony osób trzecich. Dotyczy to, w szczególności, sektora usług.

Sprawcą/sprawcami nękania i przemocy może być pracownik lub przełożony bądź więcej pracowników lub przełożonych, a celem lub skutkiem takiego działania jest naruszenie godności konkretnej osoby – pracownika lub przełożonego, wpływ na jego zdrowie lub stworzenie wrogiej atmosfery w pracy.

Partnerzy społeczni podkreślają, że w ramach wszelkich relacji między pracownikami oraz przedstawicielami pracowników (w tym związków zawodowych) a pracodawcą i organizacjami pracodawców, a także między samymi pracownikami, żadne przejawy nękania i przemocy nie powinny być tolerowane.

4. Działania zapobiegawcze i rozwiązywanie problemów

Partnerzy społeczni będą promować inicjatywy służące uwrażliwieniu pracodawców i pracowników na potrzebę działań prewencyjnych w odniesieniu do zjawiska nękania i przemocy w miejscu pracy.

W szczególności może to dotyczyć podejmowania takich działań jak:

- wskazywanie znaczenia identyfikacji przemocy i nękania w miejscu pracy, zapobiegania tym zjawiskom oraz skutecznego rozwiązywania problemów z nimi związanych;
- uświadamianie wagi identyfikacji czynników mogących powodować zagrożenie nękaniami i przemocą w miejscu pracy;
- podkreślanie potrzeby dbałości o przestrzeganie zasad współżycia społecznego w miejscu pracy;
- uświadamianie wartości wynikającej z dokonywania oceny ryzyka zawodowego z uwzględnieniem czynników mogących powodować zagrożenie nękaniami i przemocą w miejscu pracy.

Partnerzy społeczni uznają, że powyższe działania mogą być realizowane między innymi poprzez odpowiednio dobrane i przeprowadzane szkolenia.

Rozwiązywanie problemów dotyczących zjawiska nękania lub przemocy w miejscu pracy powinno odbywać się w sposób wskazany w części 4 Europejskiego Porozumienia Ramowego, z uwzględnieniem przejrzystych procedur, sformułowanych na szczeblu przedsiębiorstwa i uwzględniających następujące założenia:

- należy zachowywać dyskrecję, aby chronić godność i prywatność wszystkich osób, których dotyczy problem;
- żadne informacje nie mogą być ujawnione stronom niezaangażowanym w dany przypadek;

- skargi powinny być badane i rozpatrywane bez zbędnej zwłoki;
- wszystkie zaangażowane strony powinny zostać wysłuchane w sposób bezstronny i traktowane sprawiedliwie;
- skargom powinno towarzyszyć ich szczegółowe uzasadnienie;
- fałszywe oskarżenia nie będą tolerowane, a ich formułowanie spotka się z sankcjami;
- w niektórych przypadkach może zachodzić potrzeba uzyskania wsparcia zewnętrznego.

Procedury te powinny być przedstawione pracownikom w sposób przyjęty u danego pracodawcy.

Sygnatariusze niniejszej deklaracji oczekują od władz publicznych włączenia się w realizację jej celów poprzez:

- opracowanie narzędzi ułatwiających identyfikację czynników mogących powodować zagrożenie nękaniami i przemocą w miejscu pracy, uwzględniających specyfikę sektorów, grup zawodowych oraz wielkość przedsiębiorstw.
- przygotowanie przy wsparciu partnerów społecznych akcji mającej na celu promocję, wśród przedsiębiorców i pracowników, potrzeby przeciwdziałania zagrożeniu zjawiskami nękania i przemocy w miejscu pracy oraz ich skutkom.

Partnerzy społeczni podkreślają, że prewencja wobec zagrożenia zjawiskiem nękania i przemocy w miejscu pracy powinna mieć charakter zindywidualizowany. Dlatego szczególne znaczenie mają rozwiązania podejmowane na szczeblu zakładu pracy, dostosowane do specyfiki i potrzeb poszczególnych przedsiębiorstw.

Strony niniejszej deklaracji będą promować włączenie tej problematyki do negocjacji układów zbioro-

wych pracy na poziomie ponadzakładowym i zakładowym, prowadzonych przez organizacje lub podmioty będące bezpośrednio lub pośrednio członkami stron niniejszej deklaracji.

W przypadku kiedy podjęta zostanie decyzja o przeglądzie Europejskiego Porozumienia Ramowego, strony deklaracji bez zbędnej zwłoki podejmą wspólne działania przeglądowe na poziomie krajowym.

Strony podkreślają, że cenna jest wymiana wzajemnych doświadczeń i dobrych praktyk dotyczących radzenia sobie ze zjawiskiem nękania i przemocy w miejscu pracy. W związku z tym podejmą starania w celu koordynacji tej wymiany oraz ustalania ewentualnych wspólnych inicjatyw. W terminie trzech miesięcy od podpisania deklaracji powołany zostanie Zespół ds. problematyki zjawiska nękania i przemocy w miejscu pracy.

Każda z organizacji-sygnatariuszy niniejszej deklaracji desygnuje do pracy w Zespole dwóch przedstawicieli.

Zespół negocjacyjny (parafuje co najmniej jeden negocjator z organizacji):

NSZZ „Solidarność”: Janusz Łaznowski, Barbara Surdykowska, Danuta Wojdat

OPZZ: Paweł Galec, Paweł Śmigieński

PKPP Lewiatan: Jacek Męcina, Piotr Sarnecki

Pracodawcy RP: Tomasz Kuydowicz, Witold Polkowski

Związek Rzemiosła Polskiego: Edyta Doboszyńska, Krystyna Fołtyn

* (tekst uzgodniony 24 września 2010 r.).

- zachowanie obejmujące drobne przypadki braku szacunku, aż do bardziej poważnych czynów, w tym przestępstw wymagających interwencji władz publicznych.

Generalnym celem europejskiego porozumienia jest zwiększenie świadomości i zrozumienia problemu nękania i przemocy w miejscu pracy wśród pracodawców, pracowników i ich przedstawicieli oraz wyposażenie ich w ramy działań (ang. *Action-oriented Framework*), aby mogli ten problem identyfikować, zapobiegać mu, a także radzić sobie z konsekwencjami jego pojawienia się.

Autorzy porozumienia europejskiego wskazują, że przedsiębiorstwa powinny sformu-

wać jednoznaczne oświadczenie, podkreślające, że nękanie i przemoc nie będą tolerowane. Powinny tam być określone procedury, według których należy postępować w razie wystąpienia takich przypadków. Pracodawcy mają tego dokonać w ramach konsultacji z pracownikami lub ich przedstawicielami, następnie dokonywać ich przeglądu i je monitorować, aby zagwarantować ich skuteczność, zarówno w zapobieganiu problemom, jak i w ich rozwiązywaniu, jeżeli takie się pojawią⁶.

Przy tym skrótowym opisie porozumienia warto przytoczyć definicje przemocy i nękania stworzone przez europejskich partnerów społecznych, gdyż zostały one wykorzystane tak-

że w tekście polskiej deklaracji. Strony porozumienia wskazują, że do nękania dochodzi, kiedy jeden lub więcej pracowników lub przełożonych jest systematycznie i umyślnie znieważanych, zastraszanych lub poniżanych w okolicznościach związanych z pracą. Przemoc występuje wówczas, gdy wobec jednego lub więcej pracowników bądź przełożonych dochodzi do naruszenia nietykalności cielesnej lub godności osobistej w okolicznościach związanych z pracą.

Polski proces implementacji. Zanim przystąpię do omawiania procesu implementacji porozumienia o przemocy i nękanii w miejscu pracy, pragnęłabym odwołać się do dotychczasowych doświadczeń polskich partnerów społecznych we wdrażaniu europejskich porozumień autonomicznych. Jak już wspomniano, charakteryzuje je to, że główna odpowiedzialność za proces ich wdrożenia w poszczególnych państwach członkowskich spoczywa na związkach zawodowych i organizacjach pracodawców. Jest to poważnym wyzwaniem dla nowych członków UE, charakteryzujących się przeważnie brakiem stabilnych mechanizmów dialogu dwustronnego. W Polsce dokonano do chwili obecnej wdrożenia dwóch porozumień autonomicznych: o telepracy i o stresie związanym z pracą⁷. Mimo przyjęcia takiej samej formuły samodzielnych rokowań rezultaty były odmienne.

Implementacja porozumienia o telepracy przebiegała w dwóch etapach: w pierwszym partnerzy społeczni wypracowali w ramach dwustronnych negocjacji własne porozumienie dotyczące telepracy. W dokumencie tym podkreślono, że zapewnienie pełnego przestrzegania zasad określonych w porozumieniu wymaga dokonania zmian legislacyjnych w obowiązujących przepisach prawnych. Następnie w oparciu o wspólny wniosek polskich partnerów społecznych rząd przygotował projekt ustawy wprowadzającej stosowne zmiany do kodeksu pracy. Uwzględnione w nim zostały zapisy porozumienia. Zagadnienie tele-

pracy zostało ostatecznie uregulowane w kodeksie pracy na mocy ustawy z 24 sierpnia 2007 r⁸. Była to pierwsza samodzielna inicjatywa wdrożeniowa polskich organizacji pracodawców i związków zawodowych. Warto zatem zwrócić uwagę na dwa charakterystyczne elementy: po pierwsze rezygnacja z podejścia ekskluzywnego – organizacje afiliowane w strukturach europejskich⁹, a więc zobligowane do podjęcia działań implementacyjnych, postanowiły do negocjacji zaprosić także pozostałe organizacje zasiadające w Trójstronnej Komisji (Business Centre Club i Forum Związków Zawodowych). Po drugie partnerzy społeczni uznali, że z powodu słabego rozwoju ponadzakładowych układów zbiorowych pracy oraz niemożności zawarcia na szczeblu centralnym porozumienia partnerów społecznych wywołującego skutek *erga omnes*, należy wspólnie zwrócić się do strony rządowej o podjęcie działań legislacyjnych w celu zagwarantowania powszechności stosowania przyjętych ustaleń¹⁰. W rezultacie rozwiązania zaakceptowane w sposób autonomiczny przez wszystkie organizacje partnerów społecznych stały się częścią polskiego porządku prawnego.

Negocjacje nad wdrożeniem europejskiego porozumienia autonomicznego dotyczącego stresu związanego z pracą przyniosły rezultat odmienny. Polskim partnerom społecznym nie udało się osiągnąć konsensusu co do potrzeby wspólnego zabiegania o dokonanie zmian legislacyjnych, mających wesprzeć realizację celów porozumienia europejskiego. Wdrożenie zakończyło się podpisaniem 14 listopada 2008 roku wspólnej deklaracji polskich partnerów społecznych. Wskazuje ona na potrzebę identyfikacji stresu związanego z pracą, podejmowania działań edukacyjnych oraz zachęca do podejmowania tej problematyki podczas negocjowania układów zbiorowych pracy oraz innych porozumień między związkami i pracodawcą. Osiągnięty rezultat nie usatysfakcjonował związków zawodowych obawiających się, że brak zapisów o konkret-

nych działaniach oraz wsparcia walki ze stresem w miejscu pracy przez odpowiednie dostosowanie legislacji spowoduje, że deklaracja nie będzie wypełniona treścią. Jak dotychczas te obawy się potwierdzają. Takie czysto deklaratywne podejście rodzi zatem pytanie, czy rzeczywiście doszło do efektywnej implementacji porozumienia europejskiego? Warto także zauważyć, że w przeciwieństwie do poprzedniego przypadku, tym razem nie udało się zapewnić jednolitego podejścia, gdyż jedna z organizacji zasiadających w Trójstronnej Komisji (BCC) nie wyraziła chęci zostania sygnatariuszem deklaracji.

Materia europejska. Porównanie tych dwóch przykładów pokazuje, że nie ukształtowały się jeszcze stabilne praktyki wdrażania porozumień autonomicznych do polskiego porządku prawnego. Sytuacji nie poprawia fakt, że podejmowane przez polskich partnerów społecznych samodzielne działania w tym zakresie nie mają wsparcia instytucjonalnego (zainteresowanie administracji publicznej ujawnia się prawie wyłącznie w przypadku pojawienia się impulsów lub zapytań ze strony Komisji Europejskiej) i cechuje je raczej charakter akcji podejmowanych *ad hoc* niż usystematyzowanej regularnej współpracy. Problemem jest także to, że partnerzy społeczni nie dysponują instrumentem pozwalającym im samodzielnie wypracować porozumienie mogące stać się źródłem prawa. L. Florek wskazuje, że w warunkach polskich nie ma dostatecznych podstaw prawnych i organizacyjnych do zawarcia układu lub porozumienia, które mogłyby być środkiem implementacji lub uelastycznienia umowy międzynarodowej albo dyrektywy wspólnotowej¹¹. Rodzi się więc pytanie, jak należy postępować w sytuacji, gdy materia porozumienia europejskiego nie będzie mogła być skutecznie i powszechnie wdrożona przez samych partnerów społecznych, a oni sami nie osiągną konsensusu w zakresie zwrócenia się do strony rządowej o dokonanie zmian legislacyjnych.

Po wskazaniu dotychczasowych doświadczeń chciałabym przedstawić kilka uwag dotyczących polskiego procesu implementacji europejskiego porozumienia ramowego o przemocy i nękanii w miejscu pracy. Punktem wyjścia był międzynarodowy projekt zorganizowany przez NSZZ „Solidarność” i współfinansowany przez Komisję Europejską. Brały w nim udział także związki zawodowe z Belgii i Litwy, oraz przedstawiciele europejskich organizacji partnerów społecznych. Projekt składał się z dwóch części: promocyjno-edukacyjnej (szkolenia, konferencja, wydanie publikacji) oraz nakierowanej na przygotowanie działań implementacyjnych (wspólne warsztaty polskich partnerów społecznych). Jednym z efektów projektu było między innymi uzgodnienie akceptowalnej przez wszystkie organizacje treści polskiego tłumaczenia europejskiego porozumienia o nękanii i przemocy w miejscu pracy. Zostały także uzgodnione ramy przyszłych negocjacji nad wdrożeniem porozumienia europejskiego.

Formalne rozmowy zostały zainicjowane w listopadzie 2009 roku. W toku negocjacji nie odnotowano zasadniczych różnic między podejściem partnerów społecznych do kwestii zasadniczych. Strony zgodnie uznawały, że zjawiska nękania i przemocy w miejscu pracy są nieakceptowalne, a podejmowanie wspólnych działań na rzecz ich wyeliminowania jest celowe i uzasadnione. Pojawiły się jednak wyraźne rozbieżności dotyczące konkretnych działań implementacyjnych oraz ich formuły. Były one tak znaczne, że zdecydowano, iż strony nie będą dążyć do zawarcia porozumienia, co byłoby utrudnione ze względu na obligacyjny charakter takiego tekstu, lecz skupią się na wypracowaniu projektu wspólnej deklaracji wyrażającej intencje partnerów społecznych i wskazującej kierunki ich dalszych wspólnych działań. Główne kontrowersje dotyczyły odnoszenia się do istniejącej legislacji lub propozycji jej zmian. A więc podobnie jak w przypadku prac nad implementacją porozumienia dotyczącego stresu w miejscu pracy.

Wspólna deklaracja partnerów społecznych dotycząca zabiegania i przeciwdziałania zjawisku stresu związanego z pracą

Cel deklaracji

Partnerzy społeczni dostrzegają narastające zjawisko stresu związanego z pracą. Stres związany z pracą może dotknąć każdego pracownika niezależnie od zakresu obowiązków pracowniczych czy podstawy nawiązania stosunku pracy.

Celem niniejszej deklaracji jest określenie działań służących poprawie stanu świadomości pracodawców, organizacji pracodawców, związków zawodowych i pracowników dotyczących problematyki stresu związanego z pracą i metod jego zwalczania.

Celem deklaracji jest także uwrażliwienie pracodawców na znaczenie podejmowania działań zmierzających do ograniczania stresu w miejscu pracy.

Tym samym deklaracja ta służy upowszechnianiu w Polsce zapisów zawartych w Europejskim Porozumieniu Ramowym Dotyczącym Stresu Związanego z Pracą z dnia 8 października 2004 r.

