

Europejski dialog społeczny wokół kryzysu

RAFAŁ TOWALSKI 39

Mechanizmy lepszego rządzenia

P. BEDNARZ, A. SZCZEŚNIAK, M. BĄK 24

Wokół działań strategicznych państwa

TOMASZ G. GROSSE 60

Wartość dialogu. Harmonijne funkcjonowanie państwa

WALDEMAR PAWLAK 57

Partnerzy dialogu społecznego w wielu krajach pracowali, aby osłabić skutki kryzysu gospodarczego. Wypracowywali pomysły zarówno na szczeblu przedsiębiorstw, jak i krajowym i europejskim.

Stanowienie dobrego prawa jest kluczowym i niełatwym wyzwaniem w każdym kraju. Przeprowadzenie dojrzałych konsultacji społecznych nad projektami prawa może być znaczącym krokiem naprzód.

W ostatniej kadencji rządu Komisja Trójstronna była niejednokrotnie forum, na którym powstawały ważne rozwiązania dla naszej gospodarki i społeczeństwa.

SPIS TREŚCI

Oblicza dialogu

- 5 Zagadnienia pozapłacowe w układach zbiorowych
COSTANZA RODRIGUEZ D'ACRI, ALISON JOHNSTON, ANDREAS KORNELAKIS
[Układy zbiorowe pracy dotyczyły kiedyś głównie płac i stabilności zatrudnienia, a obecnie coraz większą rolę odgrywają kwestie pozapłacowe]
- 24 Mechanizmy lepszego rządzenia
PAULINA BEDNARZ, ANNA SZCZESŃIAK, MIECZYŚLAW BĄK
[Dojrzsze konsultacje społeczne przyczyniłyby się do tworzenia lepszego prawa. Obywatele mieliby szansę na głębsze zaangażowanie w sprawy publiczne]
- 34 Europejski dialog społeczny
BARBARA SURDYKOWSKA
[Europejscy działacze związkowi niezbyt dobrze oceniają efekty europejskiego dialogu społecznego, jakkolwiek pokładają w nim duże nadzieje]
- 39 Europejski dialog społeczny wokół kryzysu
RAFAL TOWALSKI
[Partnerzy społeczni w Europie od początku kryzysu aktywnie uczestniczyli w działaniach, których celem było osłabienie jego negatywnych skutków]
- 44 W postfordowskiej fabryce
JAN CZARZASTY, IRENA DRYLL, MAREK PIELACH
[Pomimo znacznych trudności, związki zawodowe powoli zakorzeniają się w wielkopowierzchniowych sieciach handlowych]
- 57 Wartość dialogu
WALDEMAR PAWLAK
[Bez dialogu nie można mówić o prawidłowym funkcjonowaniu instytucji publicznych i realizowaniu przez państwo swoich obowiązków względem obywateli]

Polityki publiczne i strategiczne państwa

- 60 Wokół działań strategicznych państwa
TOMASZ G. GROSSE
[Rząd sformułował cele polityki regionalnej do 2020 roku. Diagnoza wskazuje na rosnące różnice w poziomie rozwoju między regionami]

- 70 O lepszą jakość usług wsparcia!

IWONA POLIWCAK

[Urzędy pracy mają wzmocnić swój potencjał analityczny, aby móc lepiej badać zapotrzebowanie pracodawców na określone kwalifikacje pracowników]

Książki – Dokumenty – Relacje

- 86 Dialog nad sporami
ANNA GRABOWSKA
[Seminarium Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z okazji 20-lecia obowiązywania ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych]
- 90 Odnowa i przyszłość związków zawodowych
ANNA GRABOWSKA
[Debata w Fundacji im. Friedricha Eberta i SGH pt. „Rewitalizacja polskich związków zawodowych na tle doświadczeń europejskich”]
- 95 Nowe władze Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych
EWA RYBICKA
[Józef Niemiec pozostał na stanowisku zastępcy sekretarza generalnego Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych]
- 97 Dialog wokół zasad bezpiecznej pracy
ANNA GRABOWSKA
[28 kwietnia w Sejmie odbyła się uroczysta sesja Rady Ochrony Pracy z okazji Dnia Ofiar Wypadków przy Pracy]
- 101 Najwięcej wykroczeń dotyczyło wynagrodzeń
ANNA GRABOWSKA
[W 2010 r. inspektorzy Państwowej Inspekcji Pracy przeprowadzili 95,3 tys. kontroli u 70,1 tys. pracodawców zatrudniających łącznie prawie 3,7 mln osób]
- 104 Nowy komitet sektorowy w dialogu europejskim
EWA RYBICKA
[Nowy komitet europejskiego dialogu zajmie się zagadnieniami dotyczącymi sektora centralnych administracji rządowych]
- 107 Z ręką na pulsie gospodarki
ADAM AMBROZIK
[Zespół ds. Polityki Gospodarczej i Rynku Pracy analizuje rozwiązania legislacyjne, najważniejsze zjawiska w gospodarce, formułuje rekomendacje]
- 110 Kronika dialogu społecznego (maj-lipiec)
- 121 Abstracts



Zagadnienia pozapłacowe w układach zbiorowych. Austria, Grecja, Włochy

COSTANZA RODRIGUEZ D'ACRI, ALISON JOHNSTON,
ANDREAS KORNELAKIS



Mechanizmy lepszego rządzenia. Rola konsultacji społecznych

P. BEDNARZ, A. SZCZEŚNIAK, M. BĄK



Europejski dialog społeczny. Okrągła rocznica

BARBARA SURDYKOWSKA



Wokół działań strategicznych państwa

TOMASZ G. GROSSE



XII Kongres Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych

EWA RYBICKA

Postindustrialne przemiany, które zachodzą od połowy lat 70. XX wieku, zachwiały równowagę sił pomiędzy związkami zawodowymi i pracodawcami. Zachwiana została także potęga świata pracy widoczna w potencjale ich przedstawicieli. To skutek między innymi rozwoju elastycznej specjalizacji, rosnącego umiędzynarodowienia wymiany handlowej, zwiększonej mobilności kapitału.

Dojrzałe konsultacje społeczne mogą przyczynić się do stanowienia lepszego prawa. W Polsce poprawiłoby je wprowadzenie zasady informowania o wynikach konsultacji, w tym o uwzględnionych i odrzuconych propozycjach, a także wydłużenie czasu konsultacji lub przynajmniej dotrzymywanie terminu 30 dni czy zorganizowanie specjalnego portalu, poświęconego wyłącznie konsultacjom.

W 2011 roku obchodzimy 20. rocznicę podpisania Protokołu o Polityce Społecznej, stanowiącego prawną podstawę dla prowadzenia europejskiego dialogu społecznego. Impulsem do jego rozwoju było dostrzeżenie dysproporcji między poziomem integracji europejskiej w sferze politycznej i gospodarczej a poziomem integracji w sferze rozwiązań społecznych.

Rząd sformułował cele polityki regionalnej do 2020 roku. Diagnoza wskazuje na rosnące różnice w poziomie rozwoju między regionami. Finansowanie zaplanowanych działań opiera się na funduszach unijnych. Natomiast za problem można uznać to, że nie planuje się wzrostu inwestycji finansowanych ze źródeł krajowych.

Józef Niemiec ponownie na stanowisku Zastępcy Sekretarza Generalnego Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych (ETUC). Tak zdecydował obradujący w maju w Atenach XII Kongres tej organizacji. Sekretarzem Generalnym została Bernadette Ségol z Francji – pierwsza kobieta na tym stanowisku w historii ETUC. Kongres odbywał się pod hasłem „Mobilizacja na rzecz Europy Społecznej”.



Europejski dialog społeczny wokół kryzysu

RAFAŁ TOWALSKI

Partnerzy społeczni od początku aktywnie uczestniczyli w działaniach służących osłabieniu negatywnych skutków kryzysu. Wykazali aktywność na szczeblu krajowym i przedsiębiorstw, a w mniejszym zakresie w ramach europejskich struktur dialogu. Niska efektywność partnerów na płaszczyźnie europejskiej wynika ze znacznego zróżnicowania ich organizacji narodowych oraz z prawnej charakterystyki ich porozumień.



W postfordowskiej fabryce. Stosunki pracy w handlu wielkopowierzchniowym

JAN CZARZASTY, IRENA DRYLL, MAREK PIELACH

Związki zawodowe powoli zakorenieniają się w wielkopowierzchniowych sieciach handlowych. Są już przykłady, że aktywnie poprawiały warunki płacy i pracy. Ale nadal bardzo długa wydaje się droga do ustanowienia układów zbiorowych pracy w tym sektorze. Reprezentacja pracownicza wciąż nie wydaje się na tyle znacząca, aby mogła efektywnie współkształtować stosunki pracy.



Fot. Ministerstwo Gospodarki

Wartość dialogu. Harmonijne funkcjonowanie państwa

WALDEMAR PAWŁAK

W ostatniej kadencji rządu Komisja Trójstronna była niejednokrotnie forum, na którym powstawały niezwykle ważne rozwiązania dla polskiej gospodarki i polskiego społeczeństwa. Niejednokrotnie podejmowano wspólnie decyzje trudne, ale niezbędne dla właściwego rozwoju naszego kraju.



O lepszą jakość usług wsparcia na rynku pracy

IWONA POLIWCZAK

Urzędy pracy mają wzmocnić swój potencjał analityczny, aby móc lepiej badać zapotrzebowanie pracodawców na określone kwalifikacje pracowników, a także aby precyzyjniej prognozować. Brakuje im właściwych kadr, metod badawczych oraz współpracy i dialogu z pozostałymi aktorami rynku pracy.



Dialog nad sporami. 20 lat funkcjonowania ustawy o sporach zbiorowych

ANNA GRABOWSKA

Z okazji 20-lecia obowiązywania ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zorganizowało seminarium. W dyskusji uczestniczyli przedstawiciele ministerstw, instytucji państwowych zajmujących się sprawami pracowniczymi, mediatorzy, a także reprezentanci związków zawodowych i pracodawców.



Z ręką na pulsie gospodarki. Zespół ds. Polityki Gospodarczej i Rynku Pracy Trójstronnej Komisji

ADAM AMBROZIK

Zespół ds. Polityki Gospodarczej i Rynku Pracy Trójstronnej Komisji zajmuje się opiniowaniem aktów prawnych, proponuje często konkretne zmiany prawa oraz formułuje rekomendacje. Pracuje nad nowymi rozwiązaniami legislacyjnymi, na przykład nad zasadami prowadzenia kontroli przez Państwową Inspekcję Pracy. Zespół odegrał szczególnie ważną rolę w pracach nad pakietem antykryzysowym.

DRODZY CZYTELNICY

Najnowszy numer „Dialogu” zawiera kolejną porcję analiz, które pozwalają na przyjrzenie się kilku ważnym kwestiom. Od kilku numerów pokazujemy znaczenie konsultacji społecznych. Tym razem również mamy autorów, którzy pochylają się nad tym niezwykle istotnym wymiarem – powiedzmy – dialogu ponadkorporacyjnego. Znajdują szereg dowodów, wskazujących, że dojrzałe konsultacje społeczne przyczyniłyby się do tworzenia lepszego prawa. Obywatele mieliby szansę na głębsze zaangażowanie w sprawy publiczne. Pokazują dobre praktyki z kilku krajów. W Polsce powstały ostatnio kolejne raporty na temat przeprowadzania konsultacji, które zaprezentujemy w najbliższych numerach.

Rekomendujemy również tekst zagranicznych autorów charakteryzujący układy zbiorowe szczebla krajowego i branżowego w zakresie rozwiązań pozapłacowych w trzech krajach. Pokazują, jak wiele rozwiązań pozapłacowych zawierają układy. Przyczyniają się one do kształtowania pożądaných proporcji między obowiązkami zawodowymi i rodzinnymi, organizacji czasu pracy, realizacji idei równych szans, dostosowania produkcji firm do popytu na ich towary itp.

Układy w powyższym zakresie nie są już rzeczą całkiem nową, jakkolwiek są dziedziną stale rozwijającą się. W Polsce mamy wciąż sporą drogę do przebycia, aby nadać układom znaczący zasięg, jak i głębię negocjowanym zagadnieniom. Autorzy kolejnego istotnego tekstu wskazują, że w sektorze wielkopowierzchniowego handlu układy zbiorowe są nadal w sferze projektów. Widzimy w nim jednak również pozytywne zjawiska, jak umacnianie się reprezentacji strony pracowniczej, jakkolwiek ma to miejsce z niskiego pułapu. Dialog jest tu wyjątkowo trudny. Ma miejsce olbrzymia dysproporcja w pozycji przetargowej obu stron. Jak piszą autorzy, rezultaty w obustronnych relacjach czy stan rzeczy w tych relacjach

uwarunkowany jest głównie parametrami rynkowymi, w tym wypadku wielkością podaży pracy, a nie procesem porozumiewania się.

Można mieć nadzieję, że strony będą miały na uwadze wartość dialogu. Dokumentuje ją w tym wydaniu „Dialogu” premier Waldemar Pawlak, który przekonuje, że „Dialog społeczny to jedna z priorytetowych wartości dla polskiego społeczeństwa, a jej właściwe realizowanie decyduje o harmonijnym funkcjonowaniu państwa. Jest to pojęcie nierozdzielnie związane z takimi wartościami, jak wolność i sprawiedliwość społeczna. Bez nich nie można mówić o prawidłowym funkcjonowaniu instytucji publicznych i realizowaniu przez państwo swoich obowiązków względem obywateli”.

Dialog wydaje się wartością samą w sobie, pozostaje bowiem wyrazem realizacji wielu społecznych idei. Premier wskazuje także na jego praktyczne znaczenie. Wyrazem tego jest udział partnerów w wypracowywaniu wielu rozwiązań publicznych w kluczowych sferach, jak choćby w sferze rozwiązań antykrzysowych ustanowionych w 2009 roku. O tej kwestii mówi również Adam Ambrozik w wywiadzie. Sekretarz Trójstronnej Komisji mówi o pracach Zespołu ds. Polityki Gospodarczej i Rynku Pracy, gdzie zainicjowano porozumienie między pracodawcami

a związkami zawodowymi w zakresie działań antykrzysowych.

Wartość dialogu i jego stron widać także w formowaniu i wykonywaniu strategicznych funkcji państwa. W tę sferę wprowadza nas tekst Tomasza Grosse, który opisuje Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego. Bliski strategicznego wymiaru jest także przedmiot tekstu Iwony Poliwczak, która opisuje nowy system dla urzędów pracy, mający pozwolić im na lepsze diagnozowanie lokalnych rynków pracy.

W wielu krajach ma miejsce rozwój układów zbiorowych w zakresie kwestii pozapłacowych. Przyczyniają się one do kształtowania pożądaných relacji między obowiązkami zawodowymi i rodzinnymi pracowników, optymalnej organizacji czasu pracy, realizacji idei równych szans, czy dostosowania produkcji firm do popytu na ich towary.

Andrzej Zybala

W Austrii, Grecji i Włoszech funkcjonują odmienne modele negocjacji zbiorowych w kwestiach pozapłacowych. W Austrii mają one ograniczony zakres, poza sytuacją gdy partnerzy społeczni są zmuszeni do ich szerszego negocjowania przez trzecią stronę (państwo czy UE). W Grecji są prowadzone negocjacje w sprawach, które nie prowadzą do zwiększenia kosztów pracodawców, a we Włoszech – mają szeroki zakres na szczeblu branżowym i przedsiębiorstw

– piszą COSTANZA RODRIGUEZ D'ACRI, ALISON JOHNSTON,
ANDREAS KORNELAKIS

Zagadnienia pozapłacowe w układach zbiorowych Austria, Grecja, Włochy

Postindustrialne przemiany, które zachodzą od połowy lat 70. XX wieku, zachwiały równowagą sił pomiędzy związkami zawodowymi i pracodawcami (równowaga charakterystyczna dla fordowskiej ery). Zachwiana została także potęga świata pracy widoczna w potencjale ich przedstawicieli. To skutek takich zjawisk jak: rozwój elastycznej specjalizacji, rosnącego umiędzynarodowienia wymiany handlowej, zwiększonej mobilności kapitału. Pole do negocjacji płacowych uległo znacznemu zawężeniu na skutek presji zewnętrznych czynników związanych z koniecznością zachowania konkurencyjności.

W przeszłości klasyczne korporacyjne układy zbiorowe zakładały ograniczenia płacowe (w celu walki z inflacją lub zapobiegania utracie konkurencyjności) w zamian za wzrost „socjal-

nych płac” finansowanych z budżetu państwa opiekuńczego. Jednakże obecne warunki „nieustannych ograniczeń fiskalnych”¹ uniemożliwiają wzrost wydatków socjalnych czy redukcję podatków. Ponadto społeczno-demograficzne zmiany doprowadziły do przemodelowania kształtu europejskiej klasy pracującej. Po okresie wyżu demograficznego nastąpił spadek rodzin i teraz starzejące się społeczeństwo jest głównym problemem dla bismarckowskich systemów zabezpieczenia socjalnego. Ruch feministyczny wpłynął na zmianę norm regulujących role płci w gospodarstwach domowych i na rynku pracy oraz spowodował zwiększenie aktywności zawodowej kobiet. Jednocześnie we wszystkich krajach OECD stale spada znacznie związków zawodowych.

Skutkiem tych zmian była rosnąca presja na związki zawodowe i organizacje pracodawców, aby zawierały one nowe porozumienia, choć wraz z dynamiką rozwoju „nowej” gospodarki ich dotychczasowe działania i dalsza obecność były podważane. Negocjacje zbiorowe w sprawach pozapłacowych mogłyby ewentualnie trafiać w potrzeby coraz bardziej starzejącej się i sfeminizowanej klasy pracują-

cej oraz umożliwić związkom powiększenie lub choćby utrzymanie dotychczasowego poziomu członkostwa. Jednakże ograniczenie do kwestii pozapłacowych mogłoby zostać instrumentalnie wykorzystane przez pracodawców do zadbania wyłącznie o własne interesy związane z cięciem kosztów w obliczu coraz intensywniejszej międzynarodowej konkurencji. Program humanizacji pracy z lat 70. XX wieku jest dobrym przykładem. W swych początkach był zbiorowym żądaniem strony pracowniczej, który dotyczył poprawy jakości życia zawodowego, w latach 80. został przejęty przez pracodawców i włączony do ich programu elastyczności².

Koncepcja układów zbiorowych jako formy regulacji zatrudnienia (uzupełniającej państwowe prawodawstwo) pochodzi od Sidneya i Beatrice Webb³. Choć zakres spraw, które można podejmować w ramach układów (krajowych lub branżowych, dwustronnych lub trójstronnych), nie jest nieograniczony, niektóre kwestie pozapłacowe dotyczą pracy (jej organizacji) i mogą służyć do pogodzenia pracy z rozwiązaniami socjalnymi.

W naszych analizach chcemy odpowiedzieć na pytanie: czy i jakie typy pozapłacowej polityki zostały wniesione do stołów negocjacji zbiorowych. Koncentrujemy się przy tym na takich zagadnieniach jak: czas pracy, wcześniejsza emerytura, prawo do urlopu wychowawczego. Uzasadnienia wyboru tych trzech przedmiotów można dokonać w dwóch obszarach. Po pierwsze, wyraźny wpływ ma tu prawodawstwo unijne⁴ (każdy omawiany tu kraj jest członkiem UE). Po drugie, te sprawy mogą być zbieżne zarówno z agendą pracodawców, jak i związków zawodowych. Obszernym polem do naszych badań jest to, jaki typ równowagi sił między pracodawcami a światem pracy ukształtował się w zakresie tych zagadnień.

Na przykład w zagadnieniu czasu pracy rozróżnia się kwestię organizacji tygodnia pra-

cy i elastycznych czasów pracy, zmierza to z jednej strony do lepszej równowagi na linii praca – dom, z drugiej strony do dopasowania poziomu produkcji do fluktuacji popytu na produkcję.

Podobnie wcześniejsze emerytury mogą ułatwić pracownikom przejście od zatrudnienia do stanu spoczynku, ale również mogą służyć firmom do realizacji strategii redukcji zatrudnienia poprzez pozbywanie się starszych i mniej produktywnych pracowników. Polityka równych szans, jak prawo do urlopu wychowawczego i nocna praca kobiet, ma rozwiązać problemy coraz bardziej sfeminizowanej klasy pracowników i zmieniających się ról tradycyjnie przypisanych płciom. Badanie tych spraw

w trzech różnych korporacyjnych krajach umożliwi ustalenie, która strona negocjacji – związkowcy czy pracodawcy – ma więcej do powiedzenia lub ewentualne stwierdzenie, czy któraś ze stron ma wystarczającą siłę, by określoną sprawę, nie dotyczącą płac, utrzymać poza agendą zbiorowych negocjacji.

Niniejszy tekst prezentuje proces rozwoju negocjacji zbiorowych dotyczących spraw pozapłacowych w trzech gospodar-

stwach europejskich, tj. w Austrii, Grecji i we Włoszech. Analizie zostały poddane układy zbiorowe szczebla krajowego i branżowego, zawierane w obrębie dekady od połowy lat 90. XX wieku do 2006 roku. Na początku dokonujemy podziału spraw pozapłacowych na cztery typy: niezwiązane z ponoszeniem kosztów, związane z obcinaniem kosztów, dostosowanie do prawodawstwa i godzenie pracy z pozapłacowymi rozwiązaniami socjalnymi.

Następnie wskazujemy na warunki, jakie muszą zostać spełnione, aby doszło do układu zbiorowego dotyczącego danego zagadnienia pozapłacowego. Uwarunkowania są oparte na kombinacji: 1) siły, jaką związek zawodowy dysponuje (poziom jej koncentracji lub rozpro-

Partnerzy społeczni stanęli wobec dylematu, czy stać z boku i patrzeć jak wprowadzane są reformy czy wziąć w nich udział. W wielu krajach przystąpili do paktów społecznych, które obejmowały również reformy rozwiązań socjalnych i rynków pracy.

szenia) oraz 2) typu ograniczeń nałożonych na pracodawców (rynkowe ograniczenia lub miękkie, budżetowe ograniczenia w przypadku publicznych pracodawców). Następnie przyglądamy się, czy można znaleźć wspólne trendy dotyczące istoty spraw pozapłacowych negocjowanych w trzech analizowanych krajach. Szukamy odpowiedzi na pytania: czy w trzech różnych gospodarkach negocjowane są te same sprawy, które faworyzują związki albo pracodawców, a także jaka jest logika tych umów i czy są one porównywalne.

Przypadek każdego z krajów reprezentuje inny typ korporacjonizmu, a procesy układów zbiorowych są w różnym stopniu zakorzenione instytucjonalnie. Austria stanowi (proto-) typowy kraj korporacyjny, gdzie związki zawodowe i organizacje pracodawców są silne i mają długą tradycję współpracy, a korporacjonizm stowarzyszeniowy rozkwitał szeroko od czasów powojennych⁵. Grecja to kraj o długiej tradycji państwowego korporacjonizmu, który obecnie jest na etapie trudnego przechodzenia w kierunku neokorporacyjnej intermediacji⁶. We Włoszech mikro-korporacjonizm historycznie nakłada się na – wspierane przez państwo – makrokorporacyjne zarządzanie⁷. Bardziej szczegółowo wyjaśnimy te pojęcia, omawiając poszczególne kraje. Kierując się literaturą na temat korporacjonizmu, dokonaliśmy wyboru takich krajów, gdzie instytucje mają różny zasięg, a partnerzy społeczni, szczególnie związki zawodowe, dysponują odmiennymi możliwościami negocjowania i zawierania umów zbiorowych na temat spraw pozapłacowych. Przypuszczamy, że odmiennie możliwości instytucji pośredniczących między partnerami dokonującymi różnych wyborów determinują zakres, w jakim te sprawy pojawiają się w układach zbiorowych.