Stres związany z pracą

Stres związany z pracą mogą wywoływać takie czynniki jak organizacja pracy (np. organizacja czasu pracy), zakres obowiązków pracowniczych (np. zbyt duże oczekiwania bądź obowiązki nieadekwatne do kompetencji i kwalifikacji pracownika), warunki i środowisko pracy (np. hałas, wibracje, zapylenie), brak właściwego systemu przepływu informacji pomiędzy przełożonymi i pracownikami. Te oraz inne elementy środowiska pracy winny być brane pod uwagę jako potencjalne czynniki wywołujące stres pracowników związany z pracą.

Stres związany z pracą zmniejsza efektywność pracy pracowników oraz ich satysfakcję z życia zawodowego i osobistego. Może prowadzić do zwiększenia absencji chorobowej.

Stres związany z pracą ma negatywne konsekwencje zarówno w wymiarze przedsiębiorstwa, jak i ogólnospołecznym. Stąd też walka ze stresem w pracy winna być wspólnym zadaniem pracodawców, organizacji pracodawców, związków zawodowych i pracowników.

Strony deklaracji podkreślają, że często przy podejmowaniu działań zmierzających do ograniczenia stresu w miejscu pracy wskazana może okazać się pomoc zewnętrzna (np. psychologa). Stanowić to może barierę dla mikro- i małych przedsiębiorstw.

Działania zapobiegawcze i redukujące problem stresu w miejscu pracy

Partnerzy społeczni będą podejmować wszelkie inicjatywy służące uwrażliwieniu pracodawców i pracowników na znaczenie działań ograniczających stres w miejscu pracy, takich jak:

- identyfikacja czynników powodujących stres w miejscu pracy;
- ocena poziomu stresu, jaki czynniki te wywołują;
- wprowadzanie rozwiązań redukujących negatywny wpływ zidentyfikowanych czynników stresogennych;
- poznawanie metod i technik zarządzania stresem związanym z pracą.

Partnerzy społeczni, dostrzegając potrzebę redukcji stresu związanego z pracą, podejmą działania informacyjno-edukacyjne dla swoich członków w zakresie problematyki dotyczącej stresu w miejscu pracy.

Partnerzy społeczni podkreślają, że stres związany z pracą ma charakter zindywidualizowany u poszczególnych pracodawców i dlatego znaczenie mają rozwiązania podejmowane na szczeblu zakładu pracy, dostosowane do specyfiki i potrzeb poszczególnych przedsiębiorstw. Strony będą zatem popularyzować problematykę walki ze stresem w miejscu pracy w tym poprzez włączanie jej do zakresu negocjacji układów zbiorowych pracy na poziomie ponadzakładowym oraz zakładowym, prowadzonych przez organizacje lub podmioty będące bezpośrednio lub pośrednio członkami stron niniejszej deklaracji.

Jednocześnie strony deklaracji będą zachęcały swoich członków do podejmowania problematyki redukcji stresu związanego z pracą podczas wszystkich negocjacji zbiorowych odnoszących się do środowiska pracy.

Strony podkreślają, że cenna jest wymiana wzajemnych doświadczeń i dobrych praktyk oraz podejmą starania w celu koordynacji tej wymiany.

Każda z organizacji – sygnatariuszy niniejszej deklaracji przygotowywać będzie coroczną informację dotyczącą podjętych działań w zakresie problematyki stresu związanego z pracą. Informacja ta będzie przekazywana na cyklicznych spotkaniach, których organizatorem będzie na przemian strona związkowa i pracodawców.

Strony deklaracji wskazują, że poziom świadomości dotyczącej stresu związanego z pracą nie jest w chwili obecnej zadowalający. Stąd widzą potrzebę podjęcia kolejnych rozmów i negocjacji po upływie trzech lat od momentu podpisania niniejszej deklaracji.

Warszawa, 6 października 2008 r.

Podpisane przez przedstawicieli Konfederacji Pracodawców Polskich, Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, NSZZ „Solidarność”, Związek Rzemiosła Polskiego, Business Centre Club – Związek Pracodawców, Forum Związków Zawodowych.

Przeciwdziałanie mobbingowi. Strona związkowa wskazywała na konieczność odniesienia do już istniejących ram prawnych zawartych w kodeksie pracy. Chodzi tu przede wszystkim o art. 94 pkt 4, wskazujący na obowiązek pracodawcy przeciwdziałania dyskryminacji (w tym miejscu można przypomnieć, że zgodnie z art. 18(3a) par. 5 pkt 2 k.p. przejawem dyskryminowania jest niepożądane zachowanie, którego celem lub skutkiem jest naruszenie godności pracownika i stworzenie wobec niego zastraszającej, wrogiej, poniżającej, upokarzającej lub uwłaczającej atmosfery [molestowanie]) oraz obowiązek pracodawcy przeciwdziałania mobbingowi (art. 94(3) par. 1 k.p.).

Stronie związkowej zależało także na sformalizowaniu (na przykład poprzez odpowiedni zapis w ustawie o związkach zawodowych) współpracy pracodawcy ze związkami zawodowymi w ramach prowadzenia polityki przeciwdziałania dyskryminacji oraz przeciwdziałania mobbingowi. Co prawda w obecnym stanie prawnym nie ma przeszkód, aby pracodawca takie współdziałanie podejmował, ale w praktyce związki zawodowe spotykają się często z oporem ze strony pracodawców wobec prowadzenia jakichkolwiek dyskusji na ten temat. Organizacje pracodawców nie wyraziły jednak zgody na odniesienie się w tekście deklaracji do zapisów wynikających z kodeksu pracy. A tym bardziej nie widziały potrzeby wspólnego zwrócenia się do strony rządowej o dokonywanie zmian legislacyjnych. W ostatecznym tekście deklaracji znalazł się zatem jedynie zapis wskazujący, że deklaracja określa działania służące uwrażliwieniu oraz poprawie stanu świadomości pracodawców, pracowników, organizacji pracodawców i związków zawodowych dotyczących problematyki zjawiska nękania i przemocy w miejscu pracy. Strony deklaracji zalecają swoim członkom prowadzenie tych działań w duchu dialogu społecznego. Związki zawodowe niezależnie od braku takiego formalnego wymogu – powinny wspierać pracodawców w przeciwdziałaniu nękaniam i przemocy w miejscu pracy.

Zagrożenia psychospołeczne. Kolejna kwestia, która była kilkakrotnie przedmiotem dyskusji zespołu negocjacyjnego, to zagadnienie efektywności dokonywania przez pracodawcę oceny ryzyka zawodowego (na obowiązek dokonania oceny ryzyka zawodowego wskazuje art. 226 k.p.). Strona związkowa wskazywała, że w praktyce zagrożenia psychospołeczne w miejscu pracy (na przykład stres związany z pracą czy narażenie na przemoc ze strony osób trzecich) nie są brane pod uwagę, gdy pracodawca dokonuje oceny ryzyka zawodowego (pomimo że par. 39a ust. 1 zdanie 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 26 września 1997 roku w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy wskazuje, że podczas oceny ryzyka zawodowego uwzględnia się wszystkie czynniki środowiska pracy oraz występujące przy wykonywanych pracach). Proponowano zatem, aby zwrócić się do rządu o doprecyzowanie istniejących przepisów.

Organizacje pracodawców nie widziały potrzeby zwracania się do strony rządowej o zmiany legislacyjne, które dotyczyłyby oceny ryzyka zawodowego w kontekście zagrożeń psychospołecznych (można zauważyć, że ten sam wątek pojawiał się podczas dyskusji polskich partnerów społecznych nad wdrożeniem do polskiego porządku prawnego porozumienia dotyczącego stresu związanego z pracą). Ostatecznie w tekście deklaracji pojawiło się jedynie stwierdzenie, że partnerzy społeczni będą promować inicjatywy służące uwrażliwieniu pracodawców i pracowników na potrzebę działań prewencyjnych w odniesieniu do zjawiska nękania i przemocy w miejscu pracy, między innymi poprzez uświadamianie wartości wynikającej z oceny ryzyka zawodowego z uwzględnieniem czynników mogących powodować zagrożenie nękaniami i przemocą w miejscu pracy.

Zagrożenia nękaniami i przemocą. W tekście deklaracji znalazło się odniesienie do znaczenia relacji zbiorowych. Polscy partnerzy społeczni podkreślają, że prewencja wobec zagrożenia zjawiskiem nękania i przemocy w miejscu pracy powinna mieć charakter zindywidualizo-

wany. Dlatego szczególne znaczenie mają rozwiązania podejmowane na szczeblu zakładu pracy, dostosowane do potrzeb poszczególnych przedsiębiorstw. Tak więc strony deklaracji mają promować włączenie tej problematyki do negocjacji układów zbiorowych na poziomie ponadzakładowym i zakładowym, prowadzonych przez organizacje lub podmioty będące bezpośrednio lub pośrednio członkami stron deklaracji. Jest to powtórzenie podejścia przyjętego w deklaracji dotyczącej stresu związanego z pracą. Warto przy tym jednak zauważyć, że mimo upływu 2 lat od chwili jej podpisania (14 listopada 2008 roku) nie odnotowuje się przypadków, że problematyka stresu związanego z pracą staje się efektywnym przedmiotem rokowań zbiorowych.

Ważnym elementem deklaracji przemocowej jest wyartykułowanie oczekiwań wobec władz publicznych. Zależało na tym szczególnie o związkom zawodowym, które uznały to za sposób pobudzenia zainteresowania działaniami wdrożeniowymi partnerów społecznych. Strony deklaracji oczekują od władz publicznych włączenia się w realizację jej celów poprzez:

- opracowanie narzędzi ułatwiających identyfikację czynników mogących powodować zagrożenie nękaniami i przemocą w miejscu pracy, uwzględniających specyfikę sektorów, grup zawodowych oraz wielkość przedsiębiorstw.
- przygotowanie przy wsparciu partnerów społecznych akcji mającej na celu promocję wśród przedsiębiorców i pracowników potrzeby przeciwdziałania zagrożeniu zjawiskami nękania i przemocą w miejscu pracy oraz ich skutkom.

Rola dialogu w zwalczaniu zagrożeń psychospołecznych. Warto w tym miejscu poświęcić kilka słów przyczynom, dla których europejscy partnerzy społeczni pochylają się z troską nad wypracowywaniem wspólnych rozwiązań odnoszących się do zagrożeń psychospołecznych (takich jak stres czy przemoc) w środowisku pracy.

Światowa Organizacja Zdrowia przewiduje, że do 2020 roku problemy psychiczne będą podstawową przyczyną niezdolności do dalszej pracy¹². Pokazuje to, jak priorytetowo należy potraktować działania mające na celu ograniczenie zagrożeń psychospołecznych w miejscu pracy. Jasne jest, że dbałość o dobry stan psychiczny pracowników prowadzi do zmniejszenia absencji, poprawia relacje między pracownikami oraz zwiększa efektywność pracy¹³. Należy wyraźnie podkreślić, że narażenie na zagrożenia psychospołeczne jest wyższe w niektórych sektorach, a najwyższe wśród pracowników sektora ochrony zdrowia, edukacji, pomocy społecznej i administracji publicznej. Należy pamiętać, że są to sektory mocno sfeminizowane¹⁴.

Wyrazem zaniepokojenia ze strony Unii Europejskiej narastającymi zagrożeniami psychospołecznymi jest podpisany w Brukseli 13 czerwca 2008 roku *Europejski pakt na rzecz zdrowia psychicznego i dobrego samopoczucia*. W pakcie podkreśla się, że dobry stan zdrowia psychicznego i dobre samopoczucie pracowników są podstawowymi czynnikami wzrostu produktywności oraz innowacyjności. W pakcie wskazuje się, że należy niezwłocznie podjąć działania mające na celu ograniczenie absencji w pracy wynikającej z niedomagań psychicznych pracowników. W pakcie podkreśla się potrzebę określonych działań:

- udoskonalenia organizacji pracy, tak aby pracownicy mogli zachować dobry stan psychiczny, a także równowagę między życiem zawodowym a osobistym;
- tworzenie programów zapobiegających problemom psychicznym i promującym dobre samopoczucie, w tym wprowadzanie w miejscu pracy programów zapobiegawczych związanych ze stresem, przemocą i molestowaniem, nadużywaniem alkoholu i narkotyków;
- wprowadzenie w miejscu pracy mechanizmów ułatwiających podjęcie lub powrót do aktywności zawodowej osobom z chorobami psychicznymi.

Jest widoczne, że narastające zagrożenia psychospołeczne w miejscu pracy, w tym stres

związany z pracą, powodują zwiększenie absencji chorobowej, spadek efektywności pracy i wydajności całej gospodarki. Liczne publikacje Fundacji Dublińskiej wskazują na narastający problem¹⁵. Koszty indywidualne i społeczne są znaczne. Roczne straty z powodu stresu związanego z pracą w UE15 w 2002 roku szacowane są 20 miliardów euro¹⁶.

Jakość miejsc pracy w nowych państwach członkowskich jest generalnie gorsza¹⁷. Wsparcie pracodawców i związków zawodowych w zakresie walki z zagrożeniami psychospołecznymi przez podmioty naukowe czy rządowe jest również niewystarczające. Większość nowych państw członkowskich ma niższy poziom związkowienia niż średnia z UE15, także mniejsza jest reprezentatywność organizacji pracodawców. W części nowych państw członkowskich słabo rozwinięty jest dwustronny dialog na poziomie kraju. Rodzi się więc pytanie o efektywność dialogu społecznego jako narzędzia do zwalczania narastającego problemu zagrożeń psychospołecznych. Pytanie to można postawić w szerszy sposób, na ile inne miękkie metody (takie jak na przykład otwarta metoda koordynacji) są efektywne w tym zakresie¹⁸. Jak wskazuje się w literaturze, efektywność implementacji autonomicznych porozumień europejskich zależy od: jakości relacji przemysłowych w danym państwie, reprezentatywności krajowych partnerów społecznych, ich organizacyjnej sprawności oraz monitoringu działań podejmowanego z poziomu europejskich partnerów społecznych¹⁹. Nie wydaje się, by w obecnych polskich realiach udało się osiągnąć zbyt wysoki poziom efektywności implementacyjnej.

Wydaje się ponadto, że problem nie dotyczy tylko nowych państw członkowskich. Analiza raportu dotyczącego implementacji porozumienia autonomicznego dotyczącego stresu związanego z pracą wskazuje, że w większości państw działania te miały charakter miękkie i polegały na wydaniu wspólnej deklaracji czy zaleceń przez partnerów społecznych. Często współtowarzyszyły temu szkolenia czy konferencje. Nie widać zbyt wielu efektów tych dzia-

łań na poziomie branż czy poszczególnych zakładów pracy²⁰. Z literatury wynika jedynie, że działania były bardziej efektywne w tych państwach, w których już wcześniej był wyższy poziom świadomości²¹.

Interesujące w tym kontekście będzie przytoczenie wyników badań w zakresie oceny efektywności zarówno dyrektywy ramowej, jak i porozumień autonomicznych dotyczących zwalczania zagrożeń psychospołecznych w miejscu pracy²². Badania te zostały przeprowadzone przez Italian Institute for Occupational Safety and Prevention (ISPESL) w ramach projektu PRIMA. Analizowano odpowiedzi specjalistów od bhp reprezentujących rządy, związki zawodowe i organizacje pracodawców. Pierwsze pytanie dotyczyło zagadnienia, czy dyrektywa ramowa dotycząca bhp jest efektywnym narzędziem w odniesieniu do ryzyka psychospołecznych w miejscu pracy²³? Z perspektywy UE27 pozytywnej odpowiedzi udzieliło 33,8 procent respondentów, negatywnej 55,4 procent. Jeżeli jednak spojrzymy na oddzielnie na nowe i stare państwa członkowskie, to zobaczymy, że w starych państwach członkowskich pozytywnej odpowiedzi udzieliło 51 procent respondentów, a w nowych jedynie 9,7 procent. Drugie pytanie dotyczyło efektywnej implementacji autonomicznego porozumienia dotyczącego stresu związanego z pracą. W skali UE27 pozytywnej odpowiedzi udzieliło 17,3 procent respondentów, negatywnej 52,0 procent. Liczna część respondentów wskazała, że nie zna odpowiedzi na to pytanie (30,7 procent). Natomiast w nowych państwach członkowskich zaledwie 6,2 procent uczestników badania wskazało, że porozumienie było efektywnie implementowane. Na pytanie, czy implementacja porozumienia spowodowała zwiększenie działań dotyczących zwalczania stresu związanego z pracą, 37,3 procent respondentów odpowiedziało, że nie wie²⁴.