Niniejszy dokument ma następującą strukturę. W kolejnej części dokonujemy krótkiego przeglądu literatury, której przedmiotem jest rola partnerów społecznych w gospodarce, pracy i w rozwiązaniach socjalnych oraz próbujemy wskazać, czym nasze podejście różni się od poprzednich. W trzeciej części ustanawiamy

hipotetyczną klasyfikację czterech kategorii spraw pozapłacowych. Stawiamy tezę, że o różnicach programów, które prowadzą do wyboru przedmiotu negocjacji, decydują dwa warunki (jeden polityczny i jeden ekonomiczny): po pierwsze – poziom spójności wśród związków zawodowych, po drugie – przewaga sektora, w którym negocjacje są prowadzone (sektor prywatny lub publiczny). W czwartym dziale zagłębiamy się w empiryczną analizę negocjacji spraw pozapłacowych prowadzonych od połowy lat 90. XX wieku w Austrii, Grecji i we Włoszech. W trakcie tych badań odkrywamy, jak niewiele negocjacji miało miejsce w prototypowo-korporacyjnej gospodarce Austrii, dopóki presja polityki unijnej nie wymusiła skierowania spraw pozapłacowych na grunt układów zbiorowych. Gdy to UE sprawia, że sprawy pozapłacowe stają się przedmiotem zbiorowych negocjacji, wtedy związki zawodowe odgrywają główną rolę w decydowaniu o tym, jak te negocjacje mają wyglądać. Co ciekawe, wygląda na to, że więcej układów zbiorowych dotyczących spraw pozapłacowych zawieranych jest w obu śródziemnomorskich gospodarkach, we Włoszech dotyczą one głównie czasu pracy, w Grecji – przede wszystkim równego traktowania i urlopów wychowawczych. Ostatni dział podsumowuje rezultaty badań i wskazuje kierunek dalszych prac.

Rola partnerów społecznych w gospodarce, pracy i rozwiązaniach socjalnych.

Od czasu ukazania się nowatorskiej pracy Freemana i Medoffa *What Do Unions Do? (Co robią związki zawodowe?)*⁸ nauki ekonomiczne i polityczne przyswoiły sobie pogląd, że związki zawodowe mają nie tylko „oblicze monopolisty”, ale pełnią też rolę instytucjonalną i rolę „głosu zbiorowego”. Związki były zainteresowane nie tylko płacami i korzyściami (rentą) ze swojej monopolistycznej pozycji – jak to określa się w żargonie ekonomicznym – ale były zainteresowane również szeroką gamą zagadnień pozapłacowych, takich jak: zachęcanie do dzielenia się informacjami, pogłębianie lojalności, zwiększanie produktywności. Od czasu

podjęcia tego wątku różnorodny nurt literatury naukowej badał role, jakie pełnią związki zawodowe i stowarzyszenia pracodawców na szczeblach mikro- i makroekonomicznych.

Jeden z nurtów badań dotyczy wpływu, jaki wywierają umowy partnerów społecznych (korporacyjne układy zbiorowe) na wyniki makroekonomiczne⁹. Ta literatura, podsumowując gorącą debatę, pokazuje, że zarówno systemy – w zakresie stosunków przemysłowych – mocno scentralizowane i koordynowane, jak i zdecentralizowane mają wpływ na poprawę wyników makroekonomicznych i zatrudnienia. Inny nurt prac koncentruje się na zbliżonych zagadnieniach jednak w odniesieniu do szczebla mikroekonomicznego¹⁰. Tu znajdujemy wnioski zgodne ze starszą literaturą. Doceniają one demokrację przemysłową i pokazują, że partycypacja pracownicza i współpraca w miejscu pracy może zwiększać produktywność i wyniki przedsiębiorstwa.

Z kolei współczesny nurt badań – w przeciwieństwie do prac rozpatrujących wymiary makro- i mikroekonomiczne – przygląda się roli partnerów społecznych z makropolitycznej perspektywy. Zajmuje się szczególnie ich zaangażowaniem w reformowanie instytucji związanych z pracą/zatrudnieniem i rozwiązaniami socjalnymi. Tendencja do wskrzeszenia neokorporacjonizmu była podejmowana w latach 90. XX wieku przez uczonych z zakresu literatury „paktów społecznych”¹¹. Ten trend przeważnie wyjaśniano w zupełnie innych pojęciach w stosunku do pojęć pochodzących ze starych układów korporacyjnych. Uważano, że neokorporacjonizm nie był wywołany siłą aktorów z rynku pracy. Włączenie ich do procesów tworzenia polityk publicznych było czysto instrumentalne i miało legitymizować i zatwierdzać działania zmierzające do zduszenia inflacji i ograniczenia długu

na drodze do Europejskiej Unii Walutowej (EMU).

Partnerzy społeczni stanęli wobec dylematu, czy stać z boku i patrzeć jak wprowadzane są reformy czy wziąć w nich udział. W wielu krajach paktów społecznych zostały zawarte. Obejmowały jednak nie tylko środki służące zduszeniu inflacji, ale również reformy rozwiązań socjalnych i rynków pracy. Ta owocna ścieżka badań wskazała na związek pomiędzy zagadnieniem zatrudnienia i rozwiązań socjalnych a zaangażowaniem partnerów społecznych w przekształcanie państwa opiekuńczego i rynków pracy. Pomimo wnikliwości tej literatury, nadmiernie akcentowała ona znaczenie doraźnych paktów społecznych, które powstawały w at-

mosferze kryzysu i pędu do EMU. To nie zbieg okoliczności, że po wejściu do Unii Walutowej impet do zawierania paktów wyraźnie osłabł w tych krajach, gdzie powstały one w pierwszej kolejności¹².

Nasze podejście do badania roli partnerów społecznych ma pewne pokrewieństwo z uprzednią literaturą przedmiotu, ale jednocześnie różni się od niej w wielu aspektach. Po pierwsze, podobnie jak inne prace makroekonomiczne, zainteresowani jesteśmy narodowymi i bran-

żowymi instytucjami układów zbiorowych, ale nie stawiamy pytań dotyczących wyników makroekonomicznych. Po drugie, jesteśmy świadomi mikroekonomicznych problemów firm dotyczących wzrostu produktywności i cięcia kosztów, co pojawia się również w mikroekonomicznej literaturze, ale nie zajmujemy się partycypacją pracowniczą w sferze zapłaconych spraw. Wreszcie zainteresowani jesteśmy związkami między sferą pracy a sferą rozwiązań socjalnych – tak jak autorzy piszący o paktach społecznych – ale kierujemy naszą uwagę na regularne układy zbiorowe, zamiast na ad hoc zawierane dwustronne lub trójstronne paktów.

W przeszłości układy zbiorowe zdominowane były przez kwestię ograniczenia żądań płacowych w zamian za zwiększenie lub stabilizację zatrudnienia. Obecnie układy dotyczą wymiany elastycznego czasu pracy w zamian za stabilne i nieredukowalne zatrudnienie.

Wyjaśnianie różnic w układach zbiorowych dotyczących spraw pozapłacowych.

Jak omówimy to poniżej, kwestie pozapłacowe w układach zbiorowych wyłoniły się w Austrii, Grecji i we Włoszech w różnym zakresie. Układy są zróżnicowane i niejednorodne w tym zróżnicowaniu. Nie jest jeszcze całkiem jasne, dlaczego w ogóle się różnice ujawniły ani dlaczego partnerzy społeczni z poszczególnych krajów różnią się w typie i skali zainteresowania. Jeśli dla partnerów społecznych negocjowanie spraw pozapłacowych oznacza ewolucję instytucji układów zbiorowych ery postfordowskiej, dlaczego nie obserwujemy jednorodnych trendów? Sformułujemy cztery twierdzenia, a wcześniej przedstawimy klasyfikację zagadnień pozapłacowych, by wyjaśnić różnice w pozapłacowych przedmiotach negocjacji zbiorowych. Sugerujemy, że można wyodrębnić cztery kategorie w zagadnieniach pozapłacowych w oparciu o typ spójności związków zawodowych i rodzaj ograniczeń rynkowych, przed którym stają pracodawcy.

1. Zagadnienia pozapłacowe, które nie pociągają za sobą kosztów

Ten typ spraw nie nakłada żadnych dodatkowych kosztów na pracodawców ani na związki. Niekiedy sprawy te nie wychodzą poza rodzaj niewiele znaczących rozmów: w obecnym stanie słabnącego ruchu pracowniczego łatwiej jest pracodawcom złożyć obietnicę, a jeszcze łatwiej jej nie dotrzymać. Przykładami mogą być rozszerzenia rocznych urlopów dla pewnych grup lub sprawy, które wyglądają wielce obiecująco „przed”, ale „po” okazują się zwykłą fasadą (na przykład uzgodniona, ale później niewdrożona polityka szkoleń).

2. Zagadnienia pozapłacowe związane z cięciem kosztów

Te zagadnienia są z natury łatwiej policzalne i z założenia korzystne dla pracodawców. Są to przedsięwzięcia wyraźnie motywowane zredukowaniem kosztów, dotyczą redystrybucji czasu pracy, a służą lepszemu dopasowaniu go do fluktuacji popytu i w efekcie ograniczaniu

kosztów pracy dzięki redukcji nadgodzin. Przykładami są różne systemy elastycznego czasu pracy (banki godzin pracy lub rozliczenie roczne godzin pracy i in.).

3. Zagadnienia pozapłacowe związane z dostosowaniem prawodawstwa

Te zagadnienia pojawiają się na stole negocjacyjnym głównie z powodu presji zewnętrznych władz (to jest UE). Dotyczą na przykład równego traktowania, urlopów wychowawczych, kontraktów na czas określony, telepracy, stresu związanego z pracą. Są przejawem zewnętrznych wpływów wywieranych na wewnętrznie ustalone agendy. Wdrożenie prawodawstwa UE często wiąże się również z ustanowieniem w krajach minimalnych standardów rynku pracy. Sprawy te najczęściej oddziałują raczej jako najmniejszy wspólny mianownik niż coś, co w znaczący sposób poprawia sytuację pracowników.

4. Zagadnienia pozapłacowe związane z gozeniem pracy i rozwiązań socjalnych

Sprawy te niosą ze sobą poważne obciążenie kosztowe dla pracodawców, ale mogą wiele poprawić w kwestii godzenia pracy i opieki dla pracowników. Największą szansę na pojawienie na stole negocjacyjnym mają one wtedy, gdy związki zawodowe są spójne i mogą skutecznie wywierać naciski na tych pracodawców, którzy chronieni są przed rynkowymi ograniczeniami i mogą zgodzić się na ustępstwa. Wśród przykładów takich spraw można wymienić skrócenie tygodnia pracy bez redukcji płac (35-godzinny tydzień pracy), zapewnienie opieki nad dziećmi, by umożliwić pogodzenie obowiązków w pracy i w domu itp.

W tym momencie należy zgłosić zastrzeżenie. Powyższe grupy wyodrębnione w zagadnieniach pozapłacowych nie są wzajemnie wykluczające się. Ich zestawienie przypomina weberowską typologię idealną. Po dokładniejszym badaniu może okazać się, że zakres zbiorowych negocjacji w danym kraju obejmuje więcej niż jeden z wymienionych typów spraw,

gdyż w różnych sektorach gospodarki różny może być stopień spójności związków zawodowych lub inne otwarcie na (międzynarodową) konkurencję. Naszym celem jest skonstruowanie takiej teorii, która wyjaśni, dlaczego pojawiają się różne typy zagadnień pozapłacowych (jako przeciwieństwo prostej kategoryzacji). Nasza klasyfikacja ma służyć jako narzędzie heurystyczne, ukazujące warunki, w jakich specyficzne typy zagadnień pozapłacowych dominują w agendzie układów zbiorowych. Do rozważań włączamy zarówno preferencje pracodawców, jak potencjał związków, aby się im przeciwstawić.

Preferencje pracodawców – czy to z sektora publicznego i chronionego czy też prywatnego i wystawionego na rywalizację rynkową – kształtowane są przez strukturalne ograniczenia, wobec których są oni postawieni. Pracodawcy sektora publicznego są postawieni wobec nieustannych ograniczeń fiskalnych¹³, co sprawia, że faworyzują niepłatowe programy, które mają minimalny wpływ na finanse publiczne, za to maksymalny wpływ na osiągnięcie konsensusu politycznego. Z drugiej strony związki zawodowe sektora publicznego mogą poszukiwać swoich szans w tym, że ograniczenia budżetowe państwa są mniej sztywne, gdyż rynek ten jest stosunkowo lepiej chroniony przed konkurencją niż rynek sektora prywatnego¹⁴. Natomiast pracodawcy otwartego sektora prywatnego mają preferencje w kierunku zagadnień pozapłacowych, bo mogą uzyskać redukcję kosztów produkcji poprzez zwiększanie elastyczności strukturalnej pracowników. Współgra to z ograniczeniami płynącymi z ich uczestnictwa w konkurencji rynkowej, co wzmacniają jeszcze procesy umiędzynarodowienia i liberalizacji handlu.

Pracodawcy mają możliwość realizacji własnych preferencji, ale zależy to również od potencjału/siły związków zawodowych do pod-

pisania się pod nimi albo zanegowania ich, ewentualnie braku możliwości podjęcia jakichkolwiek działań. Z kolei siła strony związkowej do wyrażania opinii na temat wyborów rozwiązań, a jeszcze lepiej okazywania siły do ich narzucenia w trakcie negocjacji płacowych lub pozapłacowych ma wiodące znaczenie dla ostatecznego rezultatu tychże negocjacji.

Związki także zasiadają do stołu negocjacyjnego ze swoimi preferencjami, może to być chęć poszerzenia własnego członkostwa poprzez wdrożenie programów, które trafią do zmieniającej się klasy pracującej lub choćby zapewnienie stałego poparcia obecnych członków – na przykład poprzez prowadzenie polityki dającej im szczególne korzyści. Zdolność (lub jej brak) do wywierania nacisków przez zwią-

Powstało pytanie, czy układy zbiorowe stały się narzędziem poprawiania konkurencyjności, czy też może stają się miejscem, gdzie dokonywana jest reregulacja i redefinicja rynków pracy?

kwowców na pracodawców, niezależnie od tego czy są to sektory państwowe czy prywatne, może zostać uchwycona przez pojęcia organizacyjnej spójności lub rozproszenia związków.

Związkom trudno jest uzgodnić wspólne stanowiska wobec pracodawców, gdy układy zbiorowe nie jednoczą różnorodnych organizacji związkowych próbujących dopasować się do interesów zróżnicowanych grup pracowni-

czych. Wewnętrzne podziały w organizacjach związkowych osłabiają ich pozycję negocjacyjną, wzmacniają natomiast pracodawców, którzy mogą dzięki temu realizować własne cele. Z kolei konfederacje związków mogą stanowić skuteczną przeciwwagę dla pracodawców w trakcie negocjacji. Są bowiem scentralizowane i zorganizowane, a także dysponują skutecznymi środkami do zażegnania wewnętrznych konfliktów.

Uważamy, że kombinacja powyższych oczekiwań połączona ze zdolnością podmiotów do działania na ich rzecz prowadzi do częstszych niż gdzie indziej negocjacji zbiorowych dotyczących jednego z typów spraw pozapłacowych. Proponujemy cztery tezy, każda wskazuje na

warunki, jakie powinny być spełnione, aby cztery typy zagadnień pozapłacowych mogły stać się przedmiotami układów zbiorowych. Te tezy zostaną podsumowane na wykresie nr 1.

Teza 1

Jeśli związki zawodowe są rozproszone, a zbiorowe negocjacje dotyczą głównie sektora publicznego, to ciągłe ograniczenia fiskalne skłonią pracodawców do zajmowania się sprawami, które nie niosą ze sobą kosztów. Brak zdolności związków do koordynacji w ramach jasnej platformy negocjacyjnej/układowej będzie skutkowało pozapłacowymi układami zbiorowymi, które nie niosą kosztów. Te pozapłacowe ustępstwa nie wywołują kosztów ani mechanizmów obcinania kosztów, gdy związkowi brakuje siły, by walczyć o kosztowne dla pracodawców pozapłacowe rozwiązania i gdy pracodawcy są wystarczająco chronieni przed konkurencją, co nie wymusza redukcji kosztów pracy.

Teza 2

Jeśli związki zawodowe są rozproszone, a zbiorowe negocjacje mają miejsce głównie w sektorze prywatnym (wystawionym na międzynarodową konkurencję), to możemy oczekiwać, że pracodawcy – stojący wobec ograniczeń wynikających z sytuacji rynkowej – będą preferowali elastyczność (flexibility), która zwiększa ich pole działania. Taki program działania pojawia się, gdyż związki są zbyt słabe, aby wymusić na pracodawcach podjęcie kroków zwiększających koszty, ale korzystnych dla pracowników. Z kolei trudny rynek narzuca pracodawcom ograniczenia odnośnie możliwych ustępstw na rzecz rozwiązań podnoszących koszty, zmusza ich do poszukiwania sposobów cięcia kosztów, by sprostać zmianom popytu.

Teza 3

Jeśli związki zawodowe są spójne – z uwagi na scentralizowany system reprezentacji interesów lub inny instytucjonalny mechanizm – a zbiorowe negocjacje są szeroko stosowane i dotyczą głównie prywatnych i otwartych sek-

torów, to możemy oczekiwać, że w ich przebiegu będziemy przede wszystkim obserwować zagadnienia związane z dostosowaniem do prawodawstwa. Wysoki stopień spójności społecznej oznacza, że związki dysponują znaczną siłą, pozwalającą im kształtować ważne ilościowe kwestie, takie jak płace, ale powoduje to też, że są realistami i powstrzymują się od lekkomyślnych żądań w obliczu istnienia rynkowych ograniczeń. Jeśli związki są naciskane przez pracodawców, nie będą zbyt agresywnie przeć do sukcesów w zakresie zagadnień jakościowych, gdyż te w sektorze prywatnym łatwiej prowadzą do podwyższania kosztów pracy. Skutkiem tego zarówno związki, jak i pracodawcy: 1) nie zbyt naciskają na postęp w sprawach pozapłacowych, a zatem koncentrują się na sprawach płacowych, albo 2) pozostawiają sprawy pozapłacowe państwu. Zgodnie z podejściem, które nazywamy najmniejszym wspólnym mianownikiem, możliwe jest, że sprawy pozapłacowe będą pozostawione odpowiednim dyrektywom unijnym (w przypadku kraju członkowskiego UE).

Teza 4

Jeśli związki zawodowe są spójne, a zbiorowe negocjacje są rozpowszechnione w sektorze publicznym, to kombinacja związkowej zdolności do wyrażenia i bronięcia swoich preferencji połączona z preferencjami pracodawcy (państwa) do zapewnienia sobie poparcia politycznego sugeruje, że w agendzie układów zbiorowych wyłonią się zagadnienia godzenia pracy i rozwiązań socjalnych. Związki dysponują dostateczną siłą, by zmusić pracodawców do negocjacji wysoce politycznych (i potencjalnie kosztownych) żądań, a pracodawcy są na tyle skutecznie chronieni przed mechanizmami międzynarodowej konkurencji, by zgodzić się na ich spełnienie. Obecnie w dobie zwiększonych ograniczeń fiskalnych takie sprawy pojawiają się już rzadziej niż w latach 70. i 80. XX wieku.

Trzy przypadki. W następnym dziale rozwijamy powyższe tezy, posługując się analizami trzech przypadków, reprezentujących różne warianty korporacjonizmu: Austrii, prototy-

powego kraju korporacyjnego, Grecji, kraju o długiej tradycji korporacjonizmu państwowego i Włoch, gdzie mikro-korporacjonizm historycznie przeplata się z wspieranym przez państwo zarządzaniem makrokorporacyjnym. Skorzystaliśmy z dwóch obszernych baz danych na temat stosunków przemysłowych: Obserwatorium Europejskich Stosunków Przemysłowych (EIRO) i Przeglądu Europejskich Stosunków Przemysłowych (EIRR), ich comiesięcznych edycji z lat od 1995 roku do 2005 roku. Prześledziliśmy tam częstotliwość i typ zagadnień pozapłacowych, na temat których toczyły się negocjacje w trzech wymienionych krajach. Korzystaliśmy z zamieszczanych tam raportów na temat czasu pracy, wcześniejszych emerytur i urlopów wychowawczych oraz z innych źródeł, by mieć obraz stanu układów zbiorowych dotyczących spraw pozapłacowych przed 1995 rokiem. Odkryliśmy, że niejednorodność w zagadnieniach pozapłacowych tkwiąca w tych trzech państwach może zostać lepiej zrozumiana, gdy zostanie prześledzona niejednorodność w zakresie spójności związków i ograniczeń narzuconych na pracodawców w każdym z krajów.

Pozapłacowe układy zbiorowe w Austrii, Grecji i we Włoszech

Austria. System układów zbiorowych w Austrii jest jednym z najbardziej scentralizowanych i koordynowanych w Europie. W tym

kraju istnieje tylko jedna federacja związków zawodowych, Oesterreichischer Gewerkschaftsbund (OeGB), sprawująca nad nimi kontrolę, nie ma żadnej konkurencyjnej federacji, do której związek mógłby przystąpić. Podobnie jest w przypadku pracodawców, niemal 100 procent jest zorganizowanych i zgodnie z austriackim prawem należy do Izby Handlowej¹⁵. Powojenny, austriacki system układów zbiorowych powstał wskutek lęku przed wysoką inflacją, której polityczne skutki byłyby destrukcyjne dla klasy średniej. Ostrożność jest więc jednym z jego elementów¹⁶. Ten system był efektem współpracy elit. Elity pracodawców i związków zawodowych zdominowały negocjacje wysokiego szczebla dotyczące płac i kwestii zatrudnienia. Sprawy polityczne, które stwarzały zagrożenie dla celu, jakim było powstanie jednolitego ruchu pracowniczego, zostały odsunięte od stołu negocjacyjnego i oddane w ręce państwa. Od czasów II wojny światowej układy zbiorowe w Austrii nadal regulują określone aspekty płac i zatrudnienia, a prowadzone z powodzeniem działania OeGB w zakresie moderowania wynagrodzeń zapewniły krajowi połączenie niskiego poziomu bezrobocia i niskiej inflacji¹⁷.

OeGB utrzymuje stałą kontrolę nad stowarzyszonymi związkami, gdyż według prawnych regulacji związki nie mogą istnieć poza konfederacją. Pojedyncze związki mają niewiele do powiedzenia w sprawie kształtu płacowych strategii OeGB, za to konfederacja wywiera

WYKRES 1. Wariacje układów zbiorowych w sprawach pozapłacowych



znaczny wpływ na strategię pojedynczych związków odnośnie ich umów zbiorowych¹⁸. Choć były ostatnio pewne próby sprzeciwu podejmowane przez poszczególne związki, to jednak OeGB zademonstrowała swą organizacyjną i mobilizacyjną władzę nad związkami – członkami. Na początku XXI wieku dwóch największych członków OeGB – GMT i GPA – pragnęło połączyć się z trzema mniejszymi związkami, by uzyskać silniejszą pozycję wobec pracodawców i realizować własną strategię negocjacyjną. Te plany upadły, po tym jak OeGB wykazała, że ich działania będą skierowane przeciw rządowi. Działo się to wiosną 2003 roku podczas organizacji sprzeciwów wobec kontrowersyjnych reform emerytalnych projektu Partii Wolności. GPA doświadczyła wielkich trudności podczas organizowania strajków, budząc wątpliwości, czy ma prawo im przewodzić¹⁹. Ponieważ prawo pracy i inne regulacje gwarantują OeGB znaczny poziom władzy i zapewniają monopol wobec organizacji pracowniczych, austriackie związki zawodowe charakteryzuje wysoka spójność.

Układy zbiorowe zawierane są w Austrii na poziomie branżowym, ale pomiędzy branżowymi związkami zawodowymi istnieje ścisła koordynacja. Od 1983 roku przyjęto wzorzec koordynacji w sprawie układów zbiorowych dotyczących płac. Związek przemysłu wydobywczego i metalurgicznego GMT jako pierwszy negocjuje układ płacowy. Gdy umowy płacowe są podpisane w przemyśle wytwórczym, pozostałe branże przyjmują wynegocjowany przez GMT wzrost jako cel. W obliczu znacznej siły pracodawców (reprezentowanych w Austrii przez WKO – monopolistyczną federację pracodawców), którzy niemal w 100 procentach są zorganizowani, związki z branż bardziej chronionych rzadko mają możliwość osiągnąć ten cel, częściej muszą zadowolić się niższym wzrostem płac wynikającym z trendów produkcyjnych (niższych) w ich branżach. Ustalenia dokonywane przez GMT są oparte na makroekonomicznym podejściu, związek swe żądania buduje na danych wskazujących ogólny wzrost produkcji, a nie tylko ten doko-

nywany w przemyśle metalurgicznym (który zwykle jest większy)²⁰. Pracownicy sektora publicznego i ich przedstawiciele nie mają prawa prowadzić zbiorowych negocjacji ani zawierać układów zbiorowych. Istnieje jednak de facto praktyka nieformalnych negocjacji, które odbywają się regularnie każdego roku pomiędzy władzami a związkami zawodowymi sektora publicznego²¹. W Austrii dominują zatem układy zbiorowe sektora prywatnego z powodu ustanowienia systemu negocjacji opartego na wzorcu oraz braku możliwości formalnego ich prowadzenia przez związki zawodowe sektora publicznego.

W wyniku powojennego kompromisu klasowego i długiej współpracy z właścicielami przedsiębiorstw i państwem OeGB jest silnie nastawiona na realizację ilościowych celów makroekonomicznych. Jakościowe cele odnoszące się do miejsc pracy (workplace) mają drugorzędne znaczenie²². Jeśli pojawiają się w agendzie układów zbiorowych, to tylko dlatego, że są powiązane ze sprawami ilościowymi. Na przykład w odniesieniu do wdrażania nowej technologii, która dotyczyła między innymi kontroli pracy, OeGB zajął się sprawą jedynie na gruncie przemysłowym i konkurencyjności, zamiast zainteresować się jej wpływem na miejsce pracy²³. Układy zbiorowe ledwie dotyczą zagadnień godzenia pracy i życia prywatnego pracowników. W sprawach pozapłacowych główną rolę wydaje się odgrywać prawodawstwo, gdyż wsparcie ze strony partnerów społecznych przybiera raczej formę symbolicznej deklaracji dobrych intencji i rzadko odczuwają oni potrzebę poprawiania aktualnych ram prawnych²⁴.

Nastawienie związków na zajmowanie się sprawami ilościowymi, a nie pozapłacowymi, nie ulega w ostatnich latach zmianie. Od 1995 roku tylko dwie ważne sprawy pozapłacowe pojawiły się w układach zbiorowych, co wiązało się z porażką w dostosowywaniu prawa lokalnego do unijnych dyrektyw i regulacji. To UE, a nie partnerzy społeczni, była sprawcą wprowadzenia tych spraw pod obrady. Były to: reforma czasu pracy z 1997 roku i zniesienie

zakazu nocnej pracy kobiet. W obu przypadkach partnerzy społeczni zostali zmuszeni do zmiany pierwotnych ustaleń z powodu nowych dyrektyw unijnych (w przypadku czasu pracy) i postanowień Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości stwierdzających, że ustalenia są niezgodne z wcześniejszymi unijnymi dyrektywami (w przypadku zakazu nocnej pracy kobiet).

Zagadnienia natury jakościowej (tj. nieodnoszące się do płac i zatrudnienia) są przede wszystkim domeną państwa, a większość zagadnień pozapłacowych, które pojawiły się w ostatnich latach w agendzie zbiorowych negocjacji były efektem presji Unii Europejskiej, która dąży do wprowadzenia zmian w prawie pracy. Na przykład wprowadzenie unijnej dyrektywy na temat czasu pracy z 1997 roku stanowiło przełamanie trwającego od długiego okresu impasu wśród partnerów społecznych, dotyczącego reform tego zagadnienia²⁵. Pomimo trwającej od wielu lat debaty stosunkowo niewiele zmieniło się w tej sprawie aż do 1997 roku. Chociaż większość modyfikacji nakazanych przez dyrektywę niewiele różniła się od istniejącego prawa (maksymalna tygodniowa suma godzin pracy została zmniejszona z 50 do 48), wprowadzone zostało kontrowersyjne uelastycznienie w sprawie pracy w niedzielę. Unijne prawo pracy zezwalało na większą elastyczność w organizacji dni pracy i dopuszczało rozszerzenie pracy w niedzielę²⁶. By uniknąć potencjalnego konfliktu między partnerami społecznymi, pracodawcy – na żądanie centralnego związku – zgodzili się, by nie wprowadzać jednostkowych ustaleń odnośnie czasu pracy na szczeblu przedsiębiorstwa, jeśli nie zostały one uzgodnione w układach zbiorowych na szczeblu branżowym. Spory powinny być rozwiązane przez komitet concyliacyjny, a nie pomiędzy indywidualnym pracownikiem a przedsiębiorstwem²⁷. Dzięki ustępstwom pracodawców dyrektywa unijna niebezpośrednio doprowadziła do przeniesienia sprawy czasu pracy z gestii państwa w obszar układów zbiorowych. Pomimo uzyskania większej kontroli nad tą pozapłacową sprawą partnerzy społeczni nadal trakto-

wali elastyczność czasu pracy raczej jako sprawę ilościową: innymi słowy, wcześniejsze prawo było z jednej strony łagodniejsze, z drugiej ścisłejsze i umożliwiało pracodawcom i związkowi zmienianie ustaleń w zależności od potrzeb dyktowanych przez zmieniającą się konkurencję. Nie było natomiast reagowania na potrzeby pracujących związane z równoważeniem pracy i życia prywatnego²⁸.

UE odgrywała również główną rolę w zmianie uprzednich regulacji dotyczących nocnej pracy kobiet, ale inaczej niż w odniesieniu do czasu pracy, zakaz pracy kobiet w nocy nie był w Austrii przedmiotem układów zbiorowych przed reformą. Ustawa z 1969 roku, dotycząca pracy kobiet w nocy, zakazywała zatrudniania kobiet do pracy w godzinach od 20:00 do 6:00²⁹. Według OeGB połowa pracujących kobiet w 1997 roku chciała podejmować nocną pracę, by nie stracić zatrudnienia. Jednak usunięcie tego zakazu nie pojawiło się w agendzie układów zbiorowych³⁰. Dopiero po przystąpieniu Austrii do UE w 1995 roku złożona została formalna deklaracja usunięcia zakazu do 2001 roku, gdyż był on sprzeczny z dyrektywą unijną z 1976 roku dotyczącą równego traktowania³¹. W okresie przejściowym wydano 1 stycznia 1998 roku prawną zgodę, by układy zbiorowe mogły zawierać wyjątki od ogólnego zakazu nocnej pracy kobiet, szczególnie w branży metalurgicznej. Debata wśród partnerów społecznych na ten temat nabrała tempa, jednak nie wtedy, gdy zagadnienie łączono z polityką społeczną i równym traktowaniem, ale dopiero w momencie, gdy powiązana została z problemem zatrudnienia: *Gdy (zakaz nocnej pracy kobiet) był jedynie kwestią polityki społecznej i równego traktowania, jak uważano wcześniej, gdy nocna praca kobiet pojawiła się jako temat dyskusji w Austrii, to proces jego znoszenia przebiegał bardzo powoli, co widać choćby w ustaleniu ostatecznego terminu załatwienia sprawy na rok 2001. Jednak gdy sprawy zatrudnienia i inwestycji pojawiły się w związku z nim na scenie, proces nabrał tempa³².*

Branża metalurgiczna, pełniąc rolę wytyczającej trendy w układach zbiorowych, była

pierwszą, która po wprowadzeniu odpowiedniego prawa w 1998 roku negocjowała umowę zbiorową dotyczącą nocnej pracy kobiet. Niewiele branż skorzystało jednak z tej możliwości otwartej po roku 1998. Były to głównie: branża spożywcza, drukarska i papiernicza³³. W 2002 roku, sześć miesięcy po wyznaczonym terminie, Austria uchwaliła prawo zezwalające na zatrudnianie do nocnej pracy kobiet we wszystkich branżach. Związki zawodowe oskarżały rząd o zaniedbania w sprawach regulacji, która chroniłaby zdrowie nocnych pracowników, i niewprowadzanie standardów pracy lepszych niż te zawarte w prawie unijnym³⁴.

Partnerzy społeczni, podobnie jak w przypadku elastyczności i czasu pracy, zaangażowali się bardziej w decyzje odnośnie nocnej pracy kobiet, gdy sprawa zamiast jakościowej charakterystyki (równe traktowanie) przedstawiona została w postaci ilościowych argumentów (obawy o utrzymanie zatrudnienia). W tym sensie wpływ partnerów społecznych na rozwój tej sprawy miał podobny przebieg jak podczas reformy czasu pracy. Przed wejściem Austrii do UE zniesienie zakazu prawie nie pojawiało się w debatach dotyczących zbiorowych układów. Presja Unii, by dyrektywa na temat równego traktowania została wdrożona, doprowadziła do przygotowania wstępnej regulacji kierującej zagadnienie nocnej pracy kobiet na grunt układów zbiorowych. I nawet w sytuacji zewnętrznych nacisków, które pozwoliły partnerom społecznym przejąć kontrolę nad ustaleniami dotyczącymi tego zagadnienia, było ono, mimo swej jakościowej natury, traktowane w praktyce jako ilościowe. Mówiąc innymi słowami, to nie umożliwienie kobietom łączenia pracy i życia rodzinnego było powodem, dla którego zniesienie zakazu stało się tak ważne dla partnerów społecznych, zarówno związków zawodowych, jak i pracodawców, ale raczej możliwość zwiększenia elastyczności (na przykład niepełny etat) w zatrudnieniu kobiet³⁵. Związki zawodowe w Austrii dopóty nie domagały się poruszania tematów pozapłacowych przy stole negocjacyjnym, dopóki nie mają wyraźnego celu ilościowego. Jednak gdy Unia ulokuje te

sprawy w jurysdykcji związków, one pokazują swą siłę przetargową, wywierając wpływ na pracodawców, aby osiągać wyniki, które spełniają ich oczekiwania. Ustępstwa pracodawców dotyczące tego, że zagadnienia czasu pracy podejmowane są jedynie w układach zbiorowych, a nie na szczeblu przedsiębiorstw, są przykładem na to, że związki zawodowe utrzymują silną pozycję negocjacyjną.

Grecja. W Grecji punktem zwrotnym w procesach układów zbiorowych było uchwalenie w 1990 roku ustawy 1876. Poprzedziło ją zawarcie kompromisowej umowy między koalicyjnym rządem a partnerami społecznymi z ruchu pracowniczego i biznesu. Prawo było innowacyjne na kilku polach: 1) ustalało szczegóły struktury układów zbiorowych, dodając dwa poziomy: branżowy i przedsiębiorstwa (do szczebla krajowego), 2) poszerzało zakres spraw podlegających negocjacom, w tym o kwestie pozapłacowe, 3) znosiło obowiązkowy arbitraż i postulowało utworzenie niezależnej organizacji mediacyjnej i arbitrażowej (OMED), 4) przełamało tradycję państwowego interwencjonizmu, zapewniając nieangażowanie się państwa w proces układów zbiorowych³⁶.

Ta olbrzymia zmiana ram instytucjonalnych oznacza odejście od państwowego korporacjonizmu lub etatyizmu³⁷ i wyznacza punkt wyjścia dla procesu powolnego przechodzenia do neokorporacyjnej intermediacji³⁸. Wprawdzie rola państwa została formalnie ograniczona, to jednak w ostatnich dwudziestu latach, w chwilach, gdy negocjacje zatrzymywały się w martwym punkcie, rząd podejmował nieformalne interwencje pomagające w przewyżczeniu pata.

System układów zbiorowych, po instytucjonalnych zmianach, obejmuje obecnie w Grecji trzy poziomy: ogólny krajowy, branżowy i przedsiębiorstwa³⁹. Stosowana jest w nich zasada przychylności, tj., gdy na poziomie branżowym zawarta jest umowa, jej postanowienia są faworyzowane w umowie na szczeblu krajowym, umowy szczebla przedsiębiorstw są natomiast podobnie traktowane na szczeblu

branżowym. Umowy krajowe mają charakter zbiorowego prawa pracy i obowiązują dwa lata (są negocjowane co dwa lata). W trakcie negocjacji i podpisywania narodowych umów w układach zbiorowych strona pracownicza reprezentowana jest przez najważniejszą konfederację związków zawodowych GSEE⁴⁰. Chociaż w konfederacji występują podziały zgodnie z liniami ideologicznymi związków, w Grecji nie ma konkurujących konfederacji, jak ma to miejsce we Włoszech. Najważniejszą organizacją reprezentującą pracodawców wielkich przemysłowych firm jest SEV, średnich i małych przedsiębiorców reprezentuje GSEVEE, a branżę handlową ESEE.

Najważniejszym celem zbiorowych negocjacji jest ustalenie płac minimalnych dla pracowników fizycznych i umysłowych w sektorze prywatnym, jednak od wejścia w życie ustawy 1990 sprawy pozapłacowe (nazywane tu „instytucjonalnymi”) również wchodzi w zakres umów. Sprawy pozapłacowe czasami przybierają charakter innowacyjnych zmian, mogą też stanowić uzupełnienie prawa pracy lub mieć postać generalnych wskazówek, które zostaną dostosowane do szczególnych potrzeb podczas negocjacji niższego szczebla. Na przykład umowa 1993 ustanowiła Fundusz szkoleniowy (LAEK), na który składają się pracodawcy i pracownicy i z którego finansowane są kursy zawodowe dla bezrobotnych. Fundusz jest pierwszym i chyba najmocniejszym przykładem pozytywnego wspólnego działania. Reorganizacja systemu układów zbiorowych rozpoczęta we wczesnych latach 90. XX wieku otworzyła go na inne sprawy pozapłacowe. Umowa zbiorowa z lat 1991–1992 ustanowiła korporacyjny Grecki Instytut Bezpieczeństwa i Higieny w Miejscu Pracy (ELINYAE), którego zadaniem jest informowanie, konsultacje, szkolenia, badanie i regulacje w sprawach związanych z BHP.

Niewątpliwie partnerzy społeczni największą wagę przywiązują do spraw płacowych. Przed wejściem do Europejskiej Unii Walutowej (EMU, dla Grecji był to rok 2001) związki zawodowe godziły się na ograniczenia wzrostu

płac, akceptując formułę, zgodnie z którą płace nie mogły wzrastać rocznie powyżej inflacji i produktywności. W trakcie tego okresu wyrzeczeń podtrzymywano pogląd, że wejście do EMU pozwoli na odbudowanie płac i uzyskanie przez pracowników korzyści z europejskiego poziomu wzrostu gospodarczego. Dlatego zaraz po wejściu Grecji do EMU dyskurs związków zawodowych zdominowała sprawa rzeczywistego wyrównania płac do poziomu unijnego.

Dla związków zawodowych w latach 90. XX wieku flagowym żądaniem pozapłacowym było wprowadzenie 35-godzinnego tygodnia pracy bez obniżania płac – na wzór francuski. Według związkowców miało to nie tylko spowodować wzrost liczby miejsc pracy, na czym skorzystałoby bezrobotni, ale również poprawić standard życia w miejscu pracy dla już zatrudnionych. W rezultacie tych żądań w 1999 roku powstał komitet złożony z ekspertów obu stron, który miał podjąć dyskusję na temat możliwości wdrożenia krótszego czasu pracy. Gdy sprawa nabrała tempa, uzgodniono w ramach branżowej umowy zbiorowej w bankowości wdrożenie pilotażowo 35-godzinnego tygodnia pracy⁴¹. Negocjacje prowadzone w krajowym Komitecie utknęły jednak w martwym punkcie, gdy pracodawcy wysunęli argumenty nie do odparcia, wykazując, jaki wpływ to posunięcie miałoby na konkurencyjność przedsiębiorstw, i oceniając je jako przedwczesne⁴².

Inne pozapłacowe sprawy związane z czasem pracy⁴³ pokrywały się z przeprowadzanymi zmianami regulującymi urlop wypoczynkowy i urlop wychowawczy. Niewielkie zmiany dotyczące urlopu zostały wprowadzone we wszystkich zbiorowych umowach w latach 1996–2001⁴⁴. W umowie 2002/3 dodano dodatkowe dni urlopu dla pracowników chorujących na anemię i pracowników będących samotnymi rodzicami⁴⁵. Specjalne urlopy dla szczególnych grup (osób zarażonych HIV, studentów) i zmniejszone godziny pracy dla matek karmiących piersią (oprócz urlopów macierzyńskich) stanowią część umowy zbiorowej 2004/5⁴⁶.

Najnowsza umowa 2008/9 zawiera rozszerzenie praw do urlopu wychowawczego, przysługującego dotychczas naturalnym i adopcyjnym rodzicom, także na rodziców przybranych.

Krajowe umowy zbiorowe niewiele wspominają o sprawach emerytalnych⁴⁷. Prawdopodobnie jedynym wyjątkiem jest umowa zbiorowa 2000/1 otwierająca możliwość pokrycia kosztów zasiłków opieki społecznej dla osób od długiego czasu bezrobotnych z funduszu LAEK i dzięki temu ułatwiająca przejście na emeryturę. Inne programy wcześniejszej emerytury są tworzone w poszczególnych firmach i zawierane w umowach tego szczebla. Dotyczy to przede wszystkim przedsiębiorstw z branż takich jak bankowość i telekomunikacja⁴⁸. Poprzez te umowy próbowano stworzyć możliwość zastępowania odchodzących starszych pracowników bez uciekania się do zwolnień z pracy.

Umowy zawierające sprawy pozapłacowe – jak szkolenia, równe szanse, urlopy wychowawcze – niosą ze sobą niewielkie konsekwencje redystrybucyjne. Niewiele kosztując każdą ze stron, przynosząc korzyści pracownikom i pracodawcom, pokazują pozytywne nastawienie i łatwo osiągnany konsensus. Można też z umów odczytać, że partnerzy społeczni pragną stworzyć obraz własnych organizacji jako społecznie odpowiedzialnych i wszechstronnych. W trakcie opisywanej dekady pojawiały się w dyskusji takie, wzbudzające powszechne zainteresowanie sprawy, jak: ochrona środowiska, kampania przeciw rasizmowi, ochrona danych osobowych, zwalczanie nielegalnego zatrudnienia i rzekomego samozatrudnienia, zapewnianie opieki zdrowotnej z LAEK dla młodych, bezrobotnych osób, dodatkowy urlop dla osób uzależnionych i ułatwienie legalizacji imigrantów. Co ważne owe sprawy wykraczają poza bezpośrednie interesy przedsiębiorstw i związków zawodowych i mają charakter polityki społecznej. Gdy podejmowane są natomiast sprawy pozapłacowe, ale o wyraźnym skutku redystrybucyjnym (jak roczne rozliczanie godzin pracy czy krótszy tydzień pracy), wynik jest często nierozstrzygalny. Pracodawcy w niektórych spr-

wach pozapłacowych widzą głównie wzrost kosztów pracy i podnoszą argument spadku konkurencyjności, by blokować żądania związków zawodowych⁴⁹.

Wśród spraw pozapłacowych zawartych w umowach z omawianego okresu, można również doszukać się wpływów UE na agendę układów zbiorowych. Wdrożenie unijnej dyrektywy z 1995 roku na temat urlopów wychowawczych, które nastąpiło po zawarciu ramowej umowy partnerów społecznych szczebla europejskiego, figuruje w krajowej umowie zbiorowej z lat 1996–1997⁵⁰. Wcielenie unijnej umowy ramowej dotyczącej telepracy z 2002 roku miało miejsce w umowach z lat 2004–2005 i 2006–2007 wśród innych spraw pozapłacowych⁵¹. Z kolei postanowienia ramowej umowy z 2004 roku dotyczącej stresu związanego z pracą znajdują się w zbiorowej umowie z lat 2008–2009⁵². Wpływ spraw unijnych można też prześledzić, obserwując fragmenty dyskursu na temat strategii lizbońskiej zawarte w umowach: w umowie z lat 2004–2005 partnerzy społeczni podpisują się pod aktywną polityką dotyczącą zatrudniania osób starszych i zwalczania molestowania seksualnego w pracy⁵³, a promowanie zatrudnienia kobiet jest wśród celów wymienianych w umowie z 2006 roku⁵⁴.

Włochy. We Włoszech strukturę układów zbiorowych – aż do lat 90. i reformy systemu kształtowania płac – cechował unilateralizm menedżerski i decentralizacja negocjacji płacowych do szczebla branży. Negocjacje zbiorowe obejmowały zagadnienie płac i rozwiązywanie konfliktów. Normatywne i proceduralne standardy relacji pracowników i zarządów na niższych szczeblach były ustalane w inny sposób, doraźnie przy udziale mediacji instytucji państwowych ze szczebla krajowego.

Pakty społeczne lat 90. – podpisane w ślad za kryzysem demokratycznym i gospodarczym – wprowadziły instytucjonalizację nowego systemu układów zbiorowych. Tworzył on strukturę dwupoziomową układów (szczebel krajowy i przedsiębiorstwa oraz poziom terytorialny)

i wyraźnie oddzielał negocjacje na temat płac od negocjacji dotyczących zagadnień pozapłacowych. System międzybranżowy zakładał przeniesienie odpowiedzialności za ustalanie normatywnych i proceduralnych standardów na poziom branży. Takie jest tło tej zmiany instytucjonalnej, która spowodowała, że obserwujemy trend zwiększania się układów dotyczących zagadnień pozapłacowych. Ponadto negocjacje zbiorowe na szczeblu branżowym pełnią podwójną rolę: 1) negocjowania wynagrodzeń i płac oraz 2) ustalania normatywnych i proceduralnych zasad, zgodnie z którymi regulowane są szkolenia, struktury miejsc pracy, elastyczny czas pracy, nietypowe kontrakty zatrudnienia, zwolnienia z pracy i fundusze emerytur zawodowych.

W takim kontekście powstała znaczna liczba umów zbiorowych koncentrujących się na trzech sprawach pozapłacowych, które chcielibyśmy prześledzić: czas pracy, wczesne i dodatkowe emerytury, równe traktowanie. Wszystkie mają w pewien sposób łączyć pracę z rozwiązaniami socjalnymi w obliczu zmian strukturalnych na rynku pracy.

Struktury przedstawiciele poszczególnych grup interesu i obszarów terytorialnych, gdzie zbiorowe negocjacje mają miejsce, są we Włoszech bardzo rozproszone. Głównym stowarzyszeniem organizacji pracodawców jest Confindustria, reprezentująca biznes sektora prywatnego. Strona związkowa prezentuje się mniej spójnie: Pakt Rzymski z 1944 roku doprowadził do stworzenia Unii CGIL, która jednak podzielona na wiele wewnętrznych frakcji rozpadła się na CGIL, CISL i UIL⁵⁵. Powiązania polityczne i ideologiczne każdej z konfederacji spowodowały, że tak dawniej, jak i dzisiaj żądania każdego związku różnią się.

W analizowanym okresie w negocjacjach wyraźnie dominowały zagadnienia związane z czasem pracy. W zakresie elastyczności czasu pracy zawarte umowy zwykle oddawały podwójną naturę zagadnienia⁵⁶. Z jednej strony miały zdolność tworzenia dodatkowych szczebli zatrudnienia poprzez tymczasowe dzielenie czasu pracy w okresie trudności gospodar-

czych⁵⁷ i łagodzenia regresu w zatrudnieniu, z drugiej miały zdolność uczynienia produkcji bardziej elastyczną, co spełniało preferencje pracodawców w zakresie zwiększenia ilościowej elastyczności. Dlatego odnajdujemy tak wiele umów w przemyśle wytwórczym, które są zgodne z tym podejściem, szczególnie często są to umowy szczebla przedsiębiorstw, gdyż negocjacje dotyczące elastyczności są typowe dla tego poziomu⁵⁸.