Widać zatem wyraźnie rysujący się problem. Efekty stosowania „miękkiego” podejścia w przeciwdziałaniu zagrożeniom psychospołecznym ocenione zostały krytycznie w skali całej UE, a w szczególności w nowych pań-

stwach członkowskich. W odniesieniu do tych ostatnich zaniepokojenie budzi także porażąco niska ocena skuteczności dyrektywy ramowej. Czy nie należy zatem oczekiwać w tym obszarze bardziej „twardych” działań ze strony Unii Europejskiej?²⁵

Uwagi końcowe. Celem tego artykułu było poinformowanie o wypracowaniu przez partnerów społecznych deklaracji dotyczącej przemocy i nękania w miejscu pracy. Jest to, obok podobnej deklaracji dotyczącej stresu w miejscu pracy, kolejny krok do włączenia się polskich organizacji pracodawców i związków zawodowych w ogólnoeuropejską debatę związaną z przeciwdziałaniem zagrożeniom psychospołecznym w środowisku pracy. Niezależnie od oceny zawartości merytorycznej tych dokumentów oraz zdolności do przekuwania ich zapisów na konkretne działania należy uznać za pozytywne to, że polscy partnerzy społeczni powoli zaczynają uświadamiać sobie skalę zagrożeń oraz deklarują gotowość do wspólnej aktywności na tym polu. Sytuacja nie napawa bowiem optymizmem. O narastaniu problemu alarmują chociażby wyniki badań narodowego wskaźnika stresu przeprowadzonego przez Extended Disc, gdzie Polska daleko wyprzedza takie kraje jak Niemcy czy Hiszpania²⁶. Wydaje się jednak, że stosowanie jedynie instrumentów dialogu autonomicznego do tak trudnej materii jest niewystarczające. Dialog wokół zagrożeń psychospołecznych wymaga niewątpliwie zdecydowanego wsparcia zewnętrznego. Należy mieć nadzieję, że zawarte w deklaracji oczekiwania wobec władz publicznych spotkają się z ich reakcją.

Pytaniem natury generalnej jest to, czy system stosunków przemysłowych w Polsce będzie w stanie skutecznie wykorzystywać instrumenty dialogu społecznego do strukturalnych działań na rzecz poprawy warunków pracy. System ten wciąż charakteryzuje się daleko posuniętą niestabilnością i niezdolnością do absorbowania zagadnień wykraczających poza tradycyjny obszar relacji między kapitałem i światem pracy. Świadczy o tym chociażby

brak tak potrzebnego dialogu na rzecz podnoszenia kwalifikacji i kompetencji w kontekście zmieniającego się rynku pracy. Oby inaczej było w przypadku wspólnych działań dotyczących zagrożeń psychospołecznych. ■

¹ ETUC, UEAPME, CEEP, BusinessEurope.

² Autonomous framework agreement on harassment and violence at workplace.

³ Ramy prawne europejskiego dialogu społecznego opierają się na art. 151–155 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej Traktatu). Zgodnie z ust. 1 art. 155 (art. 139 w poprzedniej numeracji) dialog między partnerami społecznymi na poziomie unijnym może prowadzić, jeśli oni sobie tego życzą, do nawiązania stosunków umownych, w tym umów zbiorowych. Natomiast zgodnie z ust. 2 wykonanie umów zbiorowych zawartych na poziomie unijnym odbywa się bądź zgodnie z procedurami i praktykami właściwymi dla partnerów społecznych i Państw Członkowskich, bądź w dziedzinach podlegających art. 153 (dawny art. 137) na wspólne żądanie stron sygnatariuszy, w drodze decyzji Rady na wniosek Komisji.

⁴ Framework agreement on work-related stress 2004; B. Surdykowska, *Stres związany z pracą*, „Monitor Prawa Pracy” 2/2007.

⁵ Agreement on inclusive labor market 2010,

⁶ B. Surdykowska, *Autonomiczne porozumienie ramowe dotyczące nękania i przemocy w pracy*, „Monitor Prawa Pracy” 10/2007.

⁷ B. Surdykowska, Europejskie porozumienia autonomiczne na przykładzie porozumienia o telepracy, „Kontrola Państwowa”, 2/2008.

⁸ DzU z 1.10.2007, nr 81, poz. 1288.

⁹ NSZZ „Solidarność”, OPZZ, KPP, PKPP Lewiatan, ZRP.

¹⁰ Do problematyki tej ustosunkowuje się K. Walczak, *Porozumienia ramowe partnerów społecznych działających na poziomie Unii Europejskiej i problemy z ich wdrażaniem do polskiego porządku prawnego*, „Monitor Prawa Pracy”, 10/2007

¹¹ L. Florek, *Ustawa i umowa w prawie pracy*, Warszawa 2010, s. 48.

¹² D. McDaid (red.) *Mental Health in Workplace Settings. Consensus Paper*, Luxembourg, European Communities, 2008, s. 4.

¹³ L. Friedli, M. Parsonage, *Mental health promotion building an economic case*, Belfast, Northern Ireland Association for Mental Health, 2007.

¹⁴ European Foundation for the Improvement of Living and Working Condition, *Physical and psychological violence at the workplace*, 2010.

¹⁵ European Foundation, *Third European Survey on Working Conditions 2000*, Luxembourg 2001 oraz European Foundation, *Fourth European Working Condition Survey 2005*, Luxembourg 2007

¹⁶ OSHA, *OSH in Figures: Stress at Work – Facts and Figures*, Luksemburg Office for Official Publications of the European Commission, 2009.

¹⁷ European Foundation for the Improvement of Living and Working Condition, *Convergence and Divergence of Working Conditions In Europe: 1990–2005*, Luxembourg 2009.

- ¹⁸ A. Branch, *The evolution of the European Social Dialogue towards Greater Autonomy: Challenges and Potential Benefits*, „International Journal of Comparative Law and Industrial Relations” 2/2005, s. 321–346
- ¹⁹ N.R. Martin, J. Visser, A More „Autonomous” European Social Dialogue: *The Implementation of the Framework Agreement on Telework*, „International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations” 24/2008 s. 511–548.
- ²⁰ European Social Partners, *Implementation of the European Autonomous Framework Agreement on Work – related Stress*, 2008.
- ²¹ S. Leka, A. Jain, G. Zwetsloot, M. Vartia, K. Pahkin, *Psychosocial Risk Management: The Importance of Policy Level Interventions*, (w) S. Leka, T. Cox (red.) *The European Framework for Psychosocial Risk Management*, PRIMA_EF, 2008.
- ²² www.prima-ef.org.
- ²³ Dyrektywa Rady z 12 czerwca 1989 r. w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników (89/391/EWG).
- ²⁴ M. Ertel, U. Stilianow, S. Iavicoli, E. Natali, A. Jaint, S. Leka, *European social dialogue on psychosocial risk at work: Benefits and challenges*, „European Journal of Industrial Relations” 16/2010, s. 177–178.
- ²⁵ M. Mailand, J. Due, *Social dialogue in Central and Eastern Europe: Present state and Future Developments*, „European Journal of Industrial Relations” 2/2004, s. 179–197.
- ²⁶ Polacy najbardziej zestresowani, <http://www.extendeddisc.com/poland/Artykuly-i-Publikacje>.

29.11.2010 r. SGH wraz z Fundacją im. F. Eberta oraz Europejskim Instytutem Związków Zawodowych zorganizował konferencję pt. „Pakty Społeczne i Partnerstwo Społeczne w Europie”. Poświęcono ją Trójstronnej Komisji, dialogowi w Europie oraz partnerstwa społecznemu w Polsce w kontekście doświadczeń europejskich – pisze RAFAŁ BAKALARCZYK

Sukcesy i porażki Trójstronnej Komisji konferencja w Szkole Głównej Handlowej

Konferencję rozpoczęła dyskusja panelowa pt. „Sukcesy i porażki Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych. Profesor Gardawski – moderujący dyskusję – zadał panelistom dwa pytania: o funkcje dialogu społecznego z punktu widzenia zarówno ich organizacji, jak i szerszych środowisk, które reprezentują, a także o pozytywne strony dotychczasowego funkcjonowania Trójstronnej Komisji.

Henryka Bochniarz, prezydent Polskiej Konfederacji Przedsiębiorców Prywatnych „Lewiatan”, stwierdziła, że w momencie powoływania Komisji Trójstronnej jej środowisko uważało podjęcie dialogu z partnerami społecznymi za jedno z najważniejszych wyzwań, z którym zmierzenie się – patrząc z perspektywy czasu na Trójstronną Komisję (TK) – przyniosło znaczne rozczarowanie. Jej zdaniem po latach prowadzenia dialogu wciąż jest brak porozumienia nie tylko między głównymi stronami stosunków pracy, lecz także pomiędzy poszczególnymi organizacjami reprezentującymi każdą ze stron. W efekcie trudne okazało się wypracowanie wspólnych stanowisk w wielu istotnych kwestiach społecznych. Za szczególnie niesatysfakcjonującą uznała udział w dialogu strony rządo-

wej, wobec czego jej zdaniem warto postawić zagadnienie: czy nie należałoby odchodzić od dialogu trójstronnego na rzecz autonomicznego.

Z kolei Tadeusz Chwałka, przewodniczący Forum Związków Zawodowych, ocenił, że przez dłuższy czas strona rządowa jest albo nieobecna, albo okazuje się biernym uczestnikiem TK. Przedstawił także przykład ostatnich negocjacji w sprawie poziomu płacy minimalnej, w których nie dostrzegł po stronie rządowej woli do negocjacji. Janusz Śniadek, lider NSZZ „Solidarność”, przekonywał, że rząd zlekceważył ponaddwumiesięczne wysiłki negocjacyjne partnerów w ramach TK, nie respektując wypracowanego kompromisu w tej kwestii. Jego zdaniem na ową postawę rządu należy spojrzeć w kontekście wskaźników ubóstwa, w których Polska nie wypada dobrze, a także przy okazji Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym czy rezolucji Parlamentu Europejskiego, który zaleca ustalenie płacy minimalnej na poziomie 60 procent średniego wynagrodzenia. Zaznaczył też, że jeśli dialog nie będzie prowadzony przy stole, związki zawodowe będą zmuszone do kontynuowania swojej działalności na ulicy, jak to w ostatnich miesiącach miało nieraz miejsce. Janusz Śniadek ocenił, że także organizacje pracodawców unikają dialogu społecznego na poziomie ponadzakładowym. Wskazał też na dysparytet sił między obydwoma partnerami społecznymi. Za pozytywne uznał jednak nabieranie doświadczenia w zakresie prowadzenia

dialogu przez partnerów społecznych. W swojej wypowiedzi Janusz Śniadek stwierdził, że w wyniku wieloletnich działań Komisji Trójstronnej udało się wykształcić grupę ludzi potrafiących prowadzić dialog społeczny.

Jan Guz, przewodniczący Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych (OPZZ), choć podzielił krytyczne oceny TK wyrażone przez przedmówców, wskazywał, że dialog jednak całkiem niezłe toczy się na poziomie zakładowym (co następnie potwierdziła Henryka Bochniarz) i branżowym. Wskazywał jednak, że niechęć do dialogu na poziomie centralnym może stanowić sygnał do rezygnacji z dialogu dla władz na innych szczeblach. Przypominał też – odnosząc się do wspomnianej kwestii płacy minimalnej – że zgodnie z ustawą zasadniczą władza powinna traktować prowadzenie dialogu jako swój obowiązek, a nie prawo, z którego może nie skorzystać. Jan Guz odniósł się też sceptycznie do rozwoju dialogu autonomicznego, gdyż jego zdaniem nie ma odpowiednich instrumentów prawnych i instytucjonalnych dla tej formuły prowadzenia dialogu.

Zbigniew Żurek z BCC za jedną z głównych funkcji dialogu społecznego uznał wzajemne informowanie się nie tylko o faktach, ale też o stanowiskach wszystkich stron uczestniczących w dialogu. Na przykład doszło do zbliżenia między obydwoma głównymi centralami związkowymi. Zdaniem panelisty, organizacja, którą reprezentuje, stara się nie być wyłącznie reprezentacją interesów przedsiębiorców, ale także obywateli, w związku z czym postuluje wychodzenie poza wąsko rozumiany dialog na rzecz szeroko rozumiejącego dialogu, co wiąże się z dialogiem obywatelskim. Ten motyw powracał później w wypowiedziach pozostałych uczestników. Janusz Śniadek uznał, że na tym etapie kształtowania dialogu społecznego, na którym on dopiero powstaje, lepiej nie mieszać go z kategorią dialogu obywatelskiego. Zbigniew Żurek wskazał również na kwestię zmian, jakie jego środowisko postuluje w zakresie sposobu funkcjonowania Trójstronnej Komisji. Powtórzył część postulatów zgłaszanych przez jego środowisko, na przykład rotacyjny tryb sprawowania przewodnic-

twa w TK, nowy sposób obsługi Komisji. Jego zdaniem obecny model się nie sprawdza. Zbigniew Żurek nawiązał także do rzekomej – jego zdaniem – niechęci pracodawców do ponadzakładowych układów zbiorowych. Przypominał, że w środowiskach pracodawców są też zwolennicy jeszcze silniejszego oparcia stosunków pracy na formule układów zbiorowych zamiast na kodeksie. Główną barierą zniechęcającą pracodawców do układów zbiorowych jest zapis w Kodeksie pracy, zgodnie z którym układ zbiorowy może zawierać rozwiązania tylko na korzyść pracownika. Nie sprzyja to szukaniu kompromisu, w którym obie strony są gotowe zrzec się czegoś na rzecz siebie nawzajem.

W panelu dyskusyjnym wzięła udział także Aneta Piątkowska, dyrektor departamentu Analiz i Prognoz w Ministerstwie Gospodarki, zastępująca wicepremiera Waldemara Pawłaka, który nie mógł być obecny. Wskazała, że niezależnie od tego, jak surowo partnerzy społeczni oceniają aktywność strony rządowej w ramach dialogu społecznego, dla władzy dialog społeczny jest bardzo ważnym elementem w procesie legislacyjnym. Ułatwia podjęcie wielu decyzji, a także służy porządkowaniu argumentów przemawiających za konkretnymi rozwiązaniami i przeciw nim. Wskazywała również na korzyść wynikającą z dialogu, jaką jest uczenie się przez uczestnictwo (*learning by doing*), o czym wcześniej mówił Janusz Śniadek. Choć uznała rozróżnienie na dialog społeczny i obywatelski za istotne, jednocześnie wskazała na przydatność rozwoju obydwu form dialogu także z punktu widzenia procesu legislacyjnego. Z jej punktu widzenia nawet dialog autonomiczny może okazać się poznawczo istotny dla strony rządowej.

Ponadto Philippe Pochet, szef Europejskiego Instytutu Związków Zawodowych (ETUI), przedstawił zgromadzonym syntetyczny przegląd książki „After the euro and enlargement: social pacts in the EU” wydanej przez Instytut. Poświęcona jest historii partnerstwa społecznego w Europie i wewnętrznej dynamice tego procesu. Umysławia krytyczne znaczenie dwu niedawnych wydarzeń: wprowadzenia euro oraz rozszerzenia UE o kraje „Dwunastki” w latach 2004–2007.