Z 1997 roku pochodzi wiele umów dotyczących organizacji czasu pracy: cztery w sektorze prywatnym i trzy w sektorze publicznym. Powody, za sprawą których powstawały poszczególne umowy, wydają się jednak różne. W bankowości i transporcie (...) wprowadzenie elastycznego czasu pracy, telepracy i banków czasu pracy pomagało w kierowaniu procesem zwolnień w tych branżach⁵⁹. Towarzyszyła temu polityka wczesnego przechodzenia na emeryturę oraz zawarte układy dotyczące procedur mobilności i bezpieczeństwa miejsc pracy. Natomiast w telekomunikacji, handlu i turystyce wprowadzenie elastycznego czasu pracy w ramach rocznie ustalanych górnych limitów oraz utworzenie banku czasu pracy pozwalało pracodawcom na dostosowanie zasobów pracy do zmiennego (handel i turystyka) i nieustannego (telekomunikacja) popytu na pracę, jaki cechuje te branże⁶⁰.

Ta dwulicowa polityka rozmaicie koresponduje z preferencjami pracowników i pracodawców, zależnie od cech strukturalnych branży w czasie, gdy jest wdrażana. W tej sytuacji trudno jest wskazać, kto i dlaczego proponuje i promuje takie rozwiązania. Analiza poszczególnych przypadków pokazuje natomiast, że pojawiają się w nich przeciwstawne trendy.

W odniesieniu do regulacji tygodniowej sumy godzin pracy zaobserwowaliśmy dwa poziomy tego procesu. Po pierwsze państwo dostosowuje prawodawstwo do unijnych dyrektyw 93/104 i 2000/34 ustalających górną granicę tygodniowych godzin pracy na 40. Mimo to w wielu branżach obowiązują zbiorowe umowy, które ustanawiają ramy do rocznego rozliczenia godzin pracy⁶¹. Na przykład

umowa w przemyśle metalurgicznym stanowi, że maksymalna liczba godzin pracy będzie normowana w skali roku, a grafiki tygodniowych godzin pracy mogą być negocjowane na szczeblu przedsiębiorstw, przy zakładanej możliwej zmienności od 32 do 48 godzin, w zależności od potrzeb rynkowych i ustaleń między pracodawcami i radami pracowniczymi⁶². Podobne umowy były podpisane w handlu i telekomunikacji (1999), przemyśle włókienniczym (2000) i branży zakładów użyteczności publicznej (2002)⁶³.

Przyjrzymy się teraz dwóm innym obszarom: polityce ułatwiania przechodzenia na emeryturę (wcześniejsza emerytura i zawodowe fundusze emerytalne) oraz przechodzenia od pracy niewynagradzanej (*unrecognised*) do wynagradzanej (*recognised*) (prawo do urlopu macierzyńskiego, urlop wychowawczy), które w mniejszym stopniu niż czas pracy pojawiały się we włoskiej debacie. Od wprowadzenia w 1995 roku reformy systemu emerytalnego Diniego funkcjonuje dodatkowy zawodowy fundusz emerytalny, a jego ustanowienie i zarządzanie oddelegowane jest do szczebla układów zbiorowych. Wiele tego typu umów zostało podpisanych szczególnie w latach 1997–1999. Choć rzeczywiście tworzenie procedur funkcjonowania tych funduszy było oddane do decydowania w trakcie zbiorowych negocjacji, trudno uznać ich rozwój za spontaniczne działanie partnerów społecznych, jednak czas ich powoływania był dobrowolny i nie podlegał żadnym ogólnym ustaleniom. Dodatkowe fundusze zawodowe w niektórych branżach do dziś nie powstały. Nie posiadają ich wciąż: rolnictwo, przemysł chemiczny, użyteczność publiczna, przemysł spożywczy, telekomunikacja, służba zdrowia i publiczna administracja⁶⁴.

W przypadku polityki równego traktowania nie widać intensywnej czy szerzej zakrojonej pracy na ten temat w żadnej z branż. Prawo państwowe we Włoszech zawiera statutowe minimum w wysokości 5 miesięcy dla urlopu macierzyńskiego: 8 tygodni przed porodem i 12 tygodni po urodzeniu. Reguluje to ustawa nr 1204 z 30 grudnia 1971 roku i poprawka uchwalona 8 marca 2000 roku w ustawie nr 53. Kobiety otrzymują 80 procent swoich zarobków płatnych przez pracodawców w imieniu INPS (włoski Zakład Ubezpieczeń Społecznych) bez specjalnych warunków kwalifikujących, wystarcza fakt zatrudnienia, płacenie ubezpieczeń społecznych i rejestracja w krajowej służbie zdrowia. Nie ma specjalnie określonych praw do urlopu ojcowskiego poza tymi, które wynikają z ustawy 53/2000 nadającej ojcu prawo do przejścia części obowiązkowego urlopu macierzyńskiego po spełnieniu określonych warunków⁶⁵. Dlatego nie ma specjalnej potrzeby zawierania umów w tej sprawie. Niemniej jednak pewna ich ilość jest warta odnotowania. Umowa szczebla przedsiębiorstw z przemysłu metalurgicznego z 1998 roku zawierała szereg ustaleń, które miały poprawić infrastrukturę służącą opiece nad dziećmi, by pomóc pracującym rodzicom⁶⁶. Inne dwie umowy odnotowane w tej branży również były wynegocjowane na szczeblu przedsiębiorstw⁶⁷. Na poziomie branżowym znajdujemy dwie ważne umowy z 2004 roku, obie z przemysłu tekstylnego, co nie powinno dziwić z racji znacznej przewagi ilościowej pracujących w nim kobiet. Z kolei umowa z 2003 roku zawarta w sektorze publicznym jest istotna, gdyż ustanawia stałego obserwatora monitorującego przypadki molestowania seksualnego i mobbing w miejscu pracy, czego domagały się związki zawodowe⁶⁸.

TABELA 1. Typy spraw pozapłacowych w Austrii, Grecji i we Włoszech

Kraj	Organizacja związków (spójna czy rozproszona)	Sektor, w którym dominują negocjacje (prywatny czy publiczny)	Dominujące sprawy pozapłacowe
Austria	Spójna	Sektor prywatny	Dostosowanie prawa
Grecja	Rozproszona	Sektor publiczny	Nieniosące kosztów
Włochy	Rozproszona	Sektor prywatny	Związane z cięciem kosztów

Zebrane fakty sugerują, że układy zbiorowe dotyczące spraw pozapłacowych tworzone były przez włoskich partnerów społecznych, lecz w różnym stopniu zależały też od polityki lub specyfiki branży. Co ciekawe, wpływ Unii Europejskiej na partnerów społecznych jest ograniczony, również wtedy gdy jest on nakazany i obligatoryjny. Wymyślane są różne klauzule, które pozwalają ominąć prawo unijne. Wprowadzenie 40-godzinnego tygodnia pracy, który zastąpił 48-godzinny tydzień pracy wprowadzony królewskim dekretem z 1923 roku, było wstępem do negocjacji maksymalnej liczby godzin w przemyśle metalurgicznym, włókienniczym, handlu, telekomunikacji i sektorze użyteczności publicznej.

W celu podsumowania, analizowane wyżej przypadki zostały zestawione w tabeli nr 2, ilustrującej nasze tezy z działu trzeciego. Wyjaśnienie dominacji w układach zbiorowych we Włoszech, polityki czasu pracy i poszerzenia jego elastyczności oparte jest z jednej strony na tym, że zbiorowe negocjacje mają miejsce głównie w sektorze prywatnym, z drugiej na stwierdzeniu wysokiego stopnia rozproszenia związków zawodowych. Gdy takie warunki są spełnione, pracodawcy mają w negocjacjach do czynienia ze słabszą opozycją i ustalone sprawy pozapłacowe mają charakter redukcji kosztów. Rzadsze występowanie spraw pozapłacowych w trakcie negocjacji w Austrii, z wyjątkiem sytuacji, w których są one narzucone przez państwo lub UE, nie powinno dziwić, gdy weźmiemy pod uwagę siłę, jaką w mediacjach dysponują związki zawodowe i organizacje pracodawców. Znaczne możliwości partnerów społecznych pozwalające uzyskać satysfakcjonujące treści umów dotyczących płac i zatrudnienia sprawiają, że żaden z partnerów nie chce przedłużać negocjacji i omawiać spraw pozapłacowych. Związki są usatysfakcjonowane swoim wpływem na ustalenia płacowe i nie chcą tego utracić lub narazić się na niebezpieczeństwo związane z utratą miejsc pracy, angażując się w sprawy pozapłacowe niosące ze sobą dodatkowe koszty. W Grecji większość negocjacji na tematy pozapłacowe odbywa się

pod opiekuńczym parasolem państwa. Związki mają niewielkie możliwości wywierania wpływu podczas zawierania układów zbiorowych, a rząd, rozważając publiczne wydatki, zachowuje podwójną ostrożność, mając na uwadze utrzymanie równowagi finansowej. Dlatego większość spraw pozapłacowych, które pojawiają się w umowach, nie pociąga za sobą kosztów lub jest pozorna.

Zakończenie. (...). Obraz, który wyłonił się z badania w zakresie trzech krajów, można zwięźle podsumować jak niżej. W Austrii negocjacje spraw pozapłacowych mają ograniczony zakres, chyba że partnerzy społeczni zmuszeni są do nich przez trzecią stronę, którą może być państwo czy UE, lub przez wymagającą naprawy sytuację w produkcji czy zatrudnieniu. Gdy dochodzi jednak do negocjacji spraw pozapłacowych, związki zawodowe potrafią wobec pracodawców forsować swoje stanowisko. W Grecji prowadzone są pewne negocjacje w sprawach pozapłacowych, ale tylko takich, które nie niosą ze sobą dodatkowych kosztów dla pracodawców lub gdy korzyści osiągane przez firmy i związki zawodowe równoważą się. Łatwo można również doszukać się wpływów wywieranych przez UE na program negocjacji. We Włoszech negocjacje pozapłacowe mają szeroki zakres na szczeblu branżowym i przedsiębiorstw, dominuje temat czasu pracy często traktowany przez strony w dwulicowy sposób. Rozwiązania przyjmowane w większości zawieranych umów pozwalają wnioskować, że głównie zaspokajane są potrzeby pracodawców dotyczące dostosowania produkcji do elastycznego i zmiennego popytu.

W przeszłości układy zbiorowe zdominowane były przez dyskusje wokół ograniczenia żądań płacowych w zamian za zwiększenie lub stabilizację zatrudnienia. Obecnie widzimy, że w układach elastyczny czas pracy jest oferowany w zamian za stabilne i nieredukowalne zatrudnienie lub elastyczny czas pracy lub za krótszy tydzień pracy. Wydaje się, że doszło do ponownego przetasowania kart przy negocja-

cyjnym stole, nawet jeśli pewne umowy nadal przypominają dawne wzorce (szczególnie te obserwowane w Austrii). Nasuwają się tutaj kolejne ważne pytania. Czy negocjacje na temat spraw pozapłacowych ściśle łączą się z osłabieniem pozycji partnerów społecznych w sprawach płacowych? Czy istnieje czysto leksykalna preferencja podejmowania negocjacji w sprawie płacowej, a jeśli nie ma możliwości, to sprawy pozapłacowe stają się drugim instytucjonalnym wyborem? Dalsze badania mogłyby podjąć problematykę zmiany dynamiki tych zjawisk. Czy układy zbiorowe jako instytucja zmieniły swoją najczystsza i najprostszą formę, stając się narzędziem poprawiania konkurencyjności czy też może stają się miejscem gdzie dokonywana jest reregulacja i redefinicja rynków pracy? ■

¹ P. Pierson, *The new politics of the welfare state*, Oxford: Oxford University Press, 2001.

² R. Hyman, *An emerging agenda for trade unions?*, [w:] R. Munck (Ed.), *Labour and Globalisation: Results and Prospects*, Liverpool: Liverpool University Press, 2004, s. 19–33.

³ H. Clegg, *Trade unionism under collective bargaining: a theory based on comparison of six countries*, Oxford: Basil Blackwell, 1976.

⁴ Dyrektywa na temat równego traktowania 79/7/EEC; dyrektywa na temat urlopu wychowawczego 96/81/EC; dyrektywa 97/81/WE z dnia 15 grudnia 1997 roku dotycząca porozumienia ramowego odnośnie pracy w niepełnym wymiarze godzin.

⁵ F. Traxler, *Austria: Still the Country of Corporatism*, [w:] A. Ferner & R. Hyman (Eds.), *Changing Industrial Relations in Europe*, Oxford: Blackwell, 1998, s. 239–261.

⁶ C. Ioannou, *Social Pacts in Hellenic Industrial Relations: Odysseys or Sisyphus?*, [w:] G. Fajertag & P. Pochet (Eds.), *Social pacts in Europe: new dynamics* (2nd ed.), Brussels: ETUI, 2000, s. 219–236; G. Pagoulatos, *Greece's New Political Economy: State, Finance, and Growth from Postwar to EMU*, New York: Palgrave Macmillan in assoc. with St. Anthony's College, Oxford, 2003.

⁷ R. Locke, *Remaking the Italian economy*, Ithaca: Cornell University Press, 1995; M. Regini & I. Regalia, *Employers, Unions and the State: The Resurgence of Concentration in Italy?* *West European Politics*, 20(1), 1997, s. 210–230.

⁸ R. Freeman & J. Medoff, *What do unions do?*, New York: Basic Books, 1984.

⁹ M. Alvarez, G. Garrett & P. Lange, Government Partisanship, Labor Organization, and Macroeconomic Performance. *The American Political Science Review*, 85(2),

1991, s. 539–556; L. Calmfors & J. Driffill, Centralization of Wage Bargaining. *Economic Policy*, 6, 1988, s. 13–61; D. Soskice, Reinterpreting Corporatism and Explaining Unemployment: coordinated and non-coordinated market economies, [w:] R. Brunetta & C. Dell'Aringa (Eds.), *Labour Relations and Economic Performance*, London: Macmillan, 1990, s. 170–211.

¹⁰ D. Levine & L. Tyson, L., *Participation, productivity, and the firm's environment*, [w:] A. Blinder (Ed.), *Paying for Productivity*, Washington DC: Brookings Institution, 1990, s. 183–244.

¹¹ G. Fajertag & P. Pochet (Eds.), *Social Pacts in Europe: New Dynamics*. Brussels: OSE/ETUI, 2000; B. Hancke & M. Rhodes, EMU and Labour Market Institutions in Europe: The Rise and Fall of National Social Pacts *Work and Occupations*, 32(2), 2005, s. 196–228; A. Hassel, The politics of social pacts. *British Journal of Industrial Relations*, 41(4), 2003, s. 707–726.

¹² D. Natali & P. Pochet, The Evolution of Social Pacts in the EMU Era: What Type of Institutionalization? *European Journal of Industrial Relations*, 15(2), 2009, s. 147–166.

¹³ P. Pierson, *The new politics...*, op. cit.

¹⁴ C. Crouch, *Trade Unions in the Exposed Sector: Their Influence on Neo-corporatist Behaviour*, [w:] R. Brunetta & C. Dell'Aringa (Ed.), *Labour Relations and Economic Performance*, International Economic Association, 1990; T. Iversen, *Power, Flexibility, and the Breakdown of Centralized Wage Bargaining: Denmark and Sweden in Comparative Perspective*, *Comparative Politics*, 28(4), 1996, s. 399–436; G. Garrett, C. Way, *Public Sector Unions, Corporatism, and Wage Determination*, *Comparative Political Studies*, vol. 32, No. 4., 1997, s. 411–434.

¹⁵ F. Traxler & S. Pernicka, *The State of Unions: Austria*, *Journal of Labor Research*, 28(2), 2007, s. 207–232.

¹⁶ P. Katzenstein, *Corporatism and Change: Austria, Switzerland, and the Politics of Industry*, Ithaca: Cornell University Press, 1984; E. Hochreiter, Interview with Eduard Hochreiter of the Joint Vienna Institute (and formerly of the Austrian Central Bank), A. Johnston, Vienna, 3 December 2008.

¹⁷ F. Traxler & S. Pernicka, *The State of Unions: Austria*, op. cit., s. 207–232.

¹⁸ T. Iversen, *Power, Flexibility...*, op. cit., s. 399–436.

¹⁹ EIRO (European Industrial Relation Observatory). 2004a, *Plans for a major union merger in danger of failure*, [na stronie internetowej:] www.eurofund.europa.eu/eiro/2004/06/inbrief/at0406201n.htm

²⁰ F. Traxler, *Austria: Still the Country of Corporatism*, [w:] A. Ferner & R. Hyman (Eds.), *Changing Industrial Relations in Europe*, Oxford: Blackwell, 1998, s. 239–261.

²¹ F. Traxler & S. Pernicka, *The State of Unions: Austria*, op. cit., s. 207–232.

²² F. Traxler, *Austria: Still the Country of Corporatism*, op. cit., s. 239–261.

²³ Ibidem.

²⁴ V. Genre, R. G. Salvador, N. Leiner-Killinger & G. Mourre, *A widening scope for non-wage components in collective bargaining in the EU?*, [w:] G. Fagan, F. P. Mongelli & J. Morgan (Eds.), *Institutions and Wage Formation in the New Europe*, Cheltenham, Northampton, MA: Edward Elgar, 2003, s. 134–153.

- ²⁵ EIRR (European Industrial Relations Review). 1997a, *Working Time in Europe: Part 1*, March, Issue 278.
- ²⁶ Ibidem.
- ²⁷ EIRR (European Industrial Relations Review). 1997b, *Austria: Social Partners Agree on Working Time Law Reform*, March, Issue 278; EIRR (European Industrial Relations Review). 1997c, *New Law on Working Time: Austria*, June, Issue 281.
- ²⁸ EIRR (European Industrial Relations Review). 1997c, *New Law on Working Time: Austria*, June, Issue 281.
- ²⁹ EIRO (European Industrial Relation Observatory). 1998a, *Decentralised Regulation of Women's Night Work*, [na stronie internetowej:] www.eurofund.europa.eu/eiro/1998/02/feature/at9802163f.htm
- ³⁰ EIRO (European Industrial Relation Observatory). 1997a, *Women's Night Ban to be Relaxed*, [na stronie internetowej:] www.eurofund.europa.eu/eiro/1997/11/inbrief/at9711148n.htm
- ³¹ EIRR (European Industrial Relations Review). 2002a, *Austria: Proposal for Nightworking Law*, July, Issue 342; EIRR (European Industrial Relations Review). 1998, *Austria: Relaxation of Women's Nightwork Ban*, January, Issue 288; EIRO (European Industrial Relation Observatory). 2001a, *Ban on Women's Night Work Finally to be Abolished*, [na stronie internetowej:] www.eurofund.europa.eu/eiro/2001/07/feature/at0107222f.htm
- ³² EIRO (European Industrial Relation Observatory). 1998a, *Decentralised Regulation of Women's Night Work*, [na stronie internetowej:] www.eurofund.europa.eu/eiro/1998/02/feature/at9802163f.htm
- ³³ EIRO (European Industrial Relation Observatory). 2001a, *Ban on Women's Night Work Finally to be Abolished*, [na stronie internetowej:] www.eurofund.europa.eu/eiro/2001/07/feature/at0107222f.htm
- ³⁴ EIRR (European Industrial Relations Review). 2002a, *Austria: Proposal for Nightworking Law*, July, Issue 342; EIRO (European Industrial Relation Observatory). 2002a, *New night work legislation applied to both men and women*, [na stronie internetowej:] www.eurofund.europa.eu/eiro/2002/07/feature/at0207204f.htm
- ³⁵ EIRO (European Industrial Relation Observatory). 1998a, *Decentralised Regulation of Women's Night Work*, [na stronie internetowej:] www.eurofund.europa.eu/eiro/1998/02/feature/at9802163f.htm
- ³⁶ EcoSoc (2002). *Opinion of the Greek Economic and Social Committee: Social Dialogue in Greece: evaluation – trend – prospect* (No. 1(86)). Athens (w j. greckim), [na stronie internetowej:] <http://www.oke.gr>
- ³⁷ C. Ioannou, *Social Pacts in Hellenic Industrial Relations: Odysseys or Sisyphus?*, [w:] G. Fajertag & P.Pochet (Eds.), *Social pacts in Europe: new dynamics* (2nd ed.), Brussels: ETUI, 2000, s. 219–236; G. Mavrogordatos, *Between Pitiotkampas and Procrustes: Trade Unions in Greece*, Athens: Odysseas (w j. greckim), 1988.
- ³⁸ N. Kritsantonis, *Greece: The Maturing of the System*, [w:] A. Ferner & R. Hyman (Eds.), *Changing Industrial Relations in Europe*, Oxford: Blackwell, 1998, s. 504–528.
- ³⁹ Zawiera on również dawny system umów zawodowych (związanych ze szczególnymi zawodami, na przykład księgowych), który jest pozostałością po związkach cechowych (rzemieślniczych). Liczba umów zawodowych zmienia się w poszczególnych latach i w okresie 1997–
- 2002 wynosiła od 44 do 62. W tym czasie liczba umów branżowych wynosiła od 69 do 116, a tych ze szczebla przedsiębiorstw od 143 do 186, [na stronie internetowej:] www.eurofound.europa.eu/eiro/
- ⁴⁰ Jedyną inną ważną konfederacją jest zrzeszająca pracowników służby cywilnej ADEDY, która nie bierze udziału w negocjacjach nad umowami szczebla krajowego.
- ⁴¹ EIRO, 1999.
- ⁴² EIRO (European Industrial Relation Observatory). 2000a, *Work of expert committee on working time reduction reaches impasse*, [na stronie internetowej:] www.eurofund.europa.eu/eiro/2000/01/inbrief/gr0001159n.htm
- ⁴³ Inne aspekty czasu pracy (roczne banki godzin/ czasu pracy, godziny otwarcia sklepów, regulacje dotyczące nadgodzin) były fragmentem dialogu społecznego dotyczącego reformy rynku pracy, który się nie powiódł (Papadimitriou, 2005). Zmiany czasu pracy i godzin otwarcia były też jednym z przedmiotów negocjacji umów branżowych, takich jak ta w bankowości.
- ⁴⁴ EIRO (European Industrial Relation Observatory). 1998b, *New National General Collective Agreement Signed*, [na stronie internetowej:] www.eurofund.europa.eu/eiro/1998/05/inbrief/gr9805171n.htm; EIRO (European Industrial Relation Observatory). 2000b, *National General Collective Agreement Signed for 2000–2001*, [na stronie internetowej:] www.eurofund.europa.eu/eiro/2000/06/inbrief/gr0006175n.htm; EIRO, 1996.
- ⁴⁵ EIRO (European Industrial Relation Observatory). 2002b, *National General Collective Agreement signed for 2002–3*, [na stronie internetowej:] www.eurofund.europa.eu/eiro/2002/04/feature/gr0204109f.htm; EIRR, 2002b.
- ⁴⁶ EIRO (European Industrial Relation Observatory). 2004b, *National General Collective Agreement signed for 2004–5*, [na stronie internetowej:] www.eurofund.europa.eu/eiro/2004/09/feature/gr0409102f.htm
- ⁴⁷ Dyskusje na temat systemu emerytalnego były kilkakrotnie bezskutecznie podejmowane w doraźnie organizowanych dialogach społecznych (Matsaginis, 2007).
- ⁴⁸ EIRO (European Industrial Relation Observatory). 2005a, *Wave of early retirement schemes*, [na stronie internetowej:] www.eurofund.europa.eu/eiro/2004/12/feature/gr0412104f.htm
- ⁴⁹ EIRO (European Industrial Relation Observatory). 2002b, *National General Collective Agreement signed for 2002–3*, [na stronie internetowej:] www.eurofund.europa.eu/eiro/2002/04/feature/gr0204109f.htm
- ⁵⁰ EIRO (European Industrial Relation Observatory). 1997b, *National General Collective Agreement 1996–7 enters second year*, [na stronie internetowej:] www.eurofund.europa.eu/eiro/1997/02/inbrief/gr9702104n.htm
- ⁵¹ EIRO (European Industrial Relation Observatory). 2004b, *National General Collective Agreement signed for 2004–5*, [na stronie internetowej:] www.eurofund.europa.eu/eiro/2004/09/feature/gr0409102f.htm; EIRO (European Industrial Relation Observatory). 2006, *National General Collective Agreement signed for 2006–7*, [na stronie internetowej:] www.eurofund.europa.eu/eiro/2006/06/articles/gr0605019i.htm; EIRR 2006.
- ⁵² EIRO (European Industrial Relation Observatory). 2008, *National General Collective Agreement signed for 2008–9*.
- ⁵³ EIRO (European Industrial Relation Observatory). 2004b, *National General Collective Agreement signed for*