Doświadczenia europejskie. Kolejny panel dotyczył zagadnienia pt. „Partnerstwo społeczne w Polsce w kontekście doświadczeń europejskich”. Moderatorem panelu był Clemens Rode z Fundacji Eberta. Profesor Leszek Gilejko – prowadzący dyskusję – stwierdził, że dialog stanowi wartość dodaną. Wskazał, że zespoły branżowe to bardzo ważny czynnik przy restrukturyzacji przedsiębiorstw. Jego zdaniem, dziś na czoło wybija się regionalny aspekt dialogu. Jan Czarzasty przypomniał, że kiedy mówimy o dialogu, jego stanie i wewnętrznej strukturze w Polsce, warto przypomnieć tezę Witolda Morawskiego z początku transformacji, zgodnie z którą korporatyzm będzie się odradzał w sektorze własności publicznej, a w sektorze prywatnym będzie pluralizm. Jego zdaniem teza Morawskiego potwierdziła się, ale nie do końca. W sektorze publicznym poziom uzwiązkowienia sięga dwóch trzecich pracowników, a w prywatnym 10 procent, jeśli uwzględnimy odsetek deklaracji pracowników. Zdaniem Jana Czarzastego, grupami, które powinny zostać zagospodarowane przez związki, są pracownicy handlu oraz mikroprzedsiębiorstwa. Jego zdaniem ograniczone uzwiązkowienie wynika z indywidualizacji stosunków pracy w Polsce, zgodnie z którą strony próbują same realizować swoje interesy, nie licząc na organizację związkową.

Zygmunt Mierzejewski z Forum Związków Zawodowych nawiązał do złamania porozumień w sprawie płacy minimalnej. Przypomniał także pakt antykryzysowy, który zaowocował ustawą kryzysową, jaka mimo wszystkich słabości okazała się sukcesem, aczkolwiek nie wszystkie postanowienia zrealizowano. Jego zdaniem najtrudniejszym aspektem w dialogu jest partnerstwo na linii rząd – partnerzy społeczni. Zdaniem Piotra Ostrowskiego (Uniwersytet Warszawski, OPZZ) kluczowym komponentem partnerstwa jest zaufanie. Niski poziom zaufania przekłada się na złą kondycję dialogu społecznego. Powołał się na Europejski sondaż społeczny, z którego wynika, że pod względem zaufania Polska jest trzecia od końca, przed Węgrami i Grecją. Na pytanie, czy

większości ludzi można ufać w Polsce 25,5 procent ankietowanych odpowiedziało pozytywnie, podczas gdy na przykład w Danii – 75,3 procent, w Szwecji – 66,6 procent, w UE – 46,6 procent. Jacek Męcina mówił o dialogu na poziomie zakładu pracy. Jego zdaniem poziom zaufania na poziomie zakładów pracy jest najwyższy. Problemem – według niego – jest natomiast nadmierny pluralizm związkowy. Trudno jest doprowadzić do uzgodnień, jeśli naprzeciw pracodawcy jest kilkanaście związków o odmiennym stanowisku. Z kolei w zakresie układów zakładowych nie ma pozytywnego trendu na skutek niewielkiej przestrzeni negocjacji, którą jego zdaniem przede wszystkim hamuje zasada, zgodnie z którą treść układu zbiorowego nie może być mniej korzystna dla pracownika. Istnieje konsensus zakładający, że podstawą dla kształtowania płac i podwyżek jest kryterium wydajności, ale oprócz tego związkowcy chcą, aby za kryterium uznać także koszty utrzymania. Mimo wszystko, zdaniem Jacka Męciny, w kwestii negocjacji płac stosunkowo często uzyskuje się konsensus.

Rafał Towalski przytoczył opinię, że dialog społeczny jest to forma łagodnego osvajania związków zawodowych z porządkiem liberalnym. Poziom zaangażowania państwa w dialog w Polsce nie jest zbyt wysoki, co nie jest problemem występującym tylko w naszym kraju. Co zrobić, gdy przestrzeń dialogu na poziomie zakładu pracy się kurczy? Jego zdaniem jest miejsce dla rad pracowników. Juliusz Gardawski mówił z kolei o tym, że Komisja Trójstronna przygotowuje 30 punktów do zmian w dialogu. Powiedział, że skoro dialog z rządem jest nieskuteczny, trzeba szukać mechanizmów dialogu autonomicznego. Związki potrafią rozmawiać ze sobą. Nadzieja jest według niego także w radach pracowników. Z jego ostatnich rozmów z prominentnymi związkowcami wynika, że nastąpiła pozytywna zmiana stosunku do rad pracowników ze strony związków, które traktowały je dotąd jako instytucję konkurencyjną. W tej chwili wyrażają się o radach z większym entuzjazmem, Odniósł się też do kwestii zwią-

ków, wskazując, że badania pokazują impotencję związków, a nie to, że są one niepotrzebne. Dostępuje też obszary, gdzie mogłyby wyjść rady i pozazwiązkowe reprezentacje pracowników.

Trzeci panel, moderowany przez prof. L. Gilejkę zatytułowany był „Zróżnicowanie partnerstwa społecznego w Europie”. Mirosław Stanojewicz z Uniwersytetu w Lublanie opowiedział o paktach w Słowenii, które zaczęły się w latach 90., kiedy ówczesny rząd, chcąc zapewnić sobie spokój społeczny w obliczu wysokiej inflacji, zaprosił partnerów do dialogu. Również mający miejsce w pierwszej połowie lat 90. rozpad Jugosławii sprawiał, że rząd musiał szukać sposobu na zapobieżenie niepokojom społecznym. Służyć temu miał właśnie dialog. Uzwiazkowanie wówczas było wysokie, sięgające 40 procent, podczas gdy obecnie wynosi około 20 procent. Jego zdaniem do czasu wejścia Słowenii do Unii Europejskiej i przystąpienia do strefy euro partnerstwo dobrze się układało. W ostatnich latach, także w związku z kryzysem, nastroje społeczne i strategia związków uległy radykalizacji. Kryzys również przyczynił się do radykalizacji podejścia ze strony pracodawców. Rząd, mając więc do czynienia w ostatnich latach z dwoma zradykalizowanymi grupami, podejmuje często decyzje samodzielnie, nie korzystając z instytucji dialogu.

Jimmy Donaghey z Uniwersytetu w Warwick przedstawił pakt i partnerstwo społeczne w Irlandii. Wskazał, że dążenia w tym kierunku pojawiły się w latach 80. w odpowiedzi na wysokie, 18-procentowe bezrobocie. Uzgodniono pakt społeczny, które kontynuowano przez następną dekadę. W wyniku tego partnerstwa udało się doprowadzić do spadku bezrobocia do 5 procent. Jego zdaniem, po 2005 roku partnerstwo zaczęło wygasać. W 2008 roku rząd jednostronnie zdecydował o obniżce płac o 15 procent w sektorze publicznym. Głównym graczem stał się resort finansów, a nie partnerzy społeczni – związki i pracodawcy. Ale wspólnie ustalono, że nie będzie dalszych zwolnień. Czy irlandzkie partnerstwo społeczne upadło? Nie, odpowiedział, aczkolwiek zaznaczył, jakie czynniki

mogą temu sprzyjać. Z jednej strony wskazał na potrzebę centralizacji partnerstw społecznych, z drugiej przestrzegał przed nadawaniem nadmiernych prerogatyw stronie rządowej, a konkretnie Ministerstwu Finansów, które może zdominować proces decyzyjny, jak to miało miejsce ostatnio w Irlandii.

David Ost z Hobart and William Smith College mówił o dialogu społecznym w Europie Środkowo-Wschodniej. Jego zdaniem, obecne mechanizmy trójstronności nie powinny być utożsamiane z neokorporatyzmem. Ten ostatni może istnieć tam, gdzie nie ma instytucji na wzór Trójstronnej Komisji w Polsce, na przykład w powojennych Niemczech. Neokorporatyzm – jego zdaniem – powinien gwarantować stronie pracowniczej realną reprezentację w procesie projektowania polityki gospodarczej i społecznej, jak i w systemie stosunków pracy, a tak się zdaniem Osta zazwyczaj nie dzieje w naszej części Europy. Działania Trójstronnej Komisji mają raczej formalny charakter. Zaś źródłem się tych mechanizmów w tej części świata w latach 90. mogło wynikać z wielu przyczyn. Po pierwsze, wobec bolesnych dla licznych grup społecznych skutków transformacji próbowano rozproszyć odpowiedzialność za to. Po drugie, wprowadzenie czytelnych mechanizmów wynikało też z dążeń do akcesji do Unii Europejskiej, gdzie dialog był wówczas rozwijany i promowany. Po trzecie, istniała pewna tradycja i symboliczna siła wpływu ruchu związkowego na przemiany polityczne. Kolejnym powodem było formalne złagodzenie napięcia między kapitałem a światem pracy. W jego ocenie od końca lat 80. mamy do czynienia z rosnącą nierównowagą w układzie sił między stroną pracowniczą a kapitałem, co wynika między innymi z większej mobilności kapitału w warunkach globalizacji. Wobec tego prawdziwy dialog społeczny jest trudny do zrealizowania.

Guglielmo Meardi z Uniwersytetu w Warwick mówił o znaczeniu paktów społecznych we Włoszech w latach 90. Stwierdził, że Włochy są rzadko podawane jako pozytywny przykład w naukach społecznych, i tak, gdy Polska

wchodziła do Unii, jako wzór podawano Irlandię. Tym niemniej, jeśli chodzi o pakty społeczne, także Włochy mogłyby stanowić przykład korzystnych rozwiązań. Swoją tezę wsparł wypowiedziami noblisty Samuelsona, który niegdyś stwierdził, że pakty społeczne uratowały swego czasu Włochy. Istotnie – jak pokazywał Meardi – w pierwszej połowie lat 90. sytuacja społeczno-ekonomiczna była w tym kraju niekorzystna, na co składały się takie czynniki, jak wysoka inflacja, najwyższy w Unii Europejskiej dług publiczny i deficyt budżetowy. Niekorzystne były też wskaźniki społeczne, na przykład ogromne kontrasty społeczne, zwłaszcza między południem a północą kraju. Do tego związku są od dawna we Włoszech silnie skonfliktowane i upolitycznione, a ówczesna władza nie cieszyła się popularnością z racji afer korupcyjnych. Zdaniem Meardiego to właśnie owa słabość wszystkich partnerów społecznych prowadziła do tego, że zaczęli oni szukać porozumienia.

Zmianom sprzyjało także to, że pakty, które przyniosły realne korzyści, były też ratyfikowane przez ogół pracowników, dzięki czemu uzyskały sporą społeczną legitymizację. W efekcie w ciągu kilku lat udało się poprawić ekonomiczne wskaźniki, i to do tego stopnia, że Włochy spełniły kryteria z Maastricht i weszły do strefy euro. ■

Partycypacja finansowa pracowników ma wiele zalet. Ale eksperci podczas konferencji wskazywali także na bariery dotyczące możliwości zastosowania jej mechanizmów w sektorze małych i średnich firm – pisze RAFAŁ TOWALSKI

Partycypacja finansowa w małych i średnich przedsiębiorstwach

Partycypacja finansowa pracowników wydaje się mieć wiele zalet, ale wciąż jej mechanizmy nie są stosowane na zbyt szeroką skalę w europejskich małych i średnich firmach. Taka diagnoza sytuacji płynie z materiałów prezentowanych w trakcie seminarium w Leiden w Holandii na temat *Partycypacji finansowej w małych i średnich przedsiębiorstwach*, które we wrześniu br. zostało zorganizowane przez *International Association for Financial Participation*¹.

Partycypacja finansowa oznacza udział pracowników w dochodach i majątku przedsiębiorstwa. Udział w dochodach oznacza udział w zyskach. Udział w majątku firmy utożsamiany jest z akcjonariatem pracowniczym, polegającym na sprzedaży akcji przedsiębiorstwa pracownikom na dogodnych warunkach².

Ekspert wskazuje na wiele korzyści płynących z zastosowania narzędzi partycypacji finansowej. Należą do nich:

- pobudzenie w pracownikach „ducha przedsiębiorczości”;
- mobilizacja do dobrowolnego oszczędzania i przeznaczania zaoszczędzonych kwot na inwestycje przedsiębiorstwa;
- pozytywny sygnał dla instytucji finansowych o tym, że firma ma rosnący potencjał i dłu-

gofalowe aspiracje; dzięki temu łatwiej jest pozyskać środki na finansowanie ze źródeł zewnętrznych;

- wzmacnianie więzi pracowników z firmą; jest to niezwykle istotne w przypadku tych pracowników, których kwalifikacje są kluczowe dla przedsiębiorstwa, a jednocześnie poszukiwane na rynku pracy. Jeśli przedsiębiorstwo wykorzystało wszelkie możliwości konkurencji wynagrodzeniami, wówczas może sięgnąć po narzędzia partycypacji finansowej;
- forma zachęty dla nowych potencjalnych pracowników; perspektywa uczestnictwa we własności lub zyskach może być interesująca dla tych osób, które poszukują pozapłacowych atrybutów zatrudnienia (wyniki badań pokazują, że istnieje grupa pracowników, którzy na równi z odpowiednim wynagrodzeniem doceniają inne metody wartościowania swojej pracy – właśnie udział we własności);
- elastyczność wynagrodzeń; chodzi o uzależnienie części dochodu od wyników przedsiębiorstwa³.

Pozytywne rezultaty zastosowania mechanizmów partycypacji finansowej dostrzeżono również na szczeblu europejskim. Od wczesnych lat 90. podejmowano różne inicjatywy europejskie, które miały zachęcać do działań służących upowszechnianiu idei udziału pracowników w zyskach, akcjonariatu pracowniczego oraz pracowniczych opcji na akcje.

W 1996 roku Komisja Europejska opublikowała raport PEPPER II, uznany za jeden z najważniejszych dokumentów, które omawiały stan rozwoju partycypacji finansowej. Wskazywał on na bardzo niski poziom zastosowania mechanizmów partycypacji finansowej. W 2002 roku Komisja Europejska opublikowała komunikat zatytułowany *W ramach promocji partycypacji finansowej pracowników*, który miał na celu pobudzenie państw członkowskich do działania w tym zakresie. Również Komitet Społeczno-Ekonomiczny i Parlament Europejski publikowały opinie, które podkreślały znaczenie gromadzenia informacji na temat partycypacji finansowej z naciskiem na małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP). Nie ulega bowiem wątpliwości, że partycypacja finansowa to zjawisko, które przede wszystkim ma zastosowanie w dużych, pod względem liczby zatrudnionych, przedsiębiorstwach. Sektor małych i średnich przedsiębiorstw znalazł się w cieniu. Ale sytuacja powoli się zmienia. Wynika to z przekonania, że ta forma partycypacji może mieć pozytywny wpływ na działalność i rozwój firm tego sektora.

We wrześniu 2010 roku Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) wyraził swoje stanowisko, które głosi, że partycypacja finansowa jest czynnikiem wspierającym spójność gospodarczą i społeczną Europy, co jest szczególnie ważne w świetle priorytetów zawartych w strategii „Europa 2020”. Jednym z nich jest nadanie centralnej rangi wdrażaniu programu „Small Business Act”, zwłaszcza w zakresie starań o poprawę sytuacji finansowej MŚP. Partycypacja finansowa pracowników może być, zdaniem autorów opinii, jednym z mechanizmów służących wspieraniu tego celu, a tym samym wzmacnianiu konkurencyjności europejskich małych i średnich firm. Niezależnie od wielkości przedsiębiorstwa, modele PFP muszą uwzględniać rozwiązania stosowane w przedsiębiorstwach oraz chronić prawa pracowników tak, aby odpowiadały różnorodnym warunkom w różnych przedsiębiorstwach i krajach⁴.

Szacunki wskazują, że od dwóch do trzech procent europejskich małych i średnich przed-

siębiorstw wprowadza mechanizmy udziału pracowników w akcjach czy udziału pracowników w zyskach. Rozmiar stosowania tych mechanizmów uzależniony jest jednak od wielkości firmy. Im większa liczba zatrudnionych, tym większa szansa na to, że napotkamy podmiot, w którym zastosowano mechanizmy partycypacji finansowej.