- 2004–5, [na stronie internetowej:] www.eurofund.europa.eu/eiro/2004/09/feature/gr0409102f.htm
- ⁵⁴ EIRO (European Industrial Relation Observatory). 2006, *National General Collective Agreement signed for 2006–7*, [na stronie internetowej:] www.eurofund.europa.eu/eiro/2006/06/articles/gr0605019i.htm
- ⁵⁵ S. Rogari, *Sindacati e imprenditori: le relazioni industriali in Italia dalla caduta del fascismo a oggi*, Firenze: F. Le Monnier, 2000.
- ⁵⁶ M. Keune, *Collective bargaining and working time in Europe: an overview*, [w:] M. Keune & B. Galgoczi (Eds.), *Collective bargaining on working time: recent European experiences*, Brussels: ETUI-REHS, 2006, s. 9–30.
- ⁵⁷ EIRR (European Industrial Relations Review). 278 15.
- ⁵⁸ G. D'aloia, G. Olini & R. Pelusi, *Collective bargaining on working time in Italy*, [w:] M. Keune & B. Galgoczi (Eds.), *Collective bargaining on working time: recent European experiences*, Brussels: ETUI-REHS, 2000, s. 9–30.
- ⁵⁹ EIRO (European Industrial Relation Observatory). 1997c, *Italy: Redundancy agreement signed at Italian State Railways*, [na stronie internetowej:] www.eurofund.europa.eu/eiro/1997/12/feature/it9712316f.htm; EIRR (European Industrial Relations Review). 281 9 & 282 9.
- ⁶⁰ EIRR (European Industrial Relations Review). 283 9 & 284 7.
- ⁶¹ EIRR (European Industrial Relations Review). 280 17.
- ⁶² EIRR (European Industrial Relations Review). 306 9.
- ⁶³ EIRR (European Industrial Relations Review). 310 9, 316 0, 339 9.
- ⁶⁴ EIRO (European Industrial Relation Observatory). 1998c, *Italy: Recent developments in supplementary pension schemes*, [na stronie internetowej:] www.eurofund.europa.eu/eiro/1998/06/feature/it9806228f.htm
- ⁶⁵ EIRR (European Industrial Relations Review). 330 17.
- ⁶⁶ EIRR (European Industrial Relations Review). 288 9.
- ⁶⁷ EIRO (European Industrial Relation Observatory). 2001b, *Italy: Agreement signed on teleworking in small and medium-sized enterprises*, [na stronie internetowej:] www.eurofund.europa.eu/eiro/2001/08/inbrief/it0108194n.htm; EIRO (European Industrial Relation Observatory). 2005b, *Italy: Company agreement signed at Marazzi Ceramiche*, [na stronie internetowej:] www.eurofund.europa.eu/eiro/2005/01/inbrief/it0501103n.htm
- ⁶⁸ EIRR (European Industrial Relations Review). 350 9.

Dojrzałe konsultacje społeczne przyczyniłyby się do tworzenia lepszego prawa. Warto wprowadzić zasadę informowania o wynikach konsultacji, w tym o uwzględnionych i odrzuconych propozycjach, warto wydłużyć czas konsultacji lub przynajmniej dotrzymywać terminu 30 dni lub zorganizować specjalny portal, poświęcony wyłącznie konsultacjom

– pisał PAULINA BEDNARZ, ANNA SZCZEŚNIAK i MIECZYSLAW BĄK

Mechanizmy lepszego rządzenia rola konsultacji społecznych

Jednym z problemów polskiego życia politycznego jest zbyt mały udział obywateli w podejmowaniu decyzji o sprawach publicznych, w tym zwłaszcza udział w procesie stanowienia prawa. Dotyczy to zarówno współdecydowania na szczeblu UE, jak i prawa krajowego, regionalnego i lokalnego. W wyniku tego obywatele odczuwają często alienację, co z kolei znajduje odzwierciedlenie w niechęci do uczestnictwa w procesie demokratycznym, czyli w niskiej frekwencji wyborczej oraz w niskim poziomie odwagi obywatelskiej w zakresie zabierania głosu w sprawach wymagających rzeczywistego wkładu merytorycznego do dyskusji na temat wyzwań stojących przed naszym społeczeństwem.

Z tego stanu rzeczy korzystają populisci. Ich działanie zniechęca zarówno władze publiczne zobowiązane do przeprowadzania konsultacji, jak i obywatele, którzy chcieliby się za-

angażować merytorycznie w procesie legislacyjnym. W konsekwencji polscy partnerzy społeczni oceniają proces konsultacji w sprawach gospodarczych jako nieefektywny i wymagający znaczących usprawnień. Wskazują na to opracowania Instytutu Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, w tym zwłaszcza raport „Praktyki rzetelnej legislacji gospodarczej. Doświadczenia światowe i możliwości ich adaptacji do warunków polskich”, a także odrębna praca analityczna pt. „Dobre rządzenie poprzez wkład społeczny. Najlepsze praktyki prowadzenia konsultacji z organizacjami pozarządowymi. Rekomendacje dla Polski”¹. Podobne wnioski płyną również z opracowań i publikacji różnych organizacji przedsiębiorców i licznych organizacji pozarządowych.

W Polsce mamy liczne przypadki konsultowania projektów aktów prawnych, jednak ich wyniki w małym stopniu są uwzględniane i często są wyrazem konieczności spełniania formalnego wymogu przeprowadzenia konsultacji. Osiągnięcie rzeczywistego wpływu obywateli na działanie władz publicznych poprzez proces konsultacji wymaga znaczących usprawnień. Wprowadzenie ich w życie wymaga poznania najlepszych doświadczeń światowych, ale powinno to być połączone z refleksją, co z tych najlepszych praktyk można zarekomen-

dować do wykorzystania w Polsce. Poniżej przedstawiamy wybór najciekawszych, naszym zdaniem, rozwiązań w zakresie konsultacji społecznych.

Australia. W Australii partnerzy społeczni są obligatoryjnie włączani do konsultacji społecznych. Obecne uregulowania wynikają z szerokich działań podjętych w ostatnich latach przez władze publiczne. W 2007 roku rząd federalny wprowadził między innymi wytyczne ujęte w „Podręczniku najlepszych praktyk w procesie legislacyjnym”², które są obowiązkowe dla ministerstw, agencji rządowych oraz innych jednostek tworzących, weryfikujących lub reformujących regulacje prawne. Konsultacje muszą być przeprowadzane z szerokim gronem interesariuszy, na przykład: przedsiębiorcami, konsumentami, związkami zawodowymi oraz grupami działającymi na rzecz ochrony środowiska naturalnego. Jedno z zaleceń mówi, aby, dobierając instytucje i organizacje do konsultacji, zwrócić uwagę na reprezentowanie różnych punktów widzenia, czyli w przypadku przedsiębiorców należy uwzględnić nie tylko organizacje reprezentujące duże korporacje, ale i małe przedsiębiorstwa, a także różne sektory – zależnie od danego zagadnienia. Konsultacje społeczne powinny być prowadzone na każdym etapie legislacji, a ich zakres powinien być współmierny do skali problemu i wielkości potencjalnego wpływu danego rozwiązania prawnego na społeczeństwo. Wskazano też siedem zasad, którymi powinni kierować się legislatorzy, prowadząc konsultacje: ciągłość, ukierunkowanie, właściwy termin, dostępność, przejrzystość, spójność i elastyczność, ewaluacja i przegląd. W podręczniku przedstawiono też wymagania dotyczące poddawania pod konsultacje propozycji aktów prawnych o istotnym znaczeniu (*green papers*), testowania nowych przepisów (*exposure draft*), strategii konsultacji (*consultation strategy*) oraz sporządzania rocznych planów regulacji (*Annual Regulatory Plans*).

Ministerstwa i agencje rządowe mogą testować nowe przepisy³, zwłaszcza skompliko-

wane. W tym celu starają się uzyskać od przedsiębiorstw i innych interesariuszy bardziej szczegółowe uwagi na ich temat. Konsultacje społeczne są kluczowym elementem w tworzeniu rocznych planów regulacji (RPR)⁴. Wszystkie ministerstwa i agencje rządowe muszą je tworzyć i stale aktualizować. Głównym celem tworzenia RPR jest zapewnienie zainteresowanym jak najwcześniejszej informacji dotyczących potencjalnych zmian w przepisach. Do RPR są włączane propozycje, które wymagają przeglądu regulacji legislacyjnych i dalszych analiz prawnych (na przykład przygotowania raportu z wyliczeń przy pomocy kalkulatora kosztów wdrożenia prawa dla biznesu lub przygotowania oświadczenia o wpływie regulacji).

Godną polecenia inicjatywą federalnego rządu Australii ukierunkowaną na pozyskanie opinii partnerów społecznych jest portal internetowy *Business Consultation*⁵ poświęcony konsultacjom z biznesem. Zapewnia on między innymi informacje o nowych i planowanych zmianach w prawie, o obecnych i przeprowadzonych konsultacjach ogłaszanych przez rząd i agencje rządowe czy automatyczne powiadamianie zainteresowanych o konsultacjach w wybranych przez nich dziedzinach. Informacje na temat projektów regulacji oraz konsultacji upowszechniają także rządy stanowe oraz ministerstwa w poszczególnych stanach. Przykładami takich działań są: zakładka „Comment on” („Skomentuj”) na głównej stronie internetowej rządu Queensland, gdzie umieszczono informacje o trwających konsultacjach (z zaznaczeniem nowo ogłoszonych), kończących się wkrótce oraz ostatnio zamkniętych⁶, a także baner „Shape Your State” („Kształtuj Twój Stan”) na głównej stronie internetowej rządu Nowej Południowej Walii, gdzie pojawiają się informacje o zagadnieniach poddawanych pod konsultacje mieszkańcom Sydney⁷.

W Australii łatwo jest dotrzeć do informacji o trwających i planowanych konsultacjach społecznych. Jest to możliwe za pośrednictwem wymienionych już stron internetowych⁸, stron ministerstw i agencji rządowych ogłaszających konsultacje oraz za pośrednictwem oficjalnej

strony internetowej rządu federalnego: <http://australia.gov.au>, gdzie na pierwszej stronie znaleźć można część poświęconą konsultacjom – „Have Your Say” z linkiem do prowadzonych, zakończonych i planowanych konsultacji społecznych.

Szwecja. Szwecja jest krajem o wyjątkowej przejrzystości i jawności działania władz publicznych oraz instytucji państwowych. Duch demokracji przenika całe społeczeństwo. Szwedzi mają głęboko zakorzenione poczucie obowiązku obywatelskiego – angażują się w kwestie państwowe, czego przejawem jest wysoki odsetek (około 80 procent) osób uczestniczących w wyborach powszechnych, a także angażują się w działalność organizacji pozarządowych. W rezultacie ponad połowa społeczeństwa jest związana z NGO, z kolei inne badania pokazują, że tylko 10 procent Szwedów nie należy formalnie do żadnej organizacji⁹.

Organizacje pozarządowe w Szwecji mają swój udział w tworzeniu prawa w zakresie spraw dotyczących rynku pracy, na mocy tzw. *Ustawy o współdecydowaniu*¹⁰. Poza tym formalne uregulowania nie obligują władz do umożliwiania udziału NGO w tworzeniu nowych rozwiązań legislacyjnych, a jedynie dopuszczają taką możliwość. Konstytucja Szwecji (*Instrument of Government*, rozdział 7, art. 2) stwierdza, że w działalności rządu, jeśli zachodzi potrzeba, niezbędne informacje i opinie muszą być uzyskiwane od jednostek publicznych. Organizacje i instytucje najczęściej są włączane w proces legislacyjny podczas prac komisji powoływanych przez ministerstwa.

Druga możliwość pozyskania opinii od partnerów społecznych to kierowanie raportów z prac tych komisji do różnych gremiów. Raporty zazwyczaj są przesyłane do uczelni wyższych. Przykładowo na Wydziale Prawa w Lund co roku przygotowuje się około 30–40 opinii. Liczba organizacji, grup interesów itp., do których raporty są wysyłane, może być bardzo duża – 2500 różnych organizacji było poproszonych o opinie na temat oddzielenia szwedzkiego Kościoła od państwa, ale

tylko kilka, gdy propozycja dotyczyła niewielkiej grupy lub gdy ograniczony był czas przeznaczony na konsultacje. Warto dodać, że w Szwecji wykorzystywano internetowe narzędzia do przeprowadzania konsultacji społecznych już 10 lat temu. Przykładem są inicjatywy władz Gminy Bollnäs, Miasta Kalix czy Plac Demokracji (*Demokratitorget*) i Nowe Lotnisko (*Ny Flygplats*)¹¹.

Holandia. Holandia posiada bardzo długą tradycję dialogu społecznego, który dzięki specyfice funkcjonowania kraju na przestrzeni wieków stał się częścią zarządzania publicznego w kraju. Dialog społeczny w Holandii uważany jest za mechanizm umożliwiający osiągnięcie wyższej efektywności działań i pracy oraz wzrostu gospodarki kraju. Holandia wypracowała unikalny model polderowy (ang. *polder model*) będący mechanizmem konsultacji społeczno-ekonomicznych, opierający się na ramowych umowach polityków, przedsiębiorców i pracowników, zawieranych przez ich organizacje, oraz na tworzeniu różnorodnych płaszczyzn współpracy w celu ciągłego negocjowania możliwych kwestii spornych między tymi trzema grupami¹². Zakłada on trójstronną ścisłą współpracę pomiędzy organizacjami pracodawców (na przykład VNO-NCW), związkami pracowników (na przykład Holenderska Federacja Ruchu Pracy) oraz rządem. Warto zauważyć, że konsultacje trójstronne prowadzone są w długim okresie czasu (maksymalnie 3 miesiące) i dają partnerom możliwość dokładnego zapoznania się z planowanymi politykami, gdyż rząd najpierw przedstawia planowane i proponowane zmiany opinii publicznej, a następnie w pewnym odstępie czasu wnioskuje o ekspertyzy zainteresowanych organizacji. Co istotne, organizacje zaangażowane w proces na bieżąco konsultują problemy z własnymi członkami oraz podejmują rozmowy między sobą, często podpisując także tzw. układy zbiorowe – wspólne wystąpienia do rządu (obok ekspertyz indywidualnych). Jak podkreślają eksperci OECD¹³, obecnie w Holandii widoczne są dwie ścieżki realizacji kon-

sultacji społecznych i włączania partnerów w proces legislacyjny. Z jednej strony podejmowane są działania uwzględniające długą tradycję uregulowanych konsultacji, tj. poszukiwanie konsensusu społecznego poprzez tworzenie doradczych komitetów i komisji eksperckich. Z drugiej strony zauważalne jest coraz szerzej stosowane podejście włączania w proces legislacyjny jak najbardziej zróżnicowanych grup interesariuszy oraz wykorzystania Internetu. Władze Holandii korzystają z tych dwóch ścieżek i stosują różnorodne formy i metody pozyskiwania opinii partnerów społecznych między innymi poprzez:

- a) formalne grupy doradcze – grupy te są tworzone *ad hoc* na potrzeby konkretnej legislacji. Współpracują one ściśle z ministerstwami, a ich zadaniem jest analiza i rekomendacja zmian w planowanym prawie, tak by było ono zgodne nie tylko z obowiązującymi już regulacjami, ale by dbało o interes społeczny, w tym grup interesariuszy;
- b) sieć organizacji pozarządowych pełniących rolę grup doradczych – to sieć organizacji powstałych w oparciu o ustawę o organizacjach przemysłowych. Główną organizacją jest tu Rada Ekonomiczno-Społeczna złożona z 15 przedstawicieli przedsiębiorców, 15 przedstawicieli pracowników oraz 15 niezależnych ekspertów zaproszonych przez rząd;
- c) organizację regularnych spotkań z przedsiębiorcami i społeczeństwem (wprowadzono możliwość resortowych spotkań z przedsiębiorcami w celu lepszego zrozumienia ich potrzeb);
- d) zastosowanie metod interaktywnych – wprowadzona reforma polegająca na redukcji obciążeń administracyjnych założyła uruchomienie specjalnej strony internetowej poświęconej tematyce nowych regulacji. Położono także szczególny nacisk na rozwój e-demokracji i promocji partycypacji społecznej poprzez narzędzia internetowe. W 1998 roku opublikowano „Przewodnik po Elektronicznych Konsultacjach Społecznych”¹⁴ dla instytucji państwowych.

W przewodniku opisano różnorodne zasady i wskazówki, w jaki sposób instytucje mogą prowadzić efektywne konsultacje z wykorzystaniem narzędzi internetowych oraz jakie są dobre praktyki w tym zakresie. Zgodnie z zasadami wdrożonymi podczas reformy administracyjnej ministrowie powinni zamieszczać na platformie konsultacyjnej propozycję nowego prawa wraz z opisem jego podstaw społeczno-gospodarczych oraz spodziewanym efektem. Projekt powinien być dostępny przez co najmniej 4 tygodnie, a maksymalnie 12 tygodni. W tym czasie wszyscy zainteresowani mogą zadawać ministrowi pytania lub proponować zmiany. Po zakończonych konsultacjach powinien zostać opublikowany raport z konsultacji uwzględniający wszystkie uwagi wraz z uzasadnieniem ich przyjęcia i wprowadzenia do projektu ustawy lub też odrzucenia tych uwag.

Wielka Brytania. Wielka Brytania ma długą tradycję demokracji uczestniczącej, w której głos społeczeństwa odgrywa ogromną rolę zarówno w procesie legislacyjnym, jak i w codziennym podejmowaniu decyzji – na szczeblu państwowym i lokalnym. Ze względu na fakt, iż Wielka Brytania nie posiada skodyfikowanej konstytucji, a jej ustrój polityczny opiera się w dużej mierze na powszechnie przyjętych zasadach i konwenansach, nie istnieją żadne formalne przepisy (będące częścią prawa pisanego) gwarantujące udział partnerów społecznych w procesie konsultacji. Pomimo tego, demokracja brytyjska cieszy się jednym z najbardziej rozwiniętych systemów konsultacji społecznych i partycypacji partnerów w podejmowaniu decyzji. Jednym z podstawowych pisanych dokumentów regulujących kwestię konsultacji był wydany przez premiera Tony’ego Blaira w listopadzie 2000 roku *Kodeks praktyki w zakresie konsultacji pisanych* (*Code of practice on written consultation*)¹⁵. Kodeks jest zbiorem głównych zasad i sposobów postępowania w trakcie przeprowadzania konsultacji społecznych oraz angażowania partnerów społecznych do uczestni-

ctwa w życiu publicznym. Kodeks był już dwukrotnie aktualizowany – pod wpływem prowadzonych konsultacji. Warto zaznaczyć, że kodeks pomimo tego, iż nie jest obowiązującym prawem, został powszechnie przyjęty przez wszystkie szczeble administracji. Kodeks praktyki w zakresie konsultacji zawiera siedem głównych kryteriów ich prowadzenia:

1. Formalne konsultacje powinny być prowadzone na takim etapie, aby ich wynik miał możliwość wpłynięcia na planowaną politykę.
2. Konsultacje powinny trwać co najmniej 12 tygodni, a nawet dłużej w sytuacjach, gdy jest to szczególnie wymagane.
3. Dokumenty poddawane konsultacjom powinny być przejrzyste i jasno pokazywać zakres, który poddawany jest zmianom, jakie są propozycje zmian, jaki będzie ich wpływ oraz jakie będą koszty i korzyści z ich wprowadzenia.
4. Konsultacje powinny być prowadzone w taki sposób, aby wszystkie określone grupy docelowe miały do nich dostęp (na przykład przygotować wersję w języku Braille'a czy wersję audio oraz zastosować wiele form dotarcia).
5. W celu zapewnienia efektywności działań biurokracja w procesie konsultacji powinna zostać sprowadzona do minimum. Nie należy pytać o te same zakresy tych samych grup, a uzyskane odpowiedzi w kolejnych etapach konsultacji wykorzystywać na bieżąco. W każdym procesie konsultacji należy wykorzystywać nowe technologie i umożliwiać uczestnictwo grup interesów on-line.
6. Wyniki konsultacji powinny zostać szczegółowo przeanalizowane. Zwięzła i klarowna informacja dotycząca wyniku procesu powinna zostać przekazana wszystkim jego uczestnikom. Dokumenty konsultacyjne powinny zawierać także informacje na temat całego harmonogramu legislacyjnego w kwestii poddawanej konsultacjom.
7. Prowadzący konsultacje powinni czerpać z wiedzy i doświadczenia innych instytucji oraz dobrych praktyk prowadzenia konsul-

tacji, a także dzielić się własnymi doświadczeniami. Każdorazowo, w trakcie realizacji konsultacji, należy wyznaczyć koordynatora procesu, a w dokumentach konsultacyjnych powinny znaleźć się pełne dane teleadresowe do tej osoby.

W Wielkiej Brytanii partnerzy społeczni są włączani w podejmowanie decyzji na wszystkich szczeblach administracyjnych już w początkowym etapie planowania legislacyjnego, w oparciu o dobre praktyki wypracowane przez rząd centralny. Jak podkreślają ustawodawcy, konsultacje w Wielkiej Brytanii nie są traktowane jako tylko umożliwienie wypowiedzi partnerom społecznym, lecz jako podstawowy element tworzenia efektywnych i racjonalnych przepisów odpowiadających na potrzeby społeczeństwa. Konsultacje w Wielkiej Brytanii mają bardzo szeroki wymiar. Jednym z podstawowych instrumentów aktywizujących partnerów społecznych jest publikacja tzw. Zielonej Księgi i Białej Księgi. Oba dokumenty są zaproszeniem grup społecznych do wyrażenia swej opinii na temat planowanych zmian prawnych oraz zapoczątkowaniem dyskusji społecznej w omawianym zakresie.

W Wielkiej Brytanii bardzo wcześnie zaczęto budować społeczne zaangażowanie poprzez wykorzystanie narzędzi elektronicznych. Już w 2000 roku rząd brytyjski opublikował projekt ogólnej polityki e-demokracji, która natychmiast została poddana konsultacjom społecznym. Od tego czasu rozpoczęły się działania zmierzające do jak najszerszego wykorzystania Internetu do zaangażowania społeczeństwa w działania publiczne. Zaczęły powstawać portale zwiększające zaangażowanie społeczne na wszystkich poziomach administracyjnych. Na poziomie krajowym głównym portalem internetowym wspierającym rozwój e-demokracji jest strona Departamentu ds. Przedsiębiorstw, Innowacji i Umiejętności: www.bis.gov.uk. Na stronie departamentu znaleźć można wszelkie dokumenty związane z organizacją i planowaniem konsultacji społecznych, w tym kodeksy, przewodniki, ulotki i wszelkie odnośniki do stron rządowych

i organizacji pozarządowych, które wspierają zaangażowanie społeczne i upowszechnianie informacji publicznych. Co ważniejsze, na stronie Departamentu dostępne są wszystkie akty poddawane konsultacjom społecznym. Dzięki zastosowaniu narzędzi elektronicznych partnerzy społeczni mają możliwość odpowiedzi na wezwanie do konsultacji poprzez formularz on-line.