Należy jednak pamiętać, że tylko niewielka część z około 20 milionów małych i średnich przedsiębiorstw w Unii Europejskiej może potencjalnie zastosować formułę partycypacji finansowej. Wiele z nich natrafia bowiem na liczne bariery. Oto niektóre z nich:

- ograniczenia finansowe; wiele firm sektora MŚP to przedsiębiorstwa rodzinne, gdzie stosunkowo niewielkie zyski oraz specyficzna forma własności praktycznie uniemożliwiają zastosowanie praktyk związanych z partycypacją finansową,
- niechęć właścicieli przedsiębiorstw sektora MŚP do „otwarcia” informacji dla swoich pracowników; zastosowanie tej formy partycypacji wymaga zmiany formalnej dyscypliny pracy i funkcji nadzoru, które zapewnią udostępnienie pracownikom informacji dotyczących ich pracy i sytuacji przedsiębiorstwa,
- brak wiedzy na temat partycypacji finansowej,
- sceptycyzm samych pracowników; pracownicy udziałowcy uważają, że nie są w stanie wpływać na procesy decyzyjne w trakcie walnego zgromadzenia akcjonariuszy.

Małe i średnie przedsiębiorstwa mogą włączyć w programy partycypacji swoich pracowników, ale musiałyby pokonać bariery takie jak:

- zmiana statusu prawnego przedsiębiorstwa,
- lęk właścicieli przed możliwością utraty kontroli; zagrożeniem mogą być inwestorzy zewnętrzni skupujący akcje od pracowników,
- koszty obsługi akcjonariatu,
- koszty stworzenia akcjonariatu⁵.

Pojawiają się następujące scenariusze zastosowania partycypacji finansowej w przedsiębiorstwach sektora MŚP:

- *employee-buy-out*, czyli wykupienie przedsiębiorstwa przez pracowników, którzy zainteresowani są rozwojem firmy i zwiększeniem swego udziału w jej wynikach,
- systemy udziałów pracowników w akcjach lub opcjach; szczególnie interesujące dla firm tzw. nowej ekonomii. Tam wysoko wykwalifikowane kadry mają dużą skłonność do mobilności zawodowej, a partycypacja finansowa jest elementem wiążącym tych pracowników z firmą,
- zapewnienie ciągłości funkcjonowania. Ma zastosowanie, gdy dotychczasowy właściciel rezygnuje z prowadzenia firmy, a pracownicy są zainteresowani jej dalszym działaniem.

Komisja Europejska zwraca uwagę⁶, że w wyniku starzenia się społeczeństwa europejskiego jedna trzecia przedsiębiorców w UE, głównie właściele przedsiębiorstw rodzinnych, wycofa się z rynku w ciągu najbliższych dziesięciu lat. Oznacza to ogromne nasilenie się przenoszenia własności przedsiębiorstw, które może dotyczyć 690 tys. przedsiębiorstw nieotworzonych na giełdzie i 2,8 mln miejsc pracy rocznie. Małe i średnie przedsiębiorstwa są największym pracodawcą i istotnym elementem polityki rynku pracy. Wiąże się z tym również pytanie, czy uda się utrzymać dotkniętą zmianą pokoleniową przedsiębiorstwa i zapewniające przez nie miejsca pracy. W sytuacji gdy coraz więcej przedsiębiorstw stanie przed takim problemem, odpowiednio opracowany model partycypacji finansowej pracowników może być sposobem na zapewnienie sukcesji.

Holenderskie doświadczenia. Badania wskazują, że w Holandii udział pracowników w zyskach znajduje zastosowanie w około 3,6 procent firm zatrudniających powyżej 10 pracowników. Oznacza to grupę 2500 firm, zatrudniających 400 000 pracowników, spośród których 150 000 posiada udziały w swoich przedsiębiorstwach. Ponad połowa z nich to firmy o charakterze międzynarodowym. Również połowa z nich to firmy giełdowe.

Kolejne 3,7 procent przedsiębiorstw wprowadziło akcjonariat pracowniczy (ESOP) lub systemy wykupu określonej liczby akcji przez

pracowników po obniżonej cenie (*stock options*). Jak się okazało, główną przyczyną wprowadzenia partycypacji finansowej była chęć pobudzenia „ducha przedsiębiorczości” wśród pracowników i zatrzymanie pracowników w firmie.

Główne bariery w rozwoju partycypacji finansowej w Holandii, zdaniem właścicieli firm i kadry menedżerskiej, to:

- brak zainteresowania ze strony pracodawców,
- zbyt skomplikowana formuła,
- brak wzorców i niewielka liczba dobrych przykładów,
- brak ekspertyz dotyczących partycypacji finansowej zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych (poza tym zewnętrzne ekspertyzy są zbyt drogie dla małych i średnich przedsiębiorstw),
- alternatywne systemy oszczędnościowe są łatwiejsze do zrozumienia (programy zamiany części zarobków pracowników na akcje firmy – *save as you earn*),
- brak zachęt podatkowych.

Z tych samych badań płyną ważne wnioski dla rozwoju uczestnictwa finansowego pracowników. Przede wszystkim programy partycypacji finansowej powinny być tak proste, jak to tylko możliwe. Dość dobrze udowodniono, że firmy, które mają szeroko zdefiniowane programy, funkcjonują znacznie lepiej.

Jest szansa na to, że partycypacja finansowa może być stymulowana w sektorze MŚP poprzez rozwój „modelu holenderskiego”. Model ten jest w pewnym sensie uzupełnieniem propozycji lansowanych przez Komisję Europejską o zintegrowanie partycypacji finansowej z praktykami Zarządzania Zasobami Ludzkimi. Pracownicy muszą być zaangażowani w przygotowanie programu udziału w akcjach.

Powinny być także wprowadzone liczne zachęty podatkowe. Jak pokazują analizy zawarte w raporcie PEPPER IV, zachęty te są niezbędnym warunkiem partycypacji.

Rumuńską drogą? Podczas wspomnianej konferencji prezentowano również rozwiązania stosowane w Rumunii. Tam zidentyfikowano kilka rodzajów partycypacji finansowej:

- powszechna prywatyzacja; w oparciu o jej zasady przekazano społeczeństwu 30 procent udziału w dużej części przedsiębiorstw rumuńskich (poza firmami energetycznymi i bankami)⁷; obywatele mogli bezpośrednio otrzymać akcje pojedynczych przedsiębiorstw bądź dołączyć do jednego z trzech funduszy inwestycyjnych, aby następnie raz do roku otrzymywać dywidendę;
- program prywatyzacji dużych przedsiębiorstw, w którym pracownicy otrzymali do 7 procent akcji prywatyzowanych firm paliwowych i banków;
- udziały pracowników w akcjach firm sektora MŚP (przede wszystkim w firmach charakteryzujących się „wysoką jakością kapitałem ludzkim” lub w których zatrudniona jest wysoko wykwalifikowana kadra);
- udziały pracowników w zyskach: najbardziej rozpowszechniona forma partycypacji finansowej; stosowana w firmach, w których dominują udziały państwa; pracownicy otrzymują 10 procent zysku przy bardzo niskim opodatkowaniu;
- programy ubezpieczeń zdrowotnych i emerytalnych, stosowane przede wszystkim w firmach międzynarodowych.

Krajowa zbiorowa umowa zatrudnienia zawiera wiele zasad prowadzenia partycypacji finansowej. Wszelkie formy partycypacji finansowej powinny być:

- dobrowolne dla każdej ze stron,
- niedyskryminujące, tj. zapewniające równy dostęp dla wszystkich pracowników,
- jasne i przejrzyste,
- wprowadzane bez terminu obowiązywania,
- powinny stanowić dodatek do wynagrodzenia,
- nie powinny ograniczać mobilności pracownika; pracownik zachowuje prawa, nawet jeśli nie jest pracownikiem danego przedsiębiorstwa.

W Rumunii okazało się jednak, że problemem jest brak odpowiednich ram prawnych, co ma znaczenie w sytuacji niedostatecznego zainteresowania partycypacją finansową pracodawców i pracowników. Pracodawcy nie są zainte-

resowani, ponieważ transformacja systemowa doprowadziła do sytuacji, w której niezwykle łatwo można znaleźć wysoko wykwalifikowanych pracowników bez stosowania specjalnych systemów zachęt. Sami pracownicy natomiast relatywnie mało wiedzą na temat partycypacji finansowej. Niski poziom wiedzy jest główną barierą w rozwoju partycypacji finansowej. Obecnie trwa dyskusja wokół opodatkowania udziałów w zyskach. Jak do tej pory są one zwolnione ze składki socjalnej. Rząd zaproponował wprowadzenie tego obciążenia również w przypadku udziałów w zyskach. Związki zawodowe sprzeciwiły się tej propozycji.

Po niemiecku. Z kolei stan partycypacji finansowej w Niemczech zaprezentowano na podstawie badań przeprowadzonych wśród 150 pracowników. Ponadto przeprowadzono badania wśród rad pracowników w firmach, w których zastosowano programy partycypacji finansowej. Okazało się, że w 31 procent firm pracownicy mają udział w zyskach, natomiast 4,1 procent firm funkcjonowało w formule akcjonariatu pracowniczego. W obu przypadkach rósł udział firm, które stosują programy partycypacji finansowej (odpowiednio 27,5 procent i 3,8 procent).

Co decyduje o tym, że ma miejsce zastosowanie jednej z form partycypacji finansowej? Widoczna jest większa skłonność do stosowania udziału pracowników w zyskach aniżeli stosowanie akcjonariatu pracowniczego. Firmy, których siedziby znajdują się poza terenem Niemiec, częściej stosują akcjonariat pracowniczy. Z kolei pracownicy chętniej angażują w akcjonariat pracowniczy (85 procent) aniżeli w udziały w zyskach (65 procent).

Interesujących wyników dostarcza również analiza stosunku rad pracowników do partycypacji finansowej. Duża część przedstawicieli rad podkreślała możliwość pojawienia się konfliktów/konkurencji pomiędzy pracownikami i rosnącej nierówności pomiędzy załogą i zarządem. Co czwarty badany nie widział problemu w zastosowaniu programów partycypacji finansowej. Zdaniem prelegentów występują-

cych podczas konferencji można wskazać kilka wniosków ogólnych płynących z badań. Są to:

- partycypacja finansowa jest ważna dla przedsiębiorstw niemieckich; przy mniejszej powszechności w sektorze MŚP,
- udziały w zyskach i akcjonariat pracowniczy są ze sobą powiązane,
- motywy, jakimi kierują się zarządy firm, wprowadzając różne formy partycypacji finansowej, to przede wszystkim wiara w ich pozytywny wpływ na wydajność,
- w sektorze MŚP mechanizmy partycypacji finansowej wprowadza się po to, aby chronić kapitał ludzki,
- bariery są jasno widoczne; partycypacja finansowa jest drogą, zbyt trudną i zbyt pracochłonną (z wyjątkiem przedsiębiorstw małych i średnich, które mają doświadczenie w praktykach udziału w zyskach – właściciele są przekonani, że w ten sposób utracą niezależność).

Partycypacja finansowa we Francji. We Francji od 1958 roku (najnowsza nowelizacja miała miejsce w roku 2006) istnieją rozwiązania prawne, które zobowiązują zarządy przedsiębiorstw zatrudniających powyżej 50 osób do wprowadzania programów partycypacji finansowej. Głównym motorem wprowadzenia tej zasady były związki zawodowe, które w ten sposób dążyły do zredukowania dysproporcji pomiędzy pracą i kapitałem.

W 2007 roku francuski parlament powołał komisję, która przeprowadziła badania poświęcone tej formie partycypacji finansowej. Wynikało z nich, że właściciele firm są negatywnie nastawieni do partycypacji finansowej. Ich zdaniem:

- jest ona zbyt skomplikowana,
- jest skierowana do dużych przedsiębiorstw, a nie do małych,
- pracodawcy preferują indywidualne podejście do pracownika, podczas gdy partycypacja ma wymiar kolektywny.

Jednocześnie we Francji dyskutowana jest kwestia pośredniego lub bezpośredniego zaangażowania pracowników akcjonariuszy. Zda-

niem działaczy związkowych bezpośrednio zaangażowanie pracowników akcjonariuszy jest nieskuteczne, a nawet niepożądane z wielu względów. Przede wszystkim, poszczególni pracownicy jako akcjonariusze pozbawieni są zdolności wpływu na decyzje z uwagi na rozproszenie swoich akcji. Ponadto narażeni są na konsekwencje istnienia asymetrii informacji; konsekwencją jest to, że zarząd może manipulować informacjami. Stąd istotna rola związków zawodowych, które powinny pośredniczyć w wymianie informacji pomiędzy pracownikami i zarządem.

W ten ogólny obraz wpisuje się również Polska. Poszukując form partycypacji finansowej, można wskazać co najmniej trzy:

- akcje pracownicze; zgodnie z ustawą o komercjalizacji i prywatyzacji, pracownicy zatrudnieni w prywatyzowanych spółkach mają prawo do uzyskania nieodpłatnie łącznie 15 procent akcji. W ten sposób do końca 2007 roku posiadaczami akcji zostało prawie 1,5 miliona pracowników, a wartość tych akcji przekroczyła miliard złotych; jeśli przyjmiemy, że jest to forma partycypacji finansowej, to ma ona najszerszy zakres, choć w znacznej mierze ogranicza się do dużych przedsiębiorstw;
- spółki pracownicze; majątek przedsiębiorstwa (lub zorganizowane części mienia) zostaje przekazany do odpłatnego korzystania z prawem wykupu spółce założonej przez większość pracowników danego przedsiębiorstwa; w 2009 roku było 1561 spółek pracowniczych zatrudniających 130 700 pracowników. Prawie 76 procent z nich to firmy zatrudniające od 20 do 249 pracowników; wydaje się, że jest to forma partycypacji finansowej jak najbardziej właściwa dla przedsiębiorstw sektora MŚP; aczkolwiek jak do tej pory jej zastosowanie ma charakter marginalny;
- udział w zyskach; z danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że udział ten w strukturze wynagrodzeń na koniec 2008 roku kształtował się na poziomie 0,1 procent.

Wielkości wskazane w powyższych punktach wskazują na marginalne wykorzystanie mechanizmów partycypacji finansowej.

Podsumowanie. Uczestnicy konferencji nie mieli wątpliwości, że istnieje wiele zalet stosowania mechanizmów partycypacji finansowej. Ale wskazywali także na obawy co do możliwości ich zastosowania w sektorze MŚP. Wydaje się, że kwestia barier zdominowała znacznie zalet płynących z partycypacji finansowej. Wydaje się również, że niezbędne jest wsparcie programów partycypacji zarówno na szczeblu unijnym, jak i w poszczególnych krajach. ■

¹ International Association for Financial Participation – IFAP (Międzynarodowe Stowarzyszenie na rzecz Partycypacji Finansowej) powstało w 1987 roku z inicjatywy francuskiego bankiera Remy Schlumbergera. Celem stowarzyszenia jest promocja partycypacji finansowej i tworzenie prawnych mechanizmów wsparcia tej formy partycypacji. Stowarzyszenie zrzesza 26 członków z 19 krajów. Są wśród nich stowarzyszenia krajowe, naukowcy i eksperci.

² Inną formą udziału we własności są pracownicze opcje na akcje (zakup lub sprzedaż akcji po określonej cenie w określonym terminie).

³ W wielu opracowaniach poświęconych temu zagadnieniu podkreśla się, że partycypacja finansowa jest mechanizmem wspomagania efektywnego zarządzania i dialogu społecznego, a nie narzędziem kształtowania wynagrodzeń. Dlatego niektórzy odrzucają pogląd, że udział w zyskach jest formą partycypacji finansowej.

⁴ Opinia Sekcji Zatrudnienia i Spraw Społecznych w sprawie partycypacji finansowej pracowników w Europie, SOC/371, wrzesień 2010.

⁵ Więcej na ten temat można znaleźć w opracowaniu *Financial participation for small and medium sized enterprises. Barriers and potential solutions*, autorstwa Roberta Postlethwite opublikowanego przez European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions w 2004 roku.

⁶ W komunikacie „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” (COM(2006) 117 wersja ostateczna).

⁷ Większość obywateli bardzo szybko sprzedała swoje udziały.

Europejski dialog sektorowy ma swe początki w doradczych i wspólnych komitetach, powoływanych przez Komisję Europejską. Dotyczyły one sektorów istotnych z punktu widzenia polityki wspólnotowej oraz w nieformalnych grupach roboczych tworzonych na wspólny wniosek partnerów społecznych – pisze EWA RYBICKA

Rozwój europejskiego dialogu społecznego

W czerwcu 2010 roku Komisja Europejska utworzyła czterdziesty już komitet sektorowego dialogu społecznego – tym razem dla sektora edukacji. Jest to znaczący krok w rozwoju europejskiego dialogu społecznego. Ma to znaczenie również z uwagi na rangę sektora edukacji w Unii Europejskiej, zarówno ze względu na liczbę zatrudnionych w nim pracowników, jak i liczbę osób korzystających z usług tego sektora. Nie bez znaczenia są także polityczne priorytety UE zapisane w strategii Europa 2020¹.

Z wnioskiem do Komisji Europejskiej o ustanowienie komitetu dialogu sektorowego we wrześniu 2009 roku wystąpili wspólnie przedstawiciele European Trade Union Committee for Education (ETUCE) oraz European Federation of Education Employers (EFEE). ETUCE to działające od 1975 roku zrzeszenie krajowych związków zawodowych nauczycieli, szkoleniowców i wykładowców. Skupia ono

118 krajowych organizacji związkowych pracowników oświaty i nauki z 28 państw UE i EFTA (z całej Europy – 166 takich organizacji), w tym Związek Nauczycielstwa Polskiego oraz Sekcję Krajową Oświaty i Wychowania NSZZ „Solidarność”.

O ile ETUCE ma długoletnią tradycję w reprezentowaniu interesów pracowników edukacji na poziomie międzynarodowym, to EFEE jest stosunkowo nową organizacją. Federacja ta powstała w lutym 2009 roku, a jej utworzenie poprzedzone było licznymi przedsięwzięciami ETUCE i Komisji Europejskiej w zakresie wzmocnienia dialogu społecznego w sektorze edukacji. Przykładem działań na rzecz nadania dialogowi w sektorze edukacji wymiaru europejskiego było opracowanie raportu na temat stanu dialogu społecznego w edukacji na różnych poziomach oraz ponadnarodowych wyzwań stojących przed sektorem. Raport prezentowany był następnie i dyskutowany na licznych seminariach zorganizowanych w różnych państwach członkowskich UE (między innymi w Warszawie – wrzesień 2005 roku).

Największym problemem na drodze uznania EFEE przez Komisję Europejską za reprezentatywną organizację na poziomie UE okazało się zidentyfikowanie reprezentacji pracodawców w sektorze edukacji w poszczególnych państwach członkowskich, szczególnie

¹ Opracowano na podstawie: www.etcue.homestead.com, www.edu-dialogue.eu, www.eurofound.europa.eu, www.lge.gov.uk

w szkolnictwie wyższym. Jakkolwiek Komisja Europejska dąży do sytuacji, by w Komitecie reprezentowani byli partnerzy społeczni ze wszystkich państw członkowskich, EFEE uznana została, mimo że na początku swej działalności ma członków w 18 krajach UE. Federacja reprezentuje ministrów edukacji, władze regionalne i lokalne, agencje państwowe i inne rodzaje organizacji pracodawców.

Wspólny wniosek ETUCE i EFEE do Komisji Europejskiej w sprawie powołania Social Dialogue Committee for Education (ESDE) przedłożony został we wrześniu 2009 roku, a jego utworzenie potwierdzone zostało w czerwcu 2010 roku.

Komitet ma podejmować różne zagadnienia dotyczące sektora, a w szczególności:

- poprawy warunków nauczania i środowiska pracy poprzez rozpoznanie i wymianę dobrych praktyk;
- wpływu trendów demograficznych na stan sektora;
- angażowania nowych pracowników i utrzymania stanu zatrudnienia w warunkach aktualnego kryzysu i ostrych ograniczeń budżetowych.

W związku z powyższym komitet ustanowił trzy grupy robocze dla następujących problemów: jakość w edukacji, wyzwania demograficzne oraz szkolnictwo wyższe i rozwój nauki. Grupy te w latach 2010–2011 będą spotykać się regularnie w celu wypracowania raportów, wraz z propozycjami działań w odpowiednim zakresie. Raporty będą następnie przedmiotem rozpatrzenia posiedzenia plenarnego komitetu.

Nowy komitet obejmuje cały sektor edukacji, tj. podstawowej, gimnazjalnej, licealnej, szkoleń zawodowych oraz szkolnictwa wyższego i nauki. W sektorze tym zatrudnionych jest około 14,7 mln pracowników, reprezentujących 5,7 procent PKB UE i nauczających około 93 mln uczniów i studentów w UE każdego roku.

Edukacja stanowi znaczną pozycję w wydatkach UE, która przeznaczana na ten sektor około 583 bln euro rocznie. Należy także odnotować znaczenie tego sektora dla realiza-

cji trzech podstawowych priorytetów Strategii Europa 2010, do których należy:

1. rozwój intelektualny – rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji;
2. rozwój zrównoważony – wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej;
3. rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu – wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia oraz zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną.

Priorytety te wzajemnie się przenikają, a w każdym z nich edukacja odgrywa znaczącą rolę jako podstawowe narzędzie zrównoważonego rozwoju.

Jednym z instrumentów służących realizacji strategii UE jest dialog społeczny. W związku z tym w Strategii Europa 2020 Komisja Europejska zobowiązała się do zwiększenia potencjału partnerów społecznych i pełnego wykorzystania możliwości dialogu społecznego do rozwiązywania problemów na wszystkich poziomach (UE, krajowym, regionalnym, sektorowym, poszczególnych przedsiębiorstw).

Europejskie początki w edukacji. Europejski dialog sektorowy ma swe początki w doradczych i wspólnych komitetach (*advisory and joint committees*), powoływanych przez Komisję Europejską w sektorach istotnych z punktu widzenia polityki wspólnotowej oraz w nieformalnych grupach roboczych tworzonych na wspólny wniosek partnerów społecznych (*informal working parties*). Przyspieszenie rozwoju dialogu europejskiego nastąpiło po wejściu w życie Jednolitego Aktu Europejskiego wprowadzającego koncepcję rynku wewnętrznego. Dla lepszego wykorzystania potencjału dialogu społecznego na poziomie europejskim na rzecz budowy tego rynku dialog na poziomie europejskim zyskał podstawy traktatowe (wprowadzenie art. 118 b).

Powstała także potrzeba uporządkowania podstaw instytucjonalnych dialogu sektorowe-

go na poziomie europejskim. W tym celu Komisja Europejska wydała decyzję z 20 maja 1998 roku *w sprawie ustanowienia komitetów dialogu sektorowego promujących dialog między partnerami społecznymi szczebla europejskiego*. Na podstawie tej decyzji istniejące wspólne komitety zastąpione zostały przez komitety dialogu sektorowego, a ponadto przewidziana została procedura wspólnego wnioskowania przez europejskich partnerów społecznych do Komisji Europejskiej o powołanie kolejnych komitetów – dla innych sektorów.

W preambule decyzji podkreślone zostało znaczenie dialogu na poziomie sektorowym, które polega na możliwości dokonywania najlepszej oceny procesów deregulacji zatrudnienia. Ponadto wskazano na stworzoną w traktacie możliwość stosowania przez partnerów społecznych regulacji umownych na poziomie europejskim. Stanowisko w sprawie znaczenia europejskiego dialogu na poziomie sektorowym Komisja Europejska konsekwentnie podtrzymała w późniejszych dokumentach, a w szczególności w komunikacie z czerwca 2002 roku *The European social dialogue, a force for innovation and change (COM (2002) 341 final)*, w którym stwierdziła, że komitety są właściwą płaszczyzną do poruszania kwestii związanych z zatrudnieniem, warunkami pracy, przygotowaniem zawodowym, problemami wynikającymi ze zmian demograficznych, rozszerzeniem Unii czy globalizacją.

Powołanie komitetu sektorowego w edukacji – w początkowym okresie jego działalności – zostanie wykorzystane przez ETUCE i EFEE między innymi do wypracowania stanowisk wobec nowych inicjatyw Komisji Europejskiej w dziedzinie edukacji, to jest „Młodzież w drodze” („Youth on the move”) oraz „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia” („An Agenda for New Skills and Jobs”). Inicjatywy te angażują różnych partnerów – organy UE, państwa członkowskie, władze regionalne i lokalne oraz partnerów społecznych i organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Europejski dialog sektorowy koncentrować się będzie między innymi na wzmocnieniu współpracy i wymiany

informacji na temat umiejętności potrzebnych na rynku pracy (idea European Sector Councils on Jobs and Skills) czy zwalczaniu negatywnych zjawisk towarzyszących zatrudnieniu w sektorze edukacji, takich jak stres, hałas czy cyberprzestępczość.

Ten komitet sektorowy jest już czterdziestym komitetem. Obecnie prowadzone są rozmowy z przedstawicielami sektorów portowego i sportowego na temat utworzenia dla nich kolejnych komitetów sektorowego dialogu społecznego. ■

W UE działa 40 komitetów europejskiego dialogu sektorowego, które zajmują się sprawami dotyczącymi 145 milionów pracowników z kluczowych sektorów. Przyjęły one ponad 500 dokumentów dotyczących takich zagadnień, jak: bezpieczeństwo i higiena pracy, szkolenia zawodowe, posiadane umiejętności, równość szans, mobilność, społeczna odpowiedzialność biznesu, warunki pracy, zrównoważony rozwój – pisze ANDRZEJ ZYBAŁA

Dialog w 40 komitetach europejski dialog sektorowy

Komisja Europejska opublikowała w połowie 2010 roku dokument roboczy dotyczący funkcjonowania i potencjału europejskiego sektorowego dialogu społecznego¹. Podsumowuje w nim główne osiągnięcia tego dialogu, a także dokonuje przeglądu sposobu, w jaki funkcjonują europejskie komitety dialogu sektorowego.

Komisja Europejska (KE) ocenia, że europejski dialog sektorowy w ostatnich 12 latach wniósł wkład w budowę europejskiego modelu społecznego. Podkreśla również istnienie bezpośredniego związku między skutecznością krajowego dialogu sektorowego a efektywnością tego typu dialogu na szczeblu europejskim. Oba poziomy dialogu sektorowego oddziałują na siebie.

Dialog sektorowy, obok dialogu międzybranżowego, stanowi ważny instrument zarządzania na poziomie europejskim. Podstawę prawną tego dialogu stanowią art. 154–155 Traktatu lizbońskiego. Zasadniczą formą tego dialogu są komitety dialogu sektorowego, powoływane na podstawie decyzji Rady z 20 maja 1998 roku w sprawie utworzenia komitetów

dialogu sektorowego wspierających dialog między partnerami społecznymi na poziomie europejskim.

Inicjatywa utworzenia komitetu wychodzi od europejskich organizacji pracodawców i pracowników reprezentujących dany sektor. Organizacje te muszą sformułować wspólne cele, program prac oraz wypracować mechanizmy wzajemnego uznawania się, a następnie złożyć wspólny wniosek do Komisji Europejskiej, która dokonuje oceny ich reprezentatywności. Reprezentatywność europejskich organizacji uczestniczących w pracach komitetów dialogu sektorowego jest kombinacją trzech kryteriów wymienionych w art. 1 decyzji Rady, tj.:

- posiadanie struktur krajowych w danym sektorze w możliwie wszystkich państwach członkowskich;
- reprezentatywność organizacji krajowych afiliowanych w strukturach europejskich oraz zdolność tych organizacji do negocjowania i zawierania układów zbiorowych pracy i wdrażania porozumień europejskich;
- posiadanie przez wnioskujące organizacje odpowiedniej struktury umożliwiającej skuteczne uczestnictwo w pracach komitetu.

Po utworzeniu komitetu KE zapewnia wsparcie logistyczne i operacyjne. Istnieje także procedura podjęcia tymczasowej próby działania komitetu (czyli przed formalnym zobowiązaniem się do współpracy) na podstawie

wstępnej fazy testowej. Procedura taka zapewni większą elastyczność wymagań stawianych organizacjom europejskich partnerów społecznych i była już zastosowana w stosunku do sektora administracji centralnej. Komisja wspiera partnerów, aby mogli uzyskać potencjał organizacyjny pozwalający im na uczestnictwo w procesie konsultacji. Dlatego uruchamiane są projekty, które wspierają partnerów z pozycji budżetowych dotyczących dialogu społecznego i Europejskiego Funduszu Społecznego².

Komitety działają głównie jako fora dyskusyjne i miejsca, gdzie partnerzy społeczni uzgadniają sposoby poprawiania warunków pracy oraz metody poprawy stosunków między pracownikami a pracodawcami w ich odpo-

wiednich sektorach. Czytamy w dokumencie: *W ten sposób przyczyniają się do unowocześniania polityki gospodarczej i społecznej. Europejscy sektorowi partnerzy społeczni mają szczególne doświadczenie w swoich sektorach oraz znają doskonale realia swoich miejsc pracy. Komitety dysponują potencjałem, by udzielać pomocy w rozwiązywaniu takich kwestii, jak zarządzanie zmianą, restrukturyzacja, przewidywanie potrzeb w zakresie umiejętności i szkoleń, wchodzenie na rynek pracy, bezpieczeństwo i higiena pracy, integracja rynku pracy, zatrudnianie młodzieży, równość szans i zrównoważony rozwój oraz wszystkie zagadnienia związane ze strategią lizbońską 2000–2010, które będą również stanowiły element strategii 'Europa 2020'.*

Unijne zobowiązania i prawa

Komisja Europejska jest zobowiązana do propagowania i ułatwiania europejskiego dialogu, zarówno sektorowego, jak i ponadsektorowego. Mówi o tym Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). W artykule 152 Traktatu czytamy: *Unia uznaje i wspiera rolę partnerów społecznych na swoim poziomie, uwzględniając różnorodność systemów krajowych. Ułatwia ona dialog między nimi, szanując ich autonomię. Trójstronny szczyt społeczny do spraw wzrostu i zatrudnienia przyczynia się do dialogu społecznego.*

Komisja stwierdza, że wraz z europejskim prawodawstwem społecznym europejski dialog społeczny stanowi ważny instrument poprawy standardów pracy w Unii Europejskiej i wpływania na modernizację tych rynków. Europejski dialog pełni rolę niezależnego źródła europejskiego prawodawstwa w dziedzinie polityki społecznej. Ma to miejsce od czasu ustanowienia traktatu amsterdamskiego¹. *Europejscy partnerzy społeczni mogą przyjmować umowy, które mogą być wdrażane poprzez dyrektywy Rady, co czyni je prawnie wiążącymi dla wszystkich pracodawców i pracowników w Europie z chwilą gdy zostaną poddane transpozycji do prawodawstwa krajowego lub poprzez umowy zbiorowe (skuteczne erga omnes); mogą również zawierać umowy autonomiczne, które zostają wdrożone poprzez właściwe procedury krajowe. W tym drugim przypadku umo-*

wy są wiążące tylko dla sygnatariuszy i organizacji z nimi stowarzyszonych (skuteczność relatywna)².

Komisja podkreśla znaczenie dialogu sektorowego na poziomie europejskim. Wiele zagadnień ma obecnie wyraźny wymiar sektorowy. Przykładem może być bezpieczeństwo i higiena pracy, jej warunki oraz czas. Partnerzy powinni wypracowywać zrównoważone kompromisy, a także konkretne rozwiązania na poziomie sektorowym, wspólne dla wszystkich lub co najmniej dla większości państw członkowskich. *Komisja pragnie w dalszym ciągu udzielać technicznego i finansowego wsparcia takim negocjacom zarwsze, gdy będzie taka konieczność.*

Rozpoczęto również negocjacje w celu przygotowania konsultacji w sprawie ewentualnych inicjatyw legislacyjnych (umowy dotyczące ochrony pracowników przed zranieniem ostrymi narzędziami w szpitalach, przeciwko pyłom z krzemionki krystalicznej w przemyśle oraz w sprawie wdrożenia konwencji o pracy na morzu MOP).

¹ Artykuł 155 TFUE (dawny art. 139).