Stany Zjednoczone. W USA pierwsza poprawka do Konstytucji gwarantuje obywatelom między innymi wolność wypowiedzi, komunikowanie się za pomocą różnego rodzaju mediów, wolność stowarzyszenia się, a także możliwość przekazywania petycji władzom publicznym. Wspomniana poprawka jest podstawowym aktem prawnym zapewniającym możliwość przedstawiania stanowiska w procesie legislacyjnym.

W USA wykształciła się instytucja przesłuchań publicznych (*public hearings*) prowadzonych przez wszystkie instancje władzy publicznej. Poszczególne instytucje i organy władzy publicznej posiadają statuty, w których zapisane są regulacje dotyczące prowadzenia przesłuchań. Osoby biorące w nich udział mają status świadka. Najczęściej są proszone o przedstawienie pisemnego zeznania w sprawie danej legislacji, a podczas posiedzenia komisji ograniczają swoje wystąpienie do krótkiego streszczenia prezentowanego stanowiska. W przypadku zeznań świadków reprezentujących organizacje pozarządowe przed komisjami Kongresu wymagane jest przedstawienie życiorysu świadka wraz z informacją o otrzymanych rządowych grantach i kontraktach. Każdy członek komisji ma 5 minut na przesłuchanie świadka. Ten czas przesłuchań, za zgodą członków komisji, może być wydłużony, jeżeli istnieją uzasadnione powody do dłuższego przesłuchania, jednak nie może być dłuższy niż 1 godzina. Wyniki przesłuchania są zawarte w sprawozdaniu przygotowywanym przez Biuro Przewodniczącego Komisji. W wielu przypadkach pełny tekst zeznań jest publikowany i dystrybuowany wśród zainteresowanych osób.

Instytucja przesłuchań publicznych umożliwia wpływ na najważniejsze decyzje polityków, jednak dostęp do polityków, z myślą o zapewnieniu przejrzystości relacji ustawodawców z grupami interesu, jest regulowany od końca II wojny światowej. Uregulowania odnoszące się do lobbingu wpływają na formy kontaktów partnerów społecznych z przedstawicielami Kongresu, zarówno na szczeblu federalnym, jak i stanowym, a także na kontakty z przedstawicielami lokalnych władz. Regulacje te dotyczą również ogromnej rzeszy partnerów społecznych (ze względu na przyjętą w prawodawstwie amerykańskim definicję *klienta* polityków na potrzeby regulacji lobbingowych). Osoba lub organizacja, której pracownicy działają jako lobbyści jest jednocześnie klientem i pracodawcą wspomnianych osób. W przypadku stowarzyszeń lub ich koalicji, zatrudniających lub angażujących pracowników do prowadzenia działalności lobbingowej, klientem jest stowarzyszenie lub koalicja stowarzyszeń, a nie członkowie stowarzyszenia¹⁶.

Obserwując liczbę lobbystów i ich nie zawsze etyczną aktywność, już w latach 20. XX wieku zainicjowano pierwsze działania zmierzające do regulacji lobbingu. W 1928 roku podjęto pierwszą próbę wprowadzenia obowiązkowej rejestracji lobbystów w Kongresie USA, jednak projekt ten został zablokowany przez Izbę Reprezentantów. Po pierwszej nieudanej próbie do regulowania lobbingu powrócono w 1946 roku, kiedy to Kongres, na wniosek Senatu, przyjął Federalne Regulacje Lobbingu (*Federal Regulation of Lobbying Act*). Zgodnie z tą regulacją lobbystą był każdy, kto osobiście albo za pośrednictwem przedstawicieli lub swoich pracowników otrzymywał pieniądze lub inne korzyści za wpływanie bezpośrednio lub pośrednio na proces legislacyjny w Kongresie USA¹⁷. Każdy, kto podlegał regulacji, miał obowiązek zarejestrować swoje nazwisko, adres, wynagrodzenie i informacje o funduszach przeznaczonych na lobbing w Sekretariacie Senatu lub w Prezydium Izby Reprezentantów, a później składać kwartalny raport, zawierający opis, jak kwoty dostępnego funduszu zostały wykorzy-

stane. Uregulowania dotyczące lobbingu zmieniły się wielokrotnie, zaostając lub łagodząc dostęp do polityków. Ich celem było zapewnienie przejrzystości kontaktów pomiędzy grupami interesów a władzą.

Przejrzystość działań władz publicznych jest jednym z celów administracji amerykańskiej. W styczniu 2009 roku prezydent USA wydał memorandum na temat przejrzystego i otwartego rządu (*Memorandum on Transparency and Open Government Act*). Memorandum to zobowiązuje agencje rządowe do wprowadzania zasady przejrzystości, zapewnienia uczestnictwa obywateli w podejmowanych decyzjach i budowania współpracy z sektorem pozarządowym. W oparciu o wspomniane memorandum wydana została Dyrektywa nt. Otwartego Rządu (*Open Government Directive*), zawierająca cztery główne zalecenia dla instytucji rządowych:

- Wszystkie informacje publiczne powinny być udostępniane w Internecie, w otwartym formacie, umożliwiającym kopiowanie, wyszukiwanie, formatowanie, tak, aby można było dotrzeć do informacji i przetwarzać ją przy użyciu popularnych narzędzi internetowych. Agencje rządowe nie powinny czekać na zapytania dotyczące ich działalności i powinny aktywnie upowszechniać informacje potencjalnym zainteresowanym. W ciągu 45 dni powinny być publikowane co najmniej trzy zestawienia informacji na temat działań danej agencji i powinny być udostępniane on-line. W przeciągu 60 dni od opublikowania dyrektywy wszystkie agencje rządowe powinny utworzyć strony internetowe, z linkiem do [http://www.\[agency\].gov/open](http://www.[agency].gov/open), na której to stronie można będzie łatwo dotrzeć do informacji o działaniach wybranej agencji. Wszystkie utworzone strony agencji rządowych powinny zawierać instrumenty umożliwiające zainteresowanym przedstawienie ocen publikowanych informacji. Agencje zostały zobowiązane do odpowiadania na przesyłane komentarze.
- Poprawa jakości informacji dostarczanych przez agencje rządowe. W ciągu 45 dni od

opublikowania dyrektywy agencje zostały zobowiązane do wyznaczenia wysokiego rangą urzędnika, odpowiedzialnego za jakość i obiektywność przekazywanych informacji. Prezydenckie Biuro ds. Zarządzania i Budżetu (*Office of Management and Budget*) zostało zobowiązane do przygotowania formatu informacji dotyczących wydatków budżetowych.

- Budowanie kultury przejrzystej władzy. Wszystkie agencje zostały zobowiązane do opublikowania planu poprawy przejrzystości działania i włączania interesariuszy w podejmowane decyzje. Plany tych działań zostały upublicznione na stronie internetowej Białego Domu. Utworzono również grupę roboczą złożoną z przedstawicieli prezydenta i agencji rządowych, która zajmie się zbieraniem i popularyzacją najlepszych praktyk w zakresie uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego w debacie publicznej.
- Utworzenie infrastruktury politycznej dla funkcjonowania otwartego rządu. Polityki instytucji rządowych powinny uwzględniać możliwości wykorzystania nowych technologii do informowania obywateli i pozyskiwania ich opinii¹⁸.

Przedstawiona dyrektywa nie tylko ułatwia dostęp do informacji o działaniach agencji rządowych, ale również zobowiązuje agencje do pozyskiwania opinii interesariuszy i odpowiadania na opinie dotyczące działań agencji. Instytucje rządowe zostały zobowiązane do przedstawienia działań zmierzających do zapewnienia partycypacji interesariuszy w działaniach agencji – ze wskazaniem stron internetowych, poprzez które obywatele mogą wpływać na działania agencji, a także wprowadzenia nowych, innowacyjnych narzędzi ułatwiających zaangażowanie obywateli.

Rekomendacje dla Polski. Zespół autorski raportu „Praktyki rzetelnej legislacji gospodarczej...” rekomenduje:

1. **Wprowadzenie zasady informowania uczestników konsultacji o wynikach, w tym o uwzględnionych i odrzuconych propo-**

zycjach. Obecnie raporty z wyników konsultacji są wciąż sporządzane bardzo rzadko. Rozwiązanie takie jest potrzebne, jednak wymagałoby odpowiedniego personelu, który mógłby analizować nadesłane propozycje i odnosić się do nich merytorycznie. Obecne rozwiązania sprawiają, że tylko największe organizacje biorą udział w dialogu z władzą. W małych organizacjach trudno przekonać obywateli do włączania się w proces decyzyjny, jeżeli nie widzą rezultatów swojej pracy. Ponadto tego typu informacja zwrotna byłaby doskonałą lekcją, jakich argumentów używać, które argumenty łatwo podważyć, jakie argumenty zgłaszane w trakcie konsultacji są słabo uzasadnione. Biorąc pod uwagę ograniczenia administracji, na którą spadłby obowiązek przygotowywania raportów, można ograniczyć przygotowywanie takich raportów tylko do nowych projektów aktów prawnych. Konsultacje związane z nowelizacją istniejącego prawa mogłyby zostać wyłączone z tego obowiązku. Realizacja tej rekomendacji wymaga również lepszego współdziałania organizacji pozarządowych i prezentowania stanowisk przez koalicje organizacji, co znacznie uprościłoby przygotowywanie raportów na temat wyników konsultacji.

2. **Wprowadzenie powszechnej praktyki konsultowania wstępnych założeń projektów aktów prawnych i włączanie partnerów na etapie planowanej legislacji.** Zwiększyłyby

to wkład partnerów w wyniku wydłużenia czasu przeznaczanego na konsultacje, a także ułatwiłoby precyzowanie projektu ustawy, dzięki wczesnemu poznaniu oczekiwań partnerów. Pozwoliłoby również uniknąć tworzenia projektów zawierających błędne rozwiązania, które mogą być wskazane przez uczestników konsultacji. Wymienione rozwiązanie nie jest nowe w polskiej praktyce – było stosowane w pracach Komisji Gospodarki Sejmu RP, a także w pracach Komisji „Przyjazne Państwo”. Takie podejście do konsultacji jest również rekomendowane w „Zasadach Konsultacji” opracowanych przez Ministerstwo Gospodarki. Niestety dokument ten nie jest dokumentem obowiązującym, a jedynie rekomendowanym, stosowanym tylko przez ciągle niezbyt liczną grupę przedstawicieli władz. Konieczne jest wypromowanie wspomnianego podejścia wśród polityków, poprzez przekonywanie, że konsultacje na etapie wypracowywania założeń projektu zwiększają akceptowalność społeczną projektu na dalszych etapach prac legislacyjnych.

3. **Wyodrębnienie specjalnego portalu poświęconego wyłącznie konsultacjom.** Organizacje pozarządowe powinny mieć łatwy dostęp do wszystkich aktualnie prowadzonych konsultacji i ich wyników. Takie rozwiązanie wymusiłoby wcześniejsze planowanie konsultacji i działanie zgodnie

Jak usprawnić przebieg konsultacji społecznych?

1. wprowadzić zasadę informowania uczestników konsultacji o wynikach, w tym o uwzględnionych i odrzuconych propozycjach;
2. wprowadzić powszechną praktykę konsultowania wstępnych założeń projektów aktów prawnych i włączanie partnerów na etapie planowanej legislacji;
3. wyodrębnić specjalny portal poświęcony wyłącznie konsultacjom;
4. wyodrębnić w procesie przesłuchań publicznych oddzielne prezentacje: a) opinii

proponentów (czyli osób lub organizacji popierających ustawę); b) opinii oponentów (czyli osób i organizacji sprzeciwiających się ustawie); wprowadzić sesję pytań i odpowiedzi dla sponsora ustawy (jednostki wnoszącej nowe ustawodawstwo), który musiałby na bieżąco odpowiadać na pytania wszystkich uczestniczących w przesłuchaniu;

5. wydłużyć czas konsultacji lub dotrzymywać terminu 30 dni.

z programem legislacyjnym, zapewniając nie tylko dopływ opinii od zainteresowanych środowisk i wpływając na poprawę jakości stanowionego prawa, ale również ułatwiałoby organizacjom pozarządowym nawiązywanie koalicji i współdziałanie. Łatwo byłoby zidentyfikować potencjalnych sprzymierzeńców, a także poznać argumenty organizacji mających odrębne zdanie. Sprzyjałoby to budowaniu lepiej uzasadnionych, bardziej przemyślanych opinii ze strony partnerów. Budowę portalu można byłoby rozpocząć od konsultacji organizowanych na szczeblu centralnym. Później stopniowo można umieszczać w portalu konsultacje samorządów lokalnych. Pomocą w tworzeniu wspomnianego portalu, podobnego do działających w Wielkiej Brytanii i Australii, mogłyby być wyniki pilotażowego projektu Ministerstwa Gospodarki „Konsultacje on-line”. Wskazane byłoby, aby projekt ten wyszedł, po okresie próbnym, poza jeden resort i zawierał możliwość prowadzenia konsultacji dotyczących również aktów prawnych przygotowywanych przez pozostałe resorty.

4. **Zmianę charakteru wysłuchań publicznych.** Obecnie wysłuchania publiczne są litanią postulatów i opinii różnych środowisk zainteresowanych utrzymaniem lub zmianą określonego ustawodawstwa. Zamieniają się one w niekończące się prezentacje stanowisk i nie przybliżają do rozwiązania określonych problemów. W obecnej formie to karykatura demokracji. Nikt nie liczy się z wysłuchaniami. Proponujemy, aby proces ten zamienić na proces przesłuchań publicznych, w ramach których oddzielnie prezentowano by: 1) Opinie proponentów (czyli osób lub organizacji popierających ustawę); 2) Opinie oponentów (czyli osób i organizacji sprzeciwiających się ustawie); 3) Sesję pytań i odpowiedzi do sponsora ustawy (jednostki wnoszącej nowe ustawodawstwo), który musiałby na bieżąco odpowiadać na pytania wszystkich uczestniczących w przesłuchaniu. Sponsor ustawy

nie jest zwykle w stanie sam odpowiedzieć na pytania, powinien mieć on prawo do powoływania ekspertów. Eksperci powołani przez sponsora ustawy powinni mieć charakter świadków, czyli powinni być zobowiązani do udzielania odpowiedzi zgodnie z prawdą pod groźbą odpowiedzialności karnej. Pytania dotyczące ocen czy wpływu oddziaływania ustawy powinny być zgłoszone przed przesłuchaniem publicznym, natomiast każde pytanie o fakty czy stan faktyczny mogłoby być zgłoszone podczas przesłuchania publicznego.

Sprawozdanie z przesłuchania publicznego powinno mieć charakter pisemny i powinno dawać jasne odpowiedzi w przedmiocie debatowanych spraw, w szczególności w zakresie ustalenia faktów. Niedopuszczalnym byłoby przekazywanie do dalszego procedowania spraw, w których nie ustalono precyzyjnie stanów faktycznych. Te zmiany przybliżyłyby obecne tak zwane wysłuchania publiczne znane na przykład z Komisji Kongresu USA. Zgodnie z tym wzorem można byłoby również wprowadzić obowiązek informowania o wszystkich powiązaniach (granty, zatrudnienie, współpraca) osób uczestniczących w przesłuchaniu publicznym.

5. **Wydłużenie czasu konsultacji lub dotrzymanie terminu 30 dni.** Konsultacje przeprowadzane pod presją czasu, ograniczające możliwość zebrania opinii członków organizacji (na przykład przedsiębiorców, studentów, pracowników badawczych, mieszkańców danego terenu), przyczyniają się do powstawania wadliwych ustaw i złych decyzji, podejmowanych przez przedstawicieli władz. Wydłużenie okresu konsultacji umożliwiłoby odejście od obecnej praktyki prowadzenia równoległe konsultacji i uzgodnień resortowych. Najpierw powinny być konsultacje z partnerami. Jeżeli projekt jest akceptowalny, powinien przejść do uzgodnień międzyresortowych. Obecnie stosowane terminy są zbyt krótkie, co uniemożliwia przygotowanie opinii reprezenta-

tywnych dla danego środowiska. Trzeba byłoby zadbać o poświęcenie odpowiednio długiego czasu na zebranie opinii członków danej organizacji, aby wypracować reprezentatywne stanowisko. Wydłużenie czasu konsultacji powinno być połączone z kampanią w mediach, pokazującą, że przedłużanie czasu konsultacji i tym samym przeciąganie procesu legislacyjnego pozwala poprawić jakość ustaw i ograniczyć konieczność szybkich nowelizacji, co z kolei odciąży parlament i umożliwi skupienie się na rozwiązaniach prawnych ważnych z punktu widzenia strategii rozwoju kraju. ■

¹⁵ Pełna wersja kodeksu jest dostępna pod adresem: http://archive.cabinetoffice.gov.uk/servicefirst/2000/consult/code/_consultation.pdf

¹⁶ *Disclosure of Lobbying Activities*, Chapter 25 § 1602, 1995.

¹⁷ *The History of Lobbying*. Por.: Public Affairs Link, 2007, s. 3.

¹⁸ *Open Government Directive*, Washington December 8th, 2009, [na stronie internetowej:] <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ogi-directive.pdf>

¹ *Dobre rządzenie poprzez wkład społeczny. Najlepsze praktyki prowadzenia konsultacji z organizacjami pozarządowymi. Rekomendacje dla Polski*, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa 2011.

² *Best Practice Regulation Handbook*, Australian Government, Canberra, August 2007.

³ *Exposure drafts*.

⁴ *Annual Regulatory Plans. Guidelines for departments and agencies on preparing and publishing annual regulatory plans*, Office of Best Practice Regulation, [na stronie internetowej:] www.finance.gov.au/obpr/docs/OBPR-ARP-Guidelines-2008.pdf, April 2008 [oraz:] www.obpr.gov.au

⁵ Portal internetowy: business.gov.au. Wejście na stronę konsultacji również poprzez: www.consultation.business.gov.au

⁶ www.qld.gov.au

⁷ <http://nsw.gov.au>

⁸ *Office of Best Practice Regulation* (www.obpr.gov.au i www.finance.gov.au/obpr/about/index.html), *Business Consultation* (business.gov.au i www.consultation.business.gov.au)

⁹ Dane za 2005 rok na podstawie: *Characteristics of the Swedish voluntary sector*, Ersta Sköndal University College, prezentacja, a także L. Trägårdh, *State and Civil Society in Northern Europe. The Swedish Model Reconsidered*, Berghahn Books, 2007.

¹⁰ A. Bartol, *Organizacje pozarządowe w Unii Europejskiej*, Biuletyn Analiz UKIE 2002 (maj), nr 9.

¹¹ Online Consultation in GOL Countries. Initiatives to foster e-democracy, project report 6 December 2001, a joint product of the members of the Government Online International Network drafted by Pauline Poland, Ministry of the Interior and Kingdom Relations the Netherlands.

¹² S. Magala, *Fenomen Holandii*, „Wprost” 2001, nr 16.

¹³ Belter Regulation In Europe NETHERLANDS 2010, OECD, 2010, s. 61–67.

¹⁴ Pauline Poland, ONLINE CONSULTATION IN GOL COUNTRIES Initiatives to foster e-democracy, Ministry of the Interior and Kingdom Relations the Netherlands, s. 40.

Europejscy działacze związkowi niezbyt dobrze oceniają efekty europejskiego dialogu społecznego, jakkolwiek pokładają w nim duże nadzieje
– pisze BARBARA SURDYKOWSKA

Europejski dialog społeczny okrągła rocznica

W 2011 roku obchodzimy 20. rocznicę podpisania Protokołu o Polityce Społecznej, stanowiącego prawną podstawę dla prowadzenia europejskiego dialogu społecznego. Warto zwrócić uwagę na to, że – jak podkreślają autorzy raportu „European Social Dialogue: State of Play and Prospects” – ocena efektów tego dialogu zależy w dużej mierze od przyjętych założeń. Jako mierny oceniają go ci, którzy ambitnie zakładają, że ma on służyć stworzeniu jednolitych wspólnotowych standardów socjalnych w Europie. Natomiast dobrze oceniają go komentatorzy przyjmujący postawę minimalistyczną co do celów dialogu, którzy uważają, że powinien służyć on tylko tworzeniu odpowiedniego klimatu politycznego wokół integracji europejskiej w obszarze społecznym¹.

Wydaje się, że okrągła rocznica dialogu europejskiego powinna skłaniać do głębszego zastanowienia się nad jego rolą w kilku kluczowych sferach – (1) w budowaniu europejskiej tożsamości pracowników, (2) w rozpowszechnianiu standardów socjalnych oraz (3) w niwe-

lowaniu pęknięcia, które widoczne jest w systemie stosunków przemysłowych. To ostatnie ma miejsce między państwami, które od dawna korzystają z wysokich standardów europejskiego modelu społecznego a państwami, które dołączyły do nich w rezultacie historycznego rozszerzenia UE. W ślad za tym warto zastanowić się także, czy realna jest wizja jednolitego europejskiego rynku i czy do jej upowszechnienia mogą przyczynić się wspólnotowe instrumenty dialogu społecznego wprowadzone 20 lat temu.

Przypomnijmy, że impulsem do rozwoju mechanizmów dialogu dwustronnego były dysproporcje w tempie rozwoju integracji europejskiej w różnych sferach. W latach 80. ubiegłego wieku wyraźnie nabierała tempa integracja polityczna i gospodarcza, a równocześnie nie posuwała się do przodu integracja społeczna. Dlatego też Jacques Delors, ówczesny przewodniczący Komisji Europejskiej, postanowił zachęcić wspólnotowe organizacje partnerów społecznych do wzięcia współodpowiedzialności za bieg spraw. Znaczącym wydarzeniem dla integracji społecznej było przyjęcie w 1989 roku Karty Fundamentalnych Praw Społecznych. Ale prawdziwym impulsem do rozwoju europejskiego dialogu było wprowadzenie regulacji w tym zakresie do zapisów traktatowych (porozumienie i protokół socjalny dołączony w 1992 roku do Traktatu z Maastricht).

W latach 90. XX wieku rezultatami europejskiego dialogu społecznego – w wymiarze

ponadsektorowym – były trzy porozumienia, które następnie zostały przekształcone w dyrektywy (dotyczyły one urlopu rodzicielskiego, zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz terminowych stosunków pracy). Później europejscy partnerzy społeczni wypracowali też bardziej „miękkie” instrumenty w postaci dwóch ramowych planów działań, dotyczące równości płci oraz kwalifikacji i kształcenia ustawicznego. Z kolei od 2003 roku partnerzy społeczni zaczęli przyjmować wspólne plany prac na lata: 2003–2005, 2006–2008 oraz 2009–2010². W planach pojawiały się takie zagadnienia, jak flexicurity, migracja czy zmiany klimatyczne. Europejscy partnerzy społeczni planują tworzenie ram działań, zawieranie porozumień, wydawanie wspólnych rekomendacji i opinii, a także monitorowanie efektów swoich wcześniejszych działań (raporty dotyczące implementacji porozumień lub ramowych planów działań). Z początkiem XXI wieku europejscy partnerzy społeczni zaczęli stosować formułę autonomiczną dwustronnego dialogu. Dotychczas zawarli cztery porozumienia, których wdrożenie przebiegało „nową ścieżką”, a więc poprzez działania partnerów społecznych w państwach członkowskich. Są to: porozumienie dotyczące telepracy (2002 rok), porozumienie dotyczące stresu związanego z pracą³, porozumienie dotyczące przemocy i nękania w pracy⁴ oraz porozumienie dotyczące inkluzywnego rynku pracy⁵.