² Takie rozwiązanie nie wyklucza stosowania lub transpozycji umowy, w całości lub częściowo, poprzez ustawodawstwo na szczeblu krajowym: zob. dokument roboczy służb Komisji z 2 lipca 2008 r.: Sprawozdanie z wdrożenia umowy ramowej europejskich partnerów społecznych w sprawie telepracy SEC(2008)2178.

Komitety pełnią zatem rolę forów, które umożliwiają partnerom społecznym konsultację na temat rozwiązań proponowanych do wdrożenia w politykach europejskich w obszarze poszczególnych sektorów. Ponadto stanowią narzędzie autonomicznego dialogu pomiędzy europejskimi partnerami społecznymi, którzy mogą podejmować wspólne działania i prowadzić negocjacje w zakresie spraw ich interesujących i w ten sposób bezpośrednio oddziaływać na kształt prawodawstwa UE.

Do tej pory Komisja Europejska utworzyła 40 komitetów dialogu sektorowego. Komitety zajmują się sprawami dotyczącymi 145 milionów pracowników w Europie, zatrudnionych w kluczowych sektorach, takich jak: transport, energia, rolnictwo, budownictwo, handel, rybołówstwo, usługi publiczne, metalurgia, przemysł stoczniowy, edukacja. Przyjęły one ponad 500 dokumentów dotyczących takich zagadnień jak: bezpieczeństwo i higiena pracy, szkolenia zawodowe, posiadane umiejętności, równość szans, mobilność, społeczna odpowiedzialność biznesu, warunki pracy, zrównoważony rozwój itd. Ponadto komitety są również narzędziem niezależnego dialogu pomiędzy europejskimi partnerami społecznymi.

Etapy rozwoju komitetów. Dokument wyróżnia trzy generacje komitetów. Pierwsza z nich wywodziła się z komitetów doradczych i wspólnych, które zostały utworzone w ramach postanowień Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali oraz w ramach wspólnych działań, które prowadziły do utwo-

żenia wspólnego rynku (stal, kopalnie, rolnictwo, rybołówstwo morskie). W 1998 roku zdecydowano o przekształceniu komitetów w komitety sektorowego dialogu społecznego.

W latach 90. XX wieku powstawały komitety w reakcji na rozwój wspólnego rynku, z czym wiązała się większa liberalizacja, prywatyzacja i ponadgraniczna mobilność pracowników. Druga generacja komitetów to komitety w sektorach: budownictwo, bankowość, handel, ubezpieczenia, usługi pocztowe, telekomunikacja, elektryczność, sztuki sceniczne.

Z kolei po 2000 roku działalnością komitetów zostały objęte kolejne sektory, takie jak: szpitale, catering, stocznie, sztuki audiowizualne, przemysł chemiczny i metalurgiczny, inżynieria oraz branże oparte na technologii. Głównym tematem zainteresowania tych komitetów są takie zagadnienia, jak: kwalifikacje i mobilność pracowników, zdrowie i bezpieczeństwo, a także metody wpływania na europejskie polityki publiczne (trzecia generacja).

Pomimo znacznych różnic w funkcjonowaniu poszczególnych komitetów Komisja Europejska przyznaje, że stosowanie zasad wprowadzonych decyzją Rady z 1998 roku doprowadziło do ukształtowania się wspólnych ram, w których miejsce znajdują różne formy dialogu stosujące odmienne metody pracy, czyli procedury wewnętrzne.

Wyniki europejskiego dialogu. Komitety dialogu sektorowego wypracowały różne formy dokumentów, które są wynikiem ich pracy. Mają one charakter zarówno wiążący, jak

TABELA 1. Rezultaty w europejskim dialogu sektorowym

Kategoria tekstu	Podkategoria	Działania uzupełniające
umowy	wdrożenie przez dyrektywy; implementacja przez partnerów społecznych (art. 155 Traktatu lizbońskiego)	raporty implementacyjne
teksty zorientowane na proces	ramy działań, wytyczne, kodeksy postępowania, cele programowe	raporty monitorujące
wspólne opinie i instrumenty	deklaracje, przewodniki, podręczniki, strony internetowe, narzędzia	klauzule (bez zobowiązań do monitorowania); działania promocyjne

Źródło: Komisja Europejska.

i deklaracyjny czy techniczny. Na szczególną uwagę zasługują umowy zawierane na podstawie art. 155 Traktatu Lizbońskiego. Od 2004 roku uzgodniono cztery takie umowy – tyle samo przyjęto dyrektyw w zakresie zagadnień zatrudnienia oraz bezpieczeństwa i higieny pracy.

Europejscy partnerzy dialogu sektorowego poprzez rezultaty swojej pracy wnoszą wkład w rozwój polityki społecznej i zatrudnienia UE oraz poprawę warunków pracy. Ich doświadczenie i zdolność do zawierania umów mogą

być wykorzystane w kształtowaniu polityki przemysłowej oraz w realizacji strategii „Europa 2020” poprzez zobowiązanie do ponoszenia odpowiedzialności za implementację określonych działań z tych obszarów.

W 2004 roku Komisja wprowadziła klasyfikację rezultatów dialogu społecznego. Podkreśliła, że „wartość dodana tekstu zależy nie tylko wyłącznie od tego, czy jest on wiążący, ale również od działań, jakie podjęto na jego podstawie, i od jego skutecznego wdrożenia”³. Za wyniki prac komitetów uznawane są:

TABELA 2. Przykłady rezultatów pracy europejskich komitetów sektorowego dialogu społecznego (z lat 2006–2010)

Rolnictwo	Porozumienie ramowe w sprawie ograniczenia narażenia pracowników na ryzyko dolegliwości mięśniowo-szkieletowych związanych z pracą (2006 rok)
Lotnictwo cywilne	Wytyczne dotyczące ustaleń konsultacyjnych w sprawie funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej (2007 rok)
Handel	Zestaw narzędzi dotyczący zapobiegania przypadkom przemocy ze strony osób trzecich w handlu (2009 rok)
Budownictwo	Zalecenia dotyczące samozatrudnienia i fikcyjnego samozatrudnienia (2010 rok) Wspólna „baza danych dotycząca delegowania” (2008 rok)
Catering	Wspólne oświadczenie w sprawie otyłości (2007 rok)
Elektryczność	Zestaw narzędzi dotyczący społecznie odpowiedzialnej restrukturyzacji z przewodnikiem po najlepszych praktykach (2008 rok)
Gazownictwo	Zestaw narzędzi dotyczący zmian demograficznych, zarządzania wiekiem i kompetencji (2009 rok)
Szpitala	Kodeks postępowania i działania następcze w odniesieniu do etycznego zatrudniania transgranicznego i zatrzymywania pracowników (2008 rok)
Profesjonalne utrzymanie czystości	Podręcznik dotyczący ergonomii podczas wykonywania czynności związanych z utrzymaniem czystości (2007 rok)
Ubezpieczenia	Wspólne oświadczenie w sprawie wyzwań demograficznych (2010 rok)
Samorządy lokalne i regionalne	Wytyczne dotyczące przygotowywania planów działania w zakresie równości płci (2007 rok)
Usługi w zakresie pielęgnacji	Porozumienie w sprawie wdrożenia europejskich certyfikatów fryzjerskich (2009 rok)
Działalność ochroniarska	Europejski edukacyjny zestaw narzędzi dla trzech profili działalności ochroniarskiej: 1. Patrole mobilne, 2. Centra reagowania na alarmy, 3. Bezpieczeństwo na lotniskach (2006 rok)
Koleje	Koncepcja zdolności do zatrudnienia w sektorze kolejnictwa – zalecenia (2007 rok). Wspólne zalecenia dotyczące szerszej reprezentacji i integracji kobiet w sektorze kolejnictwa (2007 rok)
Rybołówstwo morskie	Podręcznik na temat zapobiegania wypadkom na morzu i bezpieczeństwa rybaków (2007 rok)
Cukrownictwo	Piąte sprawozdanie z wdrożenia (2007 rok), dotyczące kodeksu postępowania w zakresie odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw
Przemysł skórzany i garbarski	Normy sprawozdawczości społecznej i środowiskowej (2008 rok)
Telekomunikacja	Różnorodność w pracy: przegląd dobrych praktyk (2007 rok)
Wyroby włókiennicze i odzieżowe	Zalecenia: w jaki sposób lepiej przewidywać zmiany w przemyśle i restrukturyzacje w sektorze oraz jak nimi zarządzać (2008 rok)

Źródło: Komisja Europejska.

(1) **umowy** (mogą zostać wdrożone do europejskiego prawa poprzez europejskie dyrektywy), które są wiążące dla partnerów. Muszą być realizowane i monitorowane. Ich podstawą jest art. 155 Traktatu lizbońskiego,

(2) **teksty zorientowane na proces** (ramy działań, wytyczne, kodeksy postępowania, cele programowe). Nie są prawnie wiążące, ale muszą być realizowane, a postępy w ich wdrażaniu muszą być oceniane w sposób regularny,

(3) **wspólne opinie i instrumenty**. Są one formułowane z myślą o wpływaniu europejskich partnerów na rozwiązania i polityki publiczne realizowane w UE, a także stanowią formę dzielenia się ich wiedzą.

Większość dokumentów przyjmowanych przez komitety ma charakter techniczny i polega na nadaniu wymiaru europejskiego poszczególnym problemom (na przykład wspólna strona internetowa, która dotyczy delegowania pracowników w budownictwie, CV w rolnictwie, przewodnik i regularne sprawozdania dotyczące odpowiedzialnej restrukturyzacji w cukrownictwie).

Dokument Komisji wskazuje jednak, że komitety nie powinny być oceniane wyłącznie przez pryzmat liczby tekstów, które wypracowują. Ważne jest również to, że przyczyniają się do podnoszenia świadomości, wspierają dialog społeczny na poziomie kraju/regionu lub przedsiębiorstwa, a także to, że wpływają na kształt europejskich polityk publicznych. *Wspólne teksty, prezentacje dobrych praktyk lub zaangażowanie we wspólne projekty (seminaria, konferencje, badania, warsztaty) oferują partnerom społecznym możliwości wymiany doświadczeń i budowania zaufania (...). Wspólne opinie i wspólny wkład w konsultacje również są potężnymi instrumentami umożliwiającymi wpływanie na polityki europejskie oraz bronienie interesów sektora, przykładowo w czasie debat na temat dyrektyw dotyczących delegowania pracowników⁴ i usług na rynku wewnętrznym⁵ w sektorze budownictwa.*

Wymiar konsultacyjny i negocjacyjny.

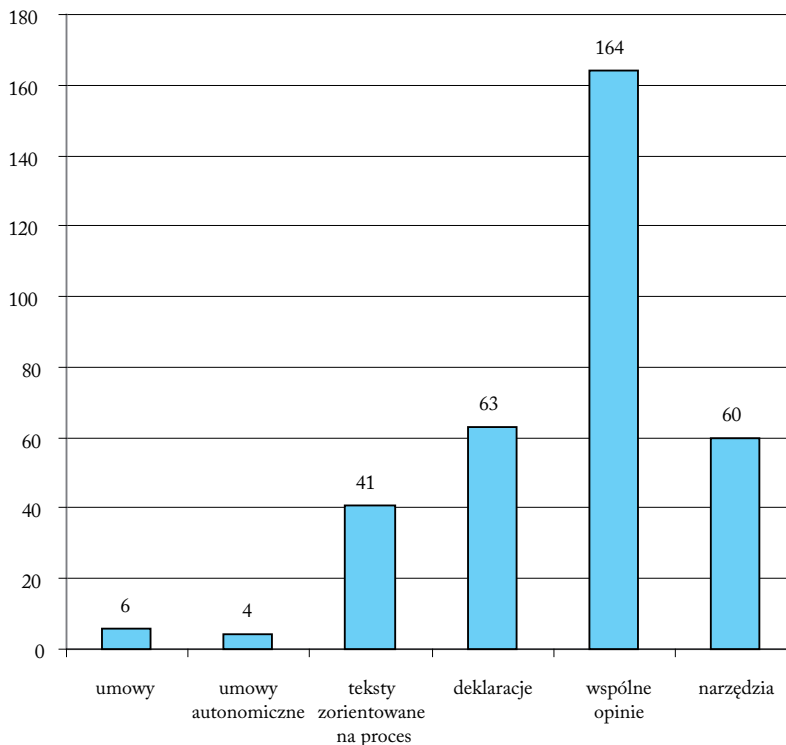
Europejscy partnerzy społeczni uczestniczą w coraz większym stopniu w procesie kształto-

TABELA 3. Europejskie umowy sektorowe i ponadsektorowe (wdrożone przez dyrektywy UE lub procedury wewnętrzne)

Sektory	Porozumienia
Szpitalne	DYREKTYWA RADY 2010/32/UE z 10 maja 2010 r. w sprawie wykonania umowy ramowej dotyczącej zapobiegania zranieniom ostrymi narzędziami w sektorze szpitali i opieki zdrowotnej zawartej między HOSPEEM a EPSU
Transport morski	DYREKTYWA RADY 2009/13/WE z 16 lutego 2009 r. w sprawie wdrożenia umowy zawartej między Stowarzyszeniem Armatorów Wspólnoty Europejskiej (ECSA) a Europejską Federacją Pracowników Transportu (ETF) w sprawie Konwencji o pracy na morzu z 2006 r. oraz w sprawie zmiany dyrektywy 1999/63/WE DYREKTYWA RADY 1999/63/WE z 21 czerwca 1999 r. dotycząca umowy w sprawie organizacji czasu pracy marynarzy, przyjętej przez Stowarzyszenie Armatorów Wspólnoty Europejskiej (ECSA) i Federację Związków Zawodowych Pracowników Transportu w Unii Europejskiej
Koleje	DYREKTYWA RADY 2005/47/WE z 18 lipca 2005 r. w sprawie umowy między Stowarzyszeniem Kolei Europejskich (CER) a Europejską Federacją Pracowników Transportu (ETF) w sprawie niektórych aspektów warunków pracy pracowników wykonujących pracę w trasie, uczestniczących w świadczeniu interoperacyjnych usług transgranicznych w sektorze kolejowym
Lotnictwo cywilne	DYREKTYWA RADY 2000/79/WE z 27 listopada 2000 r. dotycząca europejskiego porozumienia w sprawie organizacji czasu pracy personelu pokładowego w lotnictwie cywilnym, zawartego przez Stowarzyszenie Europejskich Linii Lotniczych (AEA), Europejską Federację Pracowników Transportu (ETF), Europejskie Stowarzyszenie Cockpit (ECA), Stowarzyszenie Linii Lotniczych Regionów Europy (ERA) i Międzynarodowe Stowarzyszenie Przewoźników Lotniczych (IACA)
14 sektorów przemysłowych	Umowa dotycząca ochrony zdrowia pracowników poprzez prawidłowe obchodzenie się i użytkowanie krzemionki krystalicznej i produktów, które ją zawierają (podpisana 25 kwietnia 2006 r.)

Źródło: Komisja Europejska.

WYKRES 1. Wspólne rezultaty wypracowane w komitetach europejskiego dialogu sektorowego



Źródło: Komisja Europejska.

wania programów i polityk publicznych w Europie. Komisja Europejska konsultuje z nimi wszelkie inicjatywy z zakresu europejskiej polityki społecznej. Przewiduje to art. 154 Traktatu lizbońskiego. Partnerzy społeczni są konsultowani także przez służby Komisji Europejskiej zajmujące się politykami sektorowymi (takimi jak polityki dotyczące handlu, rynku wewnętrznego, edukacji, przemysłu czy transportu).

Komisja Europejska opracowała metodologię i procedurę oceny wpływu dla wszystkich swoich inicjatyw, z uwzględnieniem między innymi inicjatyw podlegających konsultacji z komitetami dialogu sektorowego. Skuteczność konsultacji z komitetami zależy od ich zdolności organizacyjnych, które stwarzają warunki do zaprezentowania stosownego stanowiska w określonym czasie.