Jakość owoców dialogu. Z okazji wyżej wspomnianej rocznicy Europejska Konfederacja Związków Zawodowych postanowiła ocenić, w jakim stopniu krajowe organizacje członkowskie są usatysfakcjonowane porozumieniami, które zostały zawarte na poziomie europejskim i na ile są zadowolone ze sposobu ich wdrożenia w poszczególnych państwach. Otóż badania⁶ wskazują, że znaczna część europejskich działaczy związkowych nie jest zadowo-

lona z efektów dialogu. Nie zadowala ich stosowanie jego instrumentów (porozumienia ramowe, wspólne wytyczne i wymiany dobrych praktyk, wspólne stanowiska, rekomendacje i kodeksy postępowania). Tylko 19 procent badanych za dobre uznaje porozumienia ramowe, 11 procent – wspólne wytyczne i wymianę dobrych praktyk, 10 procent – wspólne stanowiska, a 5 procent – rekomendacje i kodeksy dobrych praktyk⁷.

Negatywne oceny efektów europejskiego dialogu społecznego trzeba interpretować, biorąc pod uwagę okoliczności. W ostatnich latach partnerzy tego dialogu uzgodnili bowiem wiele regulacji w zakresie prawa pracy⁸. Część ekspertów wyraża nawet pogląd, że Komisja Europejska używa europejskiego dialogu społecznego jako przykrywkę dla zamaskowania własnego deficytu pomysłów w dziedzinie polityki społecznej⁹.

Badanie przynosi także niepokojące wyniki w zakresie opinii związkowców o jakości implementacji europejskich porozumień i dokumentów do porządków prawnych poszczególnych państw członkowskich UE¹⁰. Respondenci mogli udzielać odpowiedzi, wskazując na implementację pełną, częściową i niewystarczającą. Okazuje się, że od 38 procent do 51 procent działaczy związkowych uważało, że są one wdrożone w sposób niewystarczający (w zależności od danego instrumentu dialogu). Tylko 7 procent respondentów oceniło jako pełne wdrożenie porozumień ramowych (19 procent jako częściowe, 17 procent jako niewystarczające)¹¹. Trzeba podkreślić, że poza porozumieniami ramowymi nie ma wynikającej z Traktatu prawnej obligacji do wdrożenia pozostałych efektów europejskiego dialogu społecznego.

Kolejne pytanie dotyczyło oceny treści (zawartości) najważniejszych efektów europejskiego ponadsektorowego dialogu społecznego. Tabela nr 1 pokazuje, jak respondenci oceni-

Postawa Komisji Europejskiej w relacjach z partnerami społecznymi wyraża się w podejściu: „negocjacje albo zaczniemy działania legislacyjne”. Partnerzy negocjują zatem „w cieniu prawa”.

TABELA 1. Ocena jakości dokumentów powstałych w ramach europejskiego dialogu społecznego

	Dobra	Średnia	Słaba
Porozumienie dotyczące urlopów rodzicielskich – 1995	22	17	5
Porozumienie dotyczące zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy – 1997	17	17	8
Porozumienie dotyczące umów terminowych – 1999	17	16	9
Autonomiczne porozumienie dotyczące telepracy – 2002	15	23	4
Autonomiczne porozumienie dotyczące stresu związanego z pracą – 2004	15	18	10
Autonomiczne porozumienie dotyczące nękania i przemocy w miejscu pracy – 2007	12	24	7
Autonomiczne porozumienie dotyczące inkluzywnego rynku pracy – 2010	8	15	19
Ramowy plan działań dotyczący równości płci	12	27	3
Ramowy plan działań dotyczący kwalifikacji i kształcenia ustawicznego	6	29	5

li jakość poszczególnych dokumentów (porozumienia uporządkowane są według chronologicznej kolejności ich przyjmowania przez partnerów społecznych, na dole tabeli dodane są także 2 dokumenty typu *framework of action*¹²).

Można zauważyć, że zdecydowanie lepsza jest ocena porozumień, które powstały w latach 90. ubiegłego wieku (ten okres określa się w literaturze jako negocjowanie „w cieniu prawa” – będzie o tym mowa w dalszej części artykułu). Kolejne chronologicznie porozumienia oceniane są jako gorsze jakościowo.

Nie najlepiej wypada także ocena procesu, jakości procesów implementacyjnych w odniesieniu do konkretnych dokumentów¹³. Widoczna jest też wspomniana powyżej tendencja do coraz gorszych ocen nowszych dokumentów.

Cele na przyszłość. Działacze związkowi odpowiadali także na pytania o ich oczekiwania dotyczące przyszłości, w tym między innymi o to, jaki powinien być główny cel europejskiego dialogu społecznego. Respondenci mieli do rozważenia 3 kategorie celów:

- związane z „mobilizacją” (na przykład walka z dumpingiem socjalnym, poprawa warunków pracy europejskich pracowników);
- związane z „asystowaniem” (takie jak oddziaływanie na europejską politykę poprzez wysuwanie żądań związkowych czy ustanawianie obopólnie korzystnych socjalnych standardów);
- „dyplomatycznych” (na przykład obecność w procesie formowania istotnych rozwiązań dla funkcjonowania Unii Europejskiej czy bycie uznawanym za podstawowe-

TABELA 2. Ocena wdrożenia porozumień zawartych w ramach europejskiego dialogu społecznego

	Pełna implementacja	Częściowa implementacja	Niewystarczająca implementacja
Porozumienie dotyczące urlopów rodzicielskich	18	19	4
Porozumienie dotyczące zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy	16	17	8
Porozumienie dotyczące umów terminowych	16	16	9
Autonomiczne porozumienie dotyczące telepracy	11	20	9
Autonomiczne porozumienie dotyczące stresu związanego z pracą	8	13	19
Autonomiczne porozumienie dotyczące nękania i przemocy w miejscu pracy	10	15	14
Autonomiczne porozumienie dotyczące inkluzywnego rynku pracy	Upłynął zbyt krótki czas od podpisania, aby oceniać wdrożenie		
Ramowy plan działań dotyczący równości płci	5	19	17
Ramowy plan działań dotyczący kwalifikacji i kształcenia ustawicznego	1	21	13

Trzy płaszczyzny europejskiego dialogu społecznego

Europejski dialog społeczny jest pojęciem szerokim i zmieniającym się w czasie. Można wyróżnić w nim trzy przenikające się wzajemnie płaszczyzny:

- dialog trójstronny (tripartite concertation) – ma na celu wymianę poglądów pomiędzy europejskimi partnerami społecznymi a instytucjami Unii Europejskiej;
- konsultacje z partnerami społecznymi w zakresie projektów unijnych aktów prawnych (consultation of social partners). Do takiego dialogu zobowiązana jest Komisja Europejska na mocy art. 154 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej;

- dwustronny dialog społeczny – czyli dialog pomiędzy związkami zawodowymi a organizacjami pracodawców. Jest on inspirowany bądź przez Komisję Europejską, bądź przez samych partnerów społecznych (podstawą prawną jest art. 154 i 155 Traktatu)*.

* ETUC, UNICE, UEAPME, CEEP, Joint contribution by the social partners to the Leaken European Council, 2001; J. Kirton-Darling, S. Clauwaert, *European social dialogue: an instrument in the Europeanisation of industrial relations*, Transfer 9/ 2003, s. 247–264.

go reprezentanta europejskich pracowników).

Związkowcy za ważne uznali większość celów wysuniętych przez autorów raportu. Dla 73 procent respondentów najważniejszym celem jest „asystowanie”, a więc oddziaływanie na europejską politykę poprzez wysuwanie żądań związkowych. Cele powiązane z „mobilizacją” pojawiają się na trzecim i czwartym miejscu. Można postawić tezę, że są one traktowane przez związki zawodowe jako priorytet w działaniach krajowych, a nie europejskich. Wynika to być może z wiary w większą skuteczność uzyskania konkretnych efektów na poziomie krajowym.

Respondenci odpowiadali także na pytanie o wybór najlepszej strategii. Mieli do wyboru cztery potencjalne koncepcje:

- spowodowanie, aby głos związkowy był słyszalny przez unijne instytucje;
- tworzenie strategii odnoszących się do negocjacji z pracodawcami;
- występowanie z pozycji siły (poprzez mobilizację członków) w stosunku do pracodawców i instytucji unijnych;
- wypracowywanie wspólnej strategii z pracodawcami w celu lobbingu instytucji unijnych.

Okazuje się, że liderzy związkowi preferują pierwszą koncepcję. Chcą tak zintensyfikować wpływ na działania organów unijnych, aby ich

stanowisko było brane pod uwagę we wspólnotowych debatach. Autorzy raportu podkreślają, że działanie związków, które określają jako „dyplomatyczne” (na przykład wspólne lobbowanie z pracodawcami w instytucjach unijnych, budowanie lepszego zrozumienia pomiędzy partnerami społecznymi), zyskało najmniejsze poparcie.

Rola Komisji Europejskiej. Komisja Europejska pełni ważną rolę w rozwoju instrumentów wspólnotowego dialogu społecznego. Nie jest to jednak zupełnie bezinteresowne. Komisja liczy bowiem, że w ten sposób zwiększy poziom swojej legitymizacji i pokaże demokratyczny model swoich działań¹⁴. Postawa Komisji wyraża się w podejściu: „negocjujcie albo zacznijmy działania legislacyjne” (partnerzy negocjują zatem „w cieniu prawa”). Literatura przedmiotu podkreśla, że taka postawa jest niezbędna do tego, aby dialog przynosił konkretne rezultaty¹⁵. Negocjacje zgodne z takim modelem miały miejsce w odniesieniu do trzech porozumień pochodzących z połowy lat 90. ubiegłego wieku. Następne „negocjacje w cieniu prawa” dotyczyły wspólnotowej międzysektorowej inicjatywy pracodawców i związków zawodowych, której celem było ograniczenie negatywnych skutków oddziaływania respirabilnej krzemionki krystalicznej na zdrowie pracowników z niektórych branż (tzw. porozumienie NEPSI).

Zdaniem autorów raportu „European Social Dialogue: State of Play and Prospects” obecnie w postawie Komisji Europejskiej zaczyna dominować coraz większa pasywność w odniesieniu do dialogu ponadsektorowego. Ale towarzyszy temu zwiększająca się aktywność w sferze dialogu sektorowego. Wydaje się, że zauważyli to respondenci kwestionariusza, gdyż ich odpowiedzi wskazują na wyższą satysfakcję czerpaną właśnie z rezultatów dialogu na tym poziomie. Pokładają w nim także więcej nadziei. ■

3 procent ocenia jako pełne, 21 procent jako częściowe, 21 procent jako niewystarczające. Rekomendacje i kodeksy dobrych praktyk 2 procent ocenia jako pełne, 17 procent – częściowe, 23 procent – niewystarczające.

¹² Ch. Degryse, *European Social Dialogue...*, op. cit., s. 74.

¹³ Ibidem, s. 75.

¹⁴ J. Goetschy, *The European social dialogue in the 1990s: institutional innovations and new paradigms*, Transfer 3/2005, s. 409–422.

¹⁵ R. de Boer, H. Benedictus, M. van der Meer, *Broadening Without Intensification: The Added Value of the European Social and Sectoral Dialogue*, European Journal of Industrial Relations 11/2005, s. 51–70.

¹ Ch. Degryse, *European Social Dialogue: State of Play and Prospects*, European Social Observatory, s. 14.

² ETUC, UNICE, UEAPME, CEEP, *Work program of the European Social Partners 2003–2005*, Brussels, 2003; ETUC, UNICE, UEAPME, CEEP, *Work program of the European Social Partners 2006–2008*, Brussels, 2006; ETUC, UNICE, UEAPME, CEEP, *Work program of the European Social Partners 2009–2010*, Brussels, 2010.

³ Framework agreement on work-related stress, 2004.

⁴ Autonomous framework agreement on harassment and violence at work, 2007.

⁵ Agreement on inclusive labour markets, 2010.

⁶ Badania zostały zaprezentowane w raporcie *European Social Dialogue: State of Play and Prospects*, a przeprowadził je European Social Observatory w ramach projektu unijnego. Celem projektu było także zbadanie priorytetów organizacji członkowskich i określenie strategii ich osiągnięcia. Projekt skoncentrował się na dialogu ponadsektorowym. Wyniki badań opierają się na kwestionariuszu, który został wysłany we wrześniu 2010 roku do wszystkich narodowych organizacji afiliowanych w EKZZ (są to 82 organizacje reprezentujące 36 europejskich krajów). Kwestionariusz został wysłany także do 12 branżowych europejskich federacji związków zawodowych.

⁷ Ch. Degryse, *European Social Dialogue...*, op. cit., s. 71.

⁸ Najnowszym przykładem porozumienia przekształconego w dyrektywę jest umowa ramowa dotycząca zapobiegania zranieniom ostrymi narzędziami w sektorze szpitali i opieki zdrowotnej – podpisana przez organizację pracodawców szpitali HOSPEEM oraz Europejską Federację Służb Publicznych EPSU w dniu 17 lipca 2009 roku (Dyrektywa Rady 2010/32/WE w sprawie wykonania umowy ramowej dotyczącej zapobiegania zranieniom ostrymi narzędziami w sektorze szpitali i opieki zdrowotnej).

⁹ Ch. Degryse, *Cross-industry social dialogue in 2006*, [w:] Ch. Degryse, P. Pochet (red.), *Social developments in the European Union*, ETUI, OSE, SALTSA, 2006.

¹⁰ Ch. Degryse, *European Social Dialogue...*, op. cit., s. 71.

¹¹ Wspólne wytyczne i wymiany dobrych praktyk 3 procent respondentów ocenia wdrożenie jako pełne, 21 procent – częściowe, 18 procent – niewystarczające. Wspólne stanowiska

Partnerzy społeczni w Europie od początku kryzysu aktywnie uczestniczyli w działaniach, których celem było osłabienie jego negatywnych skutków – pisze RAFAŁ TOWALSKI

Europejski dialog społeczny wokół kryzysu

Kryzys, który dotknął w 2008 roku gospodarkę światową, wywołał negatywne skutki przede wszystkim na rynku pracy. W sytuacji pogarszających się wyników gospodarczych wiele przedsiębiorstw podjęło trud restrukturyzacji. Nie trudno zgadnąć, że w praktyce oznaczało to zwolnienia grupowe i wzrost stopy bezrobocia (od początku kryzysu do końca 2010 roku stopa bezrobocia wzrosła z około 7 procent do poziomu 9,6 procent).

Partnerzy społeczni, co łatwo zrozumieć, od początku aktywnie uczestniczyli w działaniach, których celem było osłabienie negatywnych skutków kryzysu. Takie zaangażowanie jest wyraźnie widoczne na szczeblu krajowym i pojedynczych przedsiębiorstw. W zdecydowanie mniejszym zakresie dialog wokół problemów kryzysu toczono w ramach struktur europejskich. Poniżej prezentuję formy współpracy pomiędzy partnerami społecznymi na szczeblu europejskim, których efektem miałyby być łagodzenie negatywnych skutków kryzysu w sferze zatrudnienia.

Europejski dialog społeczny przybiera różne formy, wśród których można wymienić:

- 1) proces konsultacji, w którym uczestniczą partnerzy społeczni na podstawie artykułu 138 Traktatu o wspólnotach europejskich;
- 2) autonomiczne negocjacje międzysektorowe;
- 3) dialog w sektorowych komitetach dialogu

społecznego działających w oparciu o decyzję Komisji Europejskiej z 1998 roku;

- 4) ponadnarodowe sieci partnerów społecznych koordynują działania partnerów społecznych na poziomie krajowym, na przykład IRTUC – Międzyregionalna Rada Związków Zawodowych;
- 5) europejskie rady zakładowe.

Podstawowe dokumenty, które są efektem współpracy partnerów, to: porozumienia (art. 139 TWE), rekomendacje, deklaracje, wewnętrzne standardy, wspólne stanowiska. Stworzono te instytucjonalne płaszczyzny dialogu społecznego na szczeblu europejskim między innymi po to, aby umożliwić organizacjom grup interesu narodowego, jak i transnarodowego uczestnictwo w procesach decyzyjnych. Niewątpliwie testem skuteczności dialogu europejskiego był ostatni kryzys w sektorze finansowym.

Oblicza współpracy w trakcie kryzysu.

Analiza dostępnych dokumentów pozwala stwierdzić, że wyniki tej współpracy są relatywnie słabe wbrew temu, co pisze Komisja Europejska w dokumencie roboczym na temat funkcjonowania i potencjału europejskiego dialogu społecznego. Podkreśla w nim¹, że dialog sektorowy, obok dialogu międzysektorowego, stanowi ważny instrument zarządzania na poziomie europejskim. Waga tychże komitetów słabnie, jeśli spojrzymy na wyniki ich prac.

Komitety te wypracowały różne formy dokumentów. Mają one zarówno charakter wiążący, jak i deklaracyjny. Większość dokumentów przyjmowanych przez komitety ma charakter techniczny i polega na nadaniu wymiaru europejskiego poszczególnym proble-

mom (na przykład wspólna strona internetowa, która dotyczy delegowania pracowników w budownictwie, przewodnik i regularne sprawozdania dotyczące odpowiedzialnej restrukturyzacji w cukrownictwie)².

Komisja Europejska słusznie wskazuje na potencjał komitetów do zwiększania liczby umów sektorowych. Ale, jak pisze Andrzej Zybala, 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 przedsiębiorstw, także w europejskich radach zakładowych.

Wielokrotnie autorzy dokumentu podkreślali w wielu miejscach atrybut elastyczności komitetów. Kryzys z 2008 roku był tym momentem, w którym atrybut ten można było wykorzystać w pełni. Tymczasem zaangażowanie komitetów w łagodzenie negatywnych skutków kryzysu było stosunkowo niewielkie.

Zaledwie kilka komitetów sektorowych bezpośrednio odniosło się do kryzysu. Wśród nich znalazły się: samorządy lokalne, przemysł chemiczny, handel, transport drogowy, budownictwo, przemysł drzewny, hotelarstwo i gastronomia.

Zazwyczaj reakcje komitetów sektorowych ograniczały się do wydania wspólnych stanowisk, które nie doprowadziły do podjęcia konkretnych działań³. Jednym z niewielu przykładów efektywnego dialogu na szczeblu sektorowym, który dotyczył skutków kryzysu, był dialog w przemyśle chemicznym. EMCEF (Europejska Federacja Pracowników Przemysłu Chemicznego, Energetyki i Górnictwa) podpisała z ECEG (Europejska Grupa Pracodawców Przemysłu Chemicznego) wspólną deklarację w sprawie standardów polityki czasu pracy i systemu szkoleń zawodowych⁴.

Tego typu działania wydaje się, że stały się immanentną cechą tychże komitetów. Tuż

przed kryzysem Phillip Pochet prezentował na konferencji w Montrealu materiał, w którym poddał analizie efekty prac międzysektorowych i sektorowych komitetów dialogu społecznego. Zwraca w nim uwagę, że sektorowy dialog społeczny nie rozwinął się w takim samym stopniu jak dialog międzysektorowy.

Ten ostatni prowadził na ogół do podpisania porozumień, zaś dialog sektorowy kończył się przyjęciem wspólnego stanowiska w relacjach z instytucjami unijnymi. Jak szacuje Phillip Pochet, w tym czasie niecałe dwa procent dokumentów podpisanych w komitetach sektorowych miało obligatoryjny charakter⁵.

Również partnerzy społeczni na szczeblu międzysektorowym nie podjęli w obliczu kryzysu takich wspólnych działań, które prowadziłyby do wymiernego efektu⁶. Z badań wynika, że na tym szczeblu partnerzy społeczni wybierali jedną spośród dwóch strategii walki z kryzysem. Pierwsza z nich polega na zaangażowaniu w projektowanie całościowych planów walki z kryzysem. Druga zaś polega na zaangażowaniu w określone problemy, takie jak restrukturyzacja, zarządzanie zmianą, szkolenia zawodowe itd. Bez względu na wybraną strategię aktywność partnerów społecz-

nych ograniczała się do wydania wspólnych deklaracji, których wpływ na łagodzenie kryzysu trudno ocenić⁷.

Z ostatniego kryzysu najmniej „poranione” wyszły te branże, w których tradycje dialogu są głęboko zakorzenione. Wiele z nich budowało struktury partnerstwa jeszcze w okresie fordowskim.

Bariery współpracy. Uwagę zwracają dwie główne przyczyny niskiej efektywności dialogu społecznego na płaszczyźnie europejskiej. Pierwszą przyczyną jest specyfika organizacyjna partnerów społecznych zaangażowanych w tenże dialog. Otóż reprezentują oni relatywnie zróżnicowane organizacje, niekiedy o odmiennych interesach, w sytuacjach kryzysowych, gdzie wygrana jednych jest porażką drugich. Muszą oni zachowywać się w sposób jak najbardziej neutralny. W przypadku Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych (ETUC – ang.) – badacze twierdzą – nie

stał się on ponadnarodową metaorganizacją o uprawnieniach decyzyjnych, między innymi ze względu na:

- podziały ideologiczne (eurosceptycyzm skandynawskich związków zawodowych i roszczeniowa postawa związków zawodowych z południa kontynentu); równie istotne jest zróżnicowanie struktur związkowych w poszczególnych krajach;
- napięcia pomiędzy zrzeszonymi w ETUC organizacjami. Wiele organizacji obawia się przekazać ETUC uprawnienia negocjacyjne⁸.

Z tych względów ETUC bardziej przypomina organizację lobbingsową niż metaorganizację zdolną do negocjacji w imieniu swoich członków. Wspominał już o tym w 2005 roku Thorsten Schulten w opracowaniu poświęconym analizie możliwości i barier koordynacji wspólnej polityki wynagrodzeń przez ETUC. Zdaniem autora jedną z barier było zbyt swobodne powiązanie członkowskich organizacji z poszczególnych krajów z reprezentacją na szczeblu europejskim. ETUC nie ma zdolności i wystarczających uprawnień, aby wymusić na wspomnianych organizacjach członkowskich podporządkowanie się decyzjom podjętym na szczeblu europejskim⁹.

Zdaniem Taylora Meyersa organizacji tej nie udało się stworzyć realnej przeciwwagi na szczeblu europejskim dla pracodawców z trzech powodów:

- ETUC skupił się przede wszystkim na budowie instytucji i pozyskaniu uznania ze strony innych instytucji unijnych kosztem mobilizacji i rekrutacji członków;
- ETUC jest zbyt uzależniony od instytucji europejskich (wsparcie finansowe Komisji Europejskiej). Pogląd ten jest dość powszechny, wystarczy wspomnieć tu opinię wybitnego eksperta w obszarze stosunków przemysłowych – Richarda Hymana, którego zdaniem ETUC wobec braku wsparcia ze strony organizacji członkowskich zmuszony był korzystać ze wsparcia finansowego „przyjaznych, aczkolwiek egoistycznie nastawionych” instytucji europejskich¹⁰;

- ETUC ma kłopoty ze strategiami ofensywnymi ze względu na zbyt duże zróżnicowanie interesów organizacji zrzeszonych.

Równolegle pracodawcy próbują osłabić współpracę związków zawodowych na szczeblu europejskim poprzez opór wobec prób negocjacji bądź tworzenia ram prawnych na szczeblu europejskim. Ponadto autonomiczne porozumienia są odmiennie interpretowane przez organizacje pracodawców i związki zawodowe. Pracodawcy na czele z Business Europe uważają, że tego typu porozumienia nie mają prawnie obowiązującego charakteru.

Rola struktur. Nie bez znaczenia pozostaje słabość struktur związkowych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej oraz fragmentaryzacja struktur pracodawców. W ostatnim przypadku wiele organizacji jest w większym stopniu stowarzyszeniami biznesu, aniżeli związkami pracodawców. W wielu branżach działa wiele organizacji konkurencyjnych w stosunku do siebie. W dodatku Europejska Sieć Pracodawców dba o to, aby pracodawcy nie wzmacniali zancie współpracy ze związkami zawodowymi.