Zdaniem KE, komitety mają potencjał do zwiększania liczby umów sektorowych. Negocjacje w tym celu są w coraz większym stopniu uniezależnione od formalnych konsultacji, któ-

re inicjuje KE. *Rozpoczynają się lub już trwają negocjacje w takich sektorach, jak usługi w zakresie pielęgnacji, zawodowa piłka nożna, żegluga śródlądowa i rybołówstwo morskie.* Problemem jest to, że istotne sektory, w których dominują duże przedsiębiorstwa ponadnarodowe (metalurgia, telekomunikacja, przemysł chemiczny, lotnictwo cywilne), przykładają często mniejszą wagę do europejskiego szczebla sektorowego. Partnerzy społeczni wolą bowiem negocjować na poziomie przedsiębiorstwa, także w europejskich radach zakładowych. *Sektor publiczny również nie uczestniczył w negocjacjach sektorowych aż do czasu umowy ramowej dotyczącej zranień ostrymi narzędziami w sektorze szpitali, zawartej w 2009 roku.*

Zwiększanie zakresu przedmiotowego dialogu. Wielkim wyzwaniem jest wyznaczenie określonych sektorów do prowadzenia w nich dialogu. Wiadomo bowiem, że w obecnej dobie mamy do czynienia z olbrzymią

zmiennością wynikającą z ustawicznych przekształceń branż. W ich obrębie zmieniają się także przedsiębiorstwa, które można uznać za kluczowe. Po 1998 roku Komisja Europejska była proszona o tworzenie komitetów w dużych sektorach gospodarki (budownictwo, rolnictwo, usługi pocztowe, handel, szpitale, edukacja, inżynieria i branże nowoczesnych technologii, metalurgia) oraz w mniejszych sektorach, takich jak stocznie, bądź mikrosektorach, takich jak zawodowa piłka nożna. W warunkach dynamicznych zmian w sektorach i pomiędzy nimi zaistniała poważna trudność dotycząca rozgraniczenia zakresu kompetencji między poszczególne komitety sektorowe.

W ostatnich latach pojawiły się natomiast nowe sektory, takie jak tanie linie lotnicze w lotnictwie cywilnym, prywatni operatorzy w sektorze usług pocztowych i telekomunikacji czy wiejscy podwykonawcy w rolnictwie. *W sektorze publicznym niektóre organizacje podane zostały prywatyzacji i restrukturyzacji. Ponadto struktura organizacji partnerów społecznych może ewoluować na szczeblu europejskim i krajowym, prowadząc do pojawienia się nowych lub silniejszych aktorów. Przykładowo małe i średnie przedsiębiorstwa w coraz większym stopniu wyrażają zainteresowanie europejskim sektorowym dialogiem społecznym.*

Komisja, wyznaczając sektory, uwzględniła przedmiotową działalność gospodarczą, a także konfigurację instytucjonalną jej partnerów społecznych. Bierze także pod uwagę skalę działań w poszczególnych branżach. *W praktyce zakres działalności komitetu sektorowego dialogu społecznego jest ściśle związany z reprezentatywnością jego członków⁶. Dlatego też aby działalność komitetów była dla ich członków interesująca, muszą być one jak najbardziej reprezentatywne⁷, a przy tym tak skoncentrowane na danej dziedzinie, jak to konieczne. Powinny one zrzeszać wszystkich związanych z daną dziedziną partnerów oraz zapewniać wystarczającą reprezentatywność.*

Podniesienie efektywności. Komisja zachęca komitety sektorowe, a także przedstawicieli dialogu ponadsektorowego do podejmo-

wania wspólnych inicjatyw w celu uzyskania efektu synergii. W ostatnich latach zaowocowały one dyskusjami na wiele tematów, ale również konkretnymi wynikami, w szczególności autonomicznymi umowami. Czytamy w dokumencie: *Ten rodzaj współpracy zwiększa wartość dodaną, jaką niesie ze sobą europejski sektorowy dialog społeczny, pozwalając równocześnie na uniknięcie dublowania pracy i zmniejszanie rozbieżności między stanowiskami partnerów społecznych.*

Przełom w pracy sektorów nastąpił w 2006 roku, gdy 14 sektorów przemysłowych zawarło autonomiczną wielosektorową umowę dotyczącą ochrony zdrowia pracowników poprzez prawidłowe obchodzenie się i użytkowanie krzemionki krystalicznej i produktów, które ją zawierają. Po raz pierwszy współpraca między ponadsektorowym a sektorowym dialogiem społecznym miała miejsce przy okazji działań związanych z autonomicznym porozumieniem europejskich partnerów dotyczącym telepracy (2002 rok). Kolejnym przykładem jest autonomiczna umowa dotycząca stresu związanego z pracą (2004 rok). Przyjęło ją kilka komisji sektorowych (ochroniarski, budownictwo, elektryczny oraz administracja centralna). Z kolei w kilku komitetach sektorowych (między innymi handlowym, firm ochroniarskich) podjęto działania, aby uzupełnić treść autonomicznej umowy dotyczącej przemocy w miejscu pracy. Opracowywana zmiana dotyczy wprowadzenia postanowień odnoszących się do przemocy ze strony osób trzecich (to jest przemocy, której dopuszczają się osoby spoza przedsiębiorstwa).

Poza tym komitety realizują proces wymiany doświadczeń. Współpraca w tym zakresie wymaga regularnego przepływu informacji i monitorowania zagadnień interesujących dane komitety. Jedną z form pomocy oferowanej przez Komisję Europejską jest Forum Łącznikowe (Liaison Forum). Pozytywny przykład współpracy komitetów dialogu sektorowego dotyczy obszaru społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych. Wymiana doświadczeń zaowocowała publikacją serii podobnych broszur/podręczników z wytycznymi dla organizacji

i organów publicznych, które udzielają zamówień w tych sektorach. Praca nad tym zagadnieniem zbieżna jest z pracami Komisji Europejskiej nad kwestiami społecznymi w zakresie procesu zamówień publicznych.

Dokument wskazuje, że: *Rozwijanie synergii pomiędzy komitetami oraz pomiędzy ponadsektorowym i sektorowym dialogiem społecznym może znacząco przyczynić się do promowania unijnych celów w zakresie zatrudnienia i polityki społecznej, zgodnie z art. 9 Traktatu lizbońskiego.*

Dialog i monitoring. Ważna kwestia, która została poruszona w dokumencie, dotyczy potencjału partnerów dialogu sektorowego do wpływania na poprawę warunków pracy w Europie, a zależy to od tego, jak ustalenia dialogu będą wdrażane w miejscach pracy. Komisja w komunikacie z 12 sierpnia 2004 roku zwróciła uwagę partnerów społecznych na potrzebę wprowadzenia szczegółowych przepisów w zakresie działań następczych i sprawozdawczości, umożliwiających śledzenie wyników, jakie przyniosły ustalenia dialogu.

Problemem jest to, że europejskie organizacje reprezentowane w komitetach dialogu sektorowego mają często niewielkie możliwości wpływania na stowarzyszone w nich organizacje krajowe. W takiej sytuacji ważne jest, aby skutecznie zaangażować krajowych sektorowych partnerów społecznych w dialog europejski. Wiele zależy od interakcji pomiędzy mechanizmami unijnego dialogu społecznego a różnymi krajowymi systemami stosunków pracy.

Skuteczna realizacja ustaleń na poziomie krajowym ma również ścisły związek z reprezentatywnością partnerów społecznych. Dlatego ważne jest, by komitety miały jak najwięcej członków i potrafiły angażować w razie potrzeby nowych graczy: organizacje krajowe nieuczestniczące w pracach komitetów na szczeblu europejskim mogą nie chcieć realizować postanowień, w których opracowywaniu nie brały udziału.

Partnerzy dialogu sektorowego zobowiązują się, że zawarte przez nich autonomiczne umowy będą realizowane w ich macierzystych

krajach poprzez macierzyste narodowe organizacje. Mają podejmować starania o wdrożenie umów z ich inicjatywy (poprzez prawodawstwo, umowy zbiorowe, kodeksy postępowania, wspólną promocję itd.). Obowiązek realizacji ustaleń ma wiążący charakter, tym bardziej jeśli partnerzy społeczni zdecydują się negocjować umowę, która skutkuje tym, że Komisja Europejska zawiesza swój wniosek legislacyjny. W tej sytuacji partnerzy społeczni powinni zapewnić, że ich umowy zostaną wdrożone skutecznie i w całości. KE wskazuje, że: *Europejscy partnerzy społeczni muszą więcej inwestować w procesy monitorowania i rozwijać odpowiednie wskaźniki w celu poprawy przebiegu realizacji postanowień uzgodnionych przez nich tekstów⁸.*

Komisja odpowiada za monitorowanie prac komitetów dialogu sektorowego, stymuluje ich działalność. Ale ma także prawo do zawieszenia komitetu, który okaże się niezdolny do wypełniania swoich obowiązków. W dokumencie Komisja wskazuje, że przykłada wagę do kwestii takich, jak przyjmowanie właściwego programu prac, właściwe zasady postępowania, merytoryczne agendy spotkań, protokoły i wnioski ze spotkań, skuteczna realizacja podjętych decyzji. Doświadczenie pokazuje, że komitety przechodzą czasami przez okresy niskiej aktywności. Może wynikać to z konfliktów pomiędzy partnerami lub braku reprezentatywności. Mimo to Komisja do pewnego momentu może udzielać pomocy, na przykład zapewniając koordynację partnerom, wsparcie techniczne (takie jak organizacja spotkań, tłumaczenia językowe, kształcenie, wydatki ponoszone na ekspertów). Komisja organizuje ponad 180 spotkań rocznie (dla każdego komitetu rocznie jedno-dwa posiedzenia plenarne oraz trzy-cztery spotkania grup roboczych). Każdego roku realizowanych jest około 30–50 projektów dla partnerów społecznych i ich organizacji stowarzyszonych.

Podsumowanie. Komitety sektorowego dialogu społecznego mają to do siebie, że dają partnerom społecznym ramy do koordynacji wspólnych działań na poziomie europejskim.

Komisja ocenia, że potrzebne jest zwiększenie konsultacyjnego wymiaru mechanizmów dialogu sektorowego. Komitety powinny jednak być bardziej systematycznie angażowane w proces oceny skutków w europejskich politykach publicznych. Czytamy: *Ich elastyczność umożliwia znajdowanie rozwiązań problemów pracowniczych dopasowanych do różnorodności i złożoności poszczególnych sektorów.*

Komisja działa na rzecz rozszerzenia zasięgu komitetów sektorowego dialogu na całą gospodarkę i rynek pracy. Widzi bowiem wartość dodaną płynącą z funkcjonowania kolejnych komitetów. Ale europejscy partnerzy społeczni powinni działać także na rzecz integracji wszystkich powiązanych podmiotów w swoich środowiskach zawodowych. Za ważne uznaje zwiększanie reprezentatywności w środowisku organizacji działających w strukturach europejskiego dialogu sektorowego. W tym celu europejscy partnerzy społeczni powinni regularnie dokonywać przeglądu stanu swoich komitetów, aby dostosowywać je do zmian, które zachodzą w danym sektorze i w całej gospodarce. ■

¹ Dokument roboczy służb Komisji w sprawie funkcjonowania i potencjału europejskiego sektorowego dialogu społecznego, Bruksela, 22.07.2010 r. SEK(2010) 964 wersja ostateczna.

² Artykuł 5 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1081/2006 z 31 lipca 2007 r.: *W ramach celu Konwergencja z zasobów EFS przydzielana jest odpowiednia kwota na budowę zdolności, w tym na szkolenia, działania mające na celu tworzenie sieci współpracy, wzmocnienie dialogu społecznego oraz działalność podejmowaną wspólnie przez partnerów społecznych, w szczególności w odniesieniu do zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw, o których mowa w art. 3 ust. 1 lit. a).*

³ Dokument roboczy służb Komisji w sprawie funkcjonowania i potencjału europejskiego sektorowego dialogu społecznego, Bruksela, 22.07.2010 r., SEK(2010) 964 wersja ostateczna, s. 10.

⁴ Dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług.

⁵ Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 grudnia 2006 r. w sprawie usług na rynku wewnętrznym.

⁶ Organizacje pracodawców działają zazwyczaj na wyższych obszarach, przeciwieństwo do związków zawodowych.

⁷ Komisja będzie na przykład zachęcała do stworzenia dużego wspólnego komitetu sportowego zamiast tworzenia oddzielnych komitetów dla poszczególnych dyscyplin.

⁸ Przykładowo, wskaźniki opracowane dla wdrożenia autonomicznej umowy dotyczącej ochrony zdrowia pracowników poprzez prawidłowe obchodzenie się i użytkowanie krzemionki krystalicznej i produktów, które ją zawierają.

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 simultanicznego, sprzęt nagłaśniający, łącze internetowe, projekторы multimedialne, rzutniki pisma, laptopy oraz obsługę techniczną. Gwarantujemy przeprowadzenie imprez na najwyższym poziomie.



POKOJE GOŚCINNE

Do dyspozycji naszych gości oddajemy 76 miejsc noclegowych. Pokoje wyposażone są w telewizję kablową i pełen węzeł sanitarny.

Gościom Centrum zapewniamy możliwość korzystania z:

- bezprzewodowego internetu,
- usług cateringowych,
- parkingu.

NOTY O AUTORACH

RAFAŁ BAKALARCZYK – doktorant w IPS UW, od października 2010 r. sekretarz redakcji Pisma Dialogu Społecznego „Dialog”.

GRZEGORZ TOMASZ GROSSE – doktor habilitowany, pracownik Instytutu Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk. Specjalista tematyki europejskiej, zwłaszcza polityk gospodarczych UE. Ostatnio opublikował książkę pod tytułem „Europa na rozdrożu” (Instytut Spraw Publicznych, 2008) oraz raport „Rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej a budowa kapitału intelektualnego na obszarach wiejskich”.

BARBARA SURDYKOWSKA – asystentka w Katedrze Prawa Pracy Uniwersytetu im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, autorka wielu artykułów poświęconych problematyce rynku pracy i europejskiego dialogu społecznego.

EWA RYBICKA – pracownik Departamentu Dialogu i Partnerstwa Społecznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.

IRENA DRYLL – publicystka, dziennikarka „Nowego życia Gospodarczego”, od wielu lat specjalizuje się w dziedzinie dialogu społecznego i polityce społecznej.

RAFAŁ TOWAŁSKI – doktor, adiunkt w Katedrze Socjologii Ekonomicznej Szkoły Głównej Handlowej; ekspert do spraw dialogu społecznego firmy S. Partner.

JULIUSZ GARDAWSKI – profesor socjologii, kierownik Katedry Socjologii Ekonomicznej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Autor wielu badań i prac dotyczących stosunków przemysłowych,

instytucji pracowniczych, dialogu społecznego i związków zawodowych. Ostatnio wydał „Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka” (Warszawa 2009).

HYMAN RICHARD – profesor, wykładowca w zakresie stosunków przemysłowych w London School of Economics, wydawca European Journal of Industrial Relations, konsultant Międzynarodowej Organizacji Pracy i związków zawodowych na narodowym i unijnym szczeblu.

RAJKIEWICZ ANTONI – Profesor doktor habilitowany, zajmuje się od 1948 roku polityką społeczną, w szczególności polityką zatrudnienia i migracji zarobkowych. Redaktor kilku podręczników polityki społecznej, autor kilkuset publikacji z różnych dziedzin polityki społecznej. Doktor honoris causa Uniwersytetu w Helsinkach.

POLIWCZAK IWONA – doktor, pracownik naukowy w Zakładzie Zatrudnienia i Rynku Pracy Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych oddział w Łodzi. Autorka tekstów o rynku pracy.

MACIEJ PAŃKÓW – socjolog, absolwent Instytutu Socjologii UW, badacz społeczny, współpracownik The Gallup Organization Poland. Jego zainteresowania koncentrują się wokół zbiorowych stosunków pracy, polityk publicznych oraz społecznych aspektów Internetu.

ANDRZEJ ZYBAŁA – dr nauk społecznych, wykładowca w Krajowej Szkole Administracji Publicznej, redaktor naczelny Pisma Dialogu Społecznego „Dialog”.



Ministerstwo
Pracy
i Polityki
Społecznej