Ponadto, jeśli chodzi o dialog branżowy, należy jasno powiedzieć, że Komisja Europejska poświęciła znacznie mniej wysiłku na wsparcie tego dialogu – relatywnie mniej niż dialogowi międzybranżowemu.

Druga grupa przyczyn słabości dialogu europejskiego wynika z mocy prawnej decyzji podejmowanych przez partnerów społecznych. Phillipe Pochet w cytowanym już opracowaniu zwraca uwagę, że od 2000 roku porozumienia podpisywane przez partnerów społecznych na szczeblu europejskim są hybrydą twardych i miękkich regulacji, jeśli chodzi o poziom elastyczności oraz ich zawartość, a także obowiązek ich implementacji.

Nowe metody zarządzania i „otwarta metoda” koordynacji zachwiały warunkami kooperacji i negocjacji zbiorowych. O negatywnym wpływie otwartej metody koordynacji na dialog społeczny piszą między innymi wspomniany Phillipe Pochet i Tomasz Grzegorz Grosse.

Rozwój bardziej autonomicznych negocjacji zbiorowych uwidocznili trudności, jakie mogą napotkać federacje na szczeblu branżowym:

- komitety sektorowe nie posiadają uprawnień kontrolnych i decyzyjnych;
- nie zostały wyposażone w sankcje.

Słabości struktur europejskich często towarzyszy przekonanie, że europejski dialog społeczny jest bytem abstrakcyjnym. Niewątpliwie kryzys uwidocznili ten problem z całą mocą, kiedy to interesy narodowe czy interesy koncernów zepchnęły w cień głosy zwolenników większej koordynacji działań na szczeblu europejskim.

Europejskie Rady Zakładowe. Rola Europejskich Rad Zakładowych stanowi osobny niezwykle interesujący aspekt dialogu społecznego w dobie kryzysu. W 2006 roku powstały co najmniej dwa interesujące opracowania poświęcone ocenie roli Europejskich Rad Zakładowych. Są to:

- raport Europejskiej Fundacji o roli Europejskich Rad Zakładowych w procesach restrukturyzacji w koncernach międzynarodowych na rzecz poprawy Warunków Pracy i Życia;
- raport na temat doświadczeń europejskich rad zakładowych w nowych krajach członkowskich.

Zdaniem autorów pierwszego z wymienionych raportów European Works Councils and transnational restructuring Europejskie Rady Zakładowe są wystarczająco wyposażone, aby pełnić funkcje efektywnego mechanizmu wymiany informacji i konsultacji na szczeblu ponadnarodowym. Z obserwacji poczynionych na użytek raportu wynikało, że rady w stosunkowo niewielkim stopniu angażują się w procesy re-

strukturyzacyjne. Z raportu wynikało, że rady zostały wyposażone w odpowiednie uprawnienia w zakresie wymiany informacji i prowadzenia konsultacji w procesie restrukturyzacji. Niewiele natomiast wiadomo, na ile wykorzystanie tychże uprawnień wpłynęło na zmiany w strategiach restrukturyzacyjnych i ograniczenie negatywnych skutków restrukturyzacji, przede wszystkim w sferze zatrudnienia. Można przyjąć, że wpływ ten był niewielki, bo – jak sugerują autorzy raportu – nie można oczekiwać od tych ciał zaangażowania w restrukturyzację, która leży poza kompetencjami rad.

Drugi ze wspomnianych raportów potwierdził tę diagnozę. Zdaniem autorów opracowania *European Works Councils experience in new member states* rady pracowników poza pozyskiwaniem informacji i uczestnictwem w konsultacjach nie przejawiają innych form zaangażowania w codzienną działalność koncernów.

Wokół roli Europejskich Rad Zakładowych dyskusja na nowo rozgorzała po tym, jak kryzys finansowy zachwiał światową gospodarką, dotykając – jak się szacuje – ponad 900 koncernów międzynarodowych. Ich zarządy na ogół decydowały się na cięcia kosztów w drodze zwolnień grupowych¹¹. W wielu przypadkach pracownicy przeznaczeni są do zwolnienia, w wyniku decyzji zarządu centralnego, dowiadują się o tym ostatni. Ale z dostępnych informacji wynika, że tym razem Europejskie Rady Zakładowe stanęły na wysokości zadania. Z danych Komisji Europejskiej wynika, że aktywnie uczestniczyły one w dialogu społecznym wokół zmian w koncernach, wywołanych kryzysem. Nie ograniczały się jedynie do działań informacyjno-konsultacyjnych, ale również interweniowały w poszczególnych krajach.

TABELA. Wybrane przykłady zaangażowania Europejskich Rad Zakładowych w działania związane z kryzysem

Informacja i konsultacja	Interwencja na poziomie krajowym	Koordynacja protestów
Plough	EDF (krytyczna opinia na temat programu redukcji zatrudnienia w Polsce)	Alcatel - Lucent
Deutsche Post DHL	Renault (sprzeciw wobec relokacji produkcji z Hiszpanii do Francji)	Arcelor Mittal
Thyssen Krupp	Whirlpool (krytyka redukcji zatrudnienia w całej Europie)	Bosch
Hewlett Packard		E.ON

Źródło: *Industrial Relations in Europe 2010*.

Niekiedy też koordynowały akcje protestacyjne jako fora sprzeciwu wobec zwolnień wynikających z podjętych przez koncerny działań restrukturyzacyjnych (patrz tabela na stronie 42).

Nieco mniej optymistyczny przekaz płynie z raportu opracowanego przez Grupę Syndex i EMF. Zdaniem autorów kryzys niemal w większości przypadków nie doprowadził do zmian w funkcjonowaniu rad. Odnotowano ten sam rytm spotkań komitetów sterujących oraz sesji plenarnych. Rady napotkały wiele trudności na drodze do opracowania całościowych wizji dotyczących możliwych reakcji oraz przystosowania działań w odpowiedzi na kryzys. Okazało się, że zróżnicowane interesy narodowe stanowią istotną barierę dla współpracy w ramach rad. Mimo to dialog w koncernach międzynarodowych okazał się najlepszą metodą łagodzenia jego skutków dla pracowników. Można w tym miejscu przytoczyć przykłady dwóch firm: Arcelor Mittal i General Motors Europe.

W koncernie Arcelor Mittal pracodawca podpisał w 2009 roku z Europejską Federacją Pracowników Przemysłu Metalowego (EMF) porozumienie dotyczące zarządzania i antycypowania zmiany. W porozumieniu określono warunki, w jakich można wstrzymać produkcję w wybranych zakładach koncernu i zasady jej wznawiania. W porozumieniu zawarto również zapisy, na podstawie których w miejsce zwolnień wprowadzono ograniczenia czasu w połączeniu ze szkoleniami dla pracowników, którym na czas kryzysu zmniejszono wymiar czasu pracy i co za tym idzie wysokość wynagrodzenia.

Podobne porozumienie zawarto w General Motors Europe. Dotyczyło ono wspólnych, minimalnych standardów w zakresie wspólnych minimalnych standardów skróconego czasu pracy we wszystkich zakładach koncernu, działających na terenie Unii Europejskiej oraz metod kompensacji utraconej części wynagrodzenia¹².

Podsumowanie. Kryzys stał się domeną, w której najwidoczniejsi byli krajowi partnerzy społeczni. Działania podejmowały głównie związki zawodowe oraz organizacje pracodawców w poszczególnych krajach. Pracowali za-

równy na rzecz osiągnięcia konsensusu w sprawie polityk antykryzysowych, jak i generowali konflikty wokół dystrybucji kosztów kryzysu. Szerzej mówił o tym Paul Marginson w trakcie dyskusji zamieszczonej w „Dialogu. Piśmie Dialogu Społecznego” (nr 4/2007(27)). Tak było chociażby w przypadku branży motoryzacyjnej czy też hutniczej, gdzie związki zawodowe i zarządy firm podpisały porozumienia w oparciu o możliwości stwarzane w poszczególnych krajach.

Z tej perspektywy warto więc spojrzeć na nowo na solidarność europejską. Nie ulega też wątpliwości, że z kryzysu najmniej „poranione” wyszły te branże, w których tradycje dialogu są głęboko zakorzenione. Wiele z nich budowało struktury partnerstwa w okresie fordowskim. Okazało się, że – w obliczu niewydolności i nieadekwatności europejskiego dialogu społecznego – trwałe partnerstwo społeczne praktykowane w branżach na poziomie krajowym posiada duży potencjał w walce z sytuacjami kryzysowymi. ■

¹ European Social Dialogue. Recent developments, 2010 edition, [na stronie internetowej:] www.ec.europa.eu.

² A. Zybała, *Dialog w 40 komitetach, europejski dialog sektorowy*, „DIALOG. Pismo Dialogu Społecznego” 2010, nr 4.

³ Industrial Relations in Europe 2010.

⁴ Industrial Relations in Europe 2010, s. 107.

⁵ P. Pochet, *European Social Dialogue between hard and soft laws*, materiał na EUSA, Tenth Biennial International Conference, Montreal 2007.

⁶ Industrial Relations in Europe 2010.

⁷ Industrial Relations in Europe 2010, s. 174.

⁸ B. Larsson, M. Bengtson, K. Loven-Selden, *Union cooperation in time of crisis? Transnational union cooperation in the Nordic countries*, IREC 2010.

⁹ S. Thorsten, *Foundations and perspectives of trade union wage Policy in Europe*, [w:] *Macroeconomic policy coordination in Europe and the role of trade unions*, ETUI Bruksela, 2005, s. 181.

¹⁰ H. Richard, *Negative integration and the dilemmas for European Labour*, [w:] *Macroeconomic policy coordination in Europe and the role of trade unions*, ETUI Bruksela, 2005, s. 306.

¹¹ Z podobnym zachowaniem koncernów mieli do czynienia autorzy pierwszego z cytowanych raportów. W latach 2002–2006 odnotowano ponad 4000 przedsięwzięć restrukturyzacyjnych w skali ponadnarodowej. Ich skutkiem było ograniczenie zatrudnienia w krajach członkowskich UE o ponad 1,7 mln miejsc pracy. Prawie 1/3 miejsc pracy została zlikwidowana w ramach wewnętrznej restrukturyzacji. Co dziesiąte miejsce pracy likwidowano w związku z bankructwem przedsiębiorstwa, stosunkowo niewielki odsetek zlikwidowanych miejsc wiązał się z relokacją działalności lub outsourcingiem.

¹² Industrial Relations in Europe 2010, s. 102.

Pomimo znacznych trudności, związki zawodowe powoli zakorzeniają się w wielkopowierzchniowych sieciach handlowych. Są już przykłady, że aktywnie poprawiały warunki płacy i pracy. Ale nadal bardzo długa wydaje się droga do ustanowienia układów zbiorowych pracy w tym sektorze – piszą JAN CZARZASTY, IRENA DRYLL, MAREK PIELACH

W postfordowskiej fabryce o stosunkach pracy w handlu wielkopowierzchniowym

Reprezentacja pracownicza w wielkopowierzchniowych sieciach handlowych wciąż nie wydaje się na tyle znacząca, aby mogła efektywnie współkształtować w nich stosunki pracy, jakkolwiek miał miejsce okres znacznych działań na rzecz jej ustanowienia i wzmocnienia u progu pierwszych lat XXI wieku. Z drugiej strony trzeba jednak odnotować, że związki zawodowe stały się już trwałym składnikiem sieci, co jest samo w sobie niebagatelnym dokonaniem w związku z tym, że w sektorze prywatnym sytuacja związków w ogóle nie jest korzystna. Natomiast znacznie gorzej jest z radami pracowników, które generalnie nie funkcjonują w sieciach handlowych.

W sektorze wielkopowierzchniowego handlu nie jest obecnie wiele lepiej w porównaniu ze stanem osiągniętym stosunkowo łatwo i szybko u progu XXI wieku. Przede wszystkim wciąż w sferze niezrealizowanych zamierzeń pozostaje ustanowienie układów zbiorowych

pracy. Co więcej, poziom uzwiązkowienia nadal nie jest wysoki. Związki zawodowe wyraźnie znajdują się między młotem a kowadłem – z jednej strony widoczne są bowiem oczekiwania pracowników na poprawę warunków pracy i wynagrodzeń, a z drugiej strony widoczne są dość sztywne postawy pracodawców, nieskorych do zbyt daleko idących koncesji płacowych i poszukujących kolejnych sposobów na redukcję kosztów operacyjnych. Co będzie więc dalej, jeśli chodzi o kształt zbiorowych stosunków pracy w handlu wielkopowierzchniowym? Udzielenie odpowiedzi nie jest już tak trudne, jakim zdawało się jeszcze pięć lat temu. Decydującym czynnikiem będzie sytuacja na rynku pracy. Wskazują na to doświadczenia lat 2007–2008. Wówczas sytuacja w zakresie warunków pracy i płacy poprawiała się niejako samoistnie. Kluczowym czynnikiem sprawczym była emigracja zarobkowa Polaków, która ograniczyła podaż rąk do pracy. Sprawiało to, że pracodawcy musieli przystosować się do sytuacji, w której muszą poszukiwać rąk do pracy, oferując lepsze warunki zatrudnienia.

Z drugiej strony nie ma powodu, by związki zawodowe zniechęcone obecnym impasem odwróciły się od sektora handlu i szerzej – sektora usługowego. Jedynie tam kryje się szansa na odwrócenie lub chociaż złagodzenie skutków procesu deunionizacji, czyli spadku członkostwa w związkach. Nic nie wskazuje bowiem na to,

by zanikły tendencje spadkowe w zakresie poziomu członkostwa w związkach w naszym kraju w innych sektorach naszej gospodarki, co jest wyrazem zwrotu ku postfordyzmowi (zobacz ramkę na stronie 46–47, w której wytłumaczone zostały takie zjawiska, jak fordyzm i postfordyzm). Tym bardziej, że kurczy się ich tradycyjny matecznik, a więc branże przemysłowe oraz, w ogólności, sektor publiczny. Ponadto związkom nie sprzyja sam kształt otoczenia prawnego stosunków pracy, a także struktura zatrudnienia, która ulega nieubłaganej atomizacji. Obecnie 95 procent podmiotów gospodarczych w Polsce to mikrofirmy zatrudniające do 9 osób, a więc praktycznie niedostępne dla związków zawodowych (a dla rad pracowników tym bardziej). Coraz liczniej pojawiają się zakłady pracy łączące w sobie cechy „starego” i „nowego” porządku: reprezentowały one gospodarke rdzennie prywatną i sektor usługowy.

Jednocześnie wielkopowierzchniowe obiekty handlowe stanowią obszar atrakcyjny dla działań związków zawodowych. Dlaczego? Widoczny jest tam stosunkowo wysoki stan zatrudnienia w jednym zakładzie pracy (hipermarket może zatrudniać nawet do 500 pracowników). Zatrudnieni pozostają w zbliżonym położeniu w zakładzie pracy, mają podobny wymagany poziom wykształcenia, kwalifikacji, doświadczeń, względnie zbliżone warunki pracy. W konsekwencji mają relatywnie ujednoczone interesy. Można zaryzykować tezę, że dzisiejszy hipermarket wydaje się być, ze względu na wiele cech systemu organizacji pracy w nim, podobny do miejsca pracy odchodzącego w przeszłość, mianowicie do dawnego zakładu przemysłowego. Czy wolno nam nazwać go fabryką epoki postfordowskiej? W każdym razie w wielkich sklepach mamy do czynienia ze zrutynizowaną, standaryzowaną organizacją pracy, co jest kluczową cechą dawnego fordowskiego porządku organizacyjnego w gospodarce.

Amerykańskie inspiracje. Strategię organizowania polskich pracowników wielkopowierzchniowego handlu oparto na strategii,

której zręby powstawały w Stanach Zjednoczonych od lat 80. zeszłego wieku. W następnej dekadzie była sukcesywnie upowszechniana na innych kontynentach, a w Polsce jej wykorzystanie było możliwe w połowie lat 90. dzięki dwustronnym kontaktom amerykańskiej konfederacji AFL-CIO oraz NSZZ „Solidarność”. Natomiast związki w praktyce wkroczyły do wielkich obiektów handlowych w ostatnich latach XX wieku. Na przełomie stuleci organizacje związkowe udało się założyć w większości ponadnarodowych sieci handlowych, które były obecne wówczas na polskim rynku. W części z nich (Auchan, Carrefour, Tesco) podpisano porozumienia o współpracy, które nie miały jednak walorów układów zbiorowych pracy, a w swej treści głównie potwierdzały uprawnienia związków zawodowych wynikające z powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Związki koncentrowały swoje zasoby, aby organizować pracowników w wybranych sektorach, w tym w handlu. Efekty w postaci rozrostu szeregów członkowskich były szybkie, lecz niekoniecznie okazywały się trwałe. Próbę podążania szlakiem wytyczonym przez „Solidarność” podejmowały inne związki zawodowe – na czele z OPZZ „Konfederacja Pracy” – z widocznymi, acz ograniczonymi efektami.

Dla rozwoju ruchu związkowego dużą rolę odegrał głośny przypadek sieci handlowej Biedronka z lat 2004–2005. Środki masowego przekazu obnażyły wówczas praktyki naruszania praw pracowniczych i utrzymywania niekorzystnych warunków pracy w tej sieci dyskontowej. Dostarczyło to nowego impulsu rozwoju reprezentacji pracowniczej. Ponadto nastąpiła poprawa pozycji przetargowej pracowników handlu w wyniku akcesji do UE i wielkiego odpływu obywateli polskich w wieku produkcyjnym do krajów „starej UE”, jak również przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego. W 2008 roku doszło do bezprecedensowego wydarzenia w sieciach handlowych w Polsce, mianowicie do strajku w sieci Tesco. Protest ten stanowił jednak kolejną odłonę międzyzwią-

kowej rywalizacji na poziomie przedsiębiorstwa; dowód na to, że „konfliktowy pluralizm” polskich związków zawodowych nadal istnieje, a nawet odradza się w sektorze rdzennie prywatnym. Wybuch światowej recesji, która – co prawda z opóźnieniem i w ograniczonym stopniu – dotknęła nasz kraj, położyła kres dobrej sytuacji na rynku pracy. Mało tego w wielkich sieciach handlowych coraz wyraźniej ujawniła się tendencja do podnoszenia wydajności w sposób intensywny: większość największych przedsiębiorstw redukuje stan zatrudnienia, a równocześnie wiele spośród nich się rozbudowuje.

Wydaje się, że związki zawodowe nadal nie dysponują wystarczającą siłą, by skutecznie wpływać na decyzje zarządów firm. Co więcej, poziom uzwiązkowienia w sektorze nie rośnie znacząco. Najbardziej dobitnym dowodem tego stanu rzeczy jest brak zakładowych układów zbiorowych pracy. Porozumienia o współpracy, które dziesięć lat temu uważano

za krok pośredni (i jak oczekiwano, prowizoryczny) w stronę ustanowienia normalnego przetargu zbiorowego, wciąż pozostają najbardziej zaawansowaną sformalizowaną postacią autonomicznej regulacji stosunków pracy.

Dialog przy sklepowej ladzie. W handlu detalicznym pracuje ponad milion osób, w tym około 300 tys. to pracownicy super- i hipermarketów. Jest ich zatem więcej niż górników i hutników razem wziętych, a mimo to brakuje wiedzy o warunkach i stosunkach pracy w nich. Jan Czarzasty¹ przedstawił stosunki w pracy w wielkich sieciach handlowych w obszernej publikacji na podstawie badań terenowych z lat 2002–2004. Później były one wzbogacane nowymi danymi w kolejnych latach. Istotne są także wyniki badań dotyczących związków zawodowych w sektorze handlu przeprowadzanych w latach 2005–2006 dla Fundacji im. Eberta.

Wielkie sklepy, czyli polska gospodarka między fordyzmem i postfordyzmem

Wielkie placówki handlowe, które pojawiły się w Polsce u progu lat 90., stały się zapowiedzią zmiany charakteru polskiej gospodarki – z gospodarki typu fordowskiego na gospodarkę typu postfordowskiego. Proces przekształcenia się gospodarki wciąż trwa, a zdania w debacie naukowej na temat stopnia jego zaawansowania pozostają podzielone¹.

Pojęcie fordyzmu wydaje się na pozór czytelne, przynajmniej jeśli chodzi o jego źródła. Twórcą fordyzmu w praktyce był Henry Ford, który wprowadził i spopularyzował w swoich zakładach szczególną formułę organizacji procesów produkcji masowej (wielkoseryjnej i standaryzowanej). Osią tego systemu organizacji produkcji, a zarazem jego symbolem była taśma produkcyjna. W rzeczywistości termin „fordyzm” jest jednak wewnętrznie złożony, co jest przyczyną narośnięcia wokół niego wielu nieporozumień, wynikających z rozmaitych jego konotacji.

W skrócie rzecz ujmując, terminowi „fordyzm” przypisuje się co najmniej trzy znaczenia:

- system organizacji pracy, pokrewny „tayloryzmowi” (a właściwie w jego założeniach zakorzeniony);
- czwarty etap tzw. cyklu Kondratiewa (epoka ropy i przemysłu petrochemicznego) lub „paradygmat przemysłowy” określane przez masową, wykorzystującą efekt ekonomii skali, produkcję standardowych dóbr dla masowych rynków;
- porządek społeczny (model rozwoju) – w myśl tzw. teorii regulacji. Fordyzm określa się tu jako specyficzny „reżim (tryb) akumulacji” (a więc mechanizm wytwarzania i zagospodarowania wartości dodatkowej) oraz „tryb regulacji”, który tworzył ujednoczony układ instytucji, norm, form organizacyjnych i praktyk koordynujących produkcję oraz konsumpcję w warunkach zrównoważonego wzrostu.

Fordyzm – w ujęciu teorii regulacji, przy spełnieniu warunków brzegowych tkwiących w fundamentach gospodarki, oparty był na swoistej umowie społecznej. Określano ją jako „powojenny kompromis” między pracą a kapitałem, zawarty w krajach zachodnich, przy udziale państwa. Był to wynik przetargu zbiorowego interesów, który ustalały warunki wzajemnej współpracy partnerów społecznych. Fordowska organizacja pracy została uznana za źródło wzrostu wydajności pracy, a to miało przynosić możliwość sukcesywnego wzrostu poziomu płac realnych, czyli poprawy materialnego poziomu życia pracowników.

Gwarantem przestrzegania warunków tego kompromisu była centralizacja przetargu zbiorowego interesów w postaci układów zbiorowych pracy. Ich stroną musiały być silne związki zawodowe. Powyższy kompromis (a wraz z nim „złota era związków zawodowych”) trwał przez trzy dekady, jednak jego podstawami wstrząsnęła recesja lat 70. XX wieku. Zapoczątkowany wówczas kryzys fordyzmu już nigdy nie został przezwyciężony.

Natomiast jeśli chodzi o postfordyzm, to również brakuje powszechnie uznanej definicji tego zjawiska. Na przykład teoria regulacji wskazuje, że w stosunkach pracy następuje zastąpienie modelu korporatystycznego modelem pluralistycznym. Następuje osłabienie pozycji klasy pracowniczej i jej fragmentaryzacja. Ma miejsce odejście od formuły produkcji masowej, wypieranie taylorizmu (w płaszczyźnie reżimu akumulacji). Dochodzi do wzrostu udziału segmentu peryferyjnego na rynku pracy, a wreszcie środek ciężkości gospodarki przesuwają się ze sfery produkcji ku sferze usług. Co ciekawe jednak, w świecie postfordyzmu pozostają jednak enklawy charakterystyczne dla starego porządku, przynajmniej w zakresie sposobu organizacji pracy: ów neofordyzm określany bywa jako „toyotyzm” – w odniesieniu do przemysłu, albo jako „makdonaldyzm”, kiedy mowa o usługach.

Usługi i handel w polskiej gospodarce. W Polsce przejawy postfordyzmu widoczne są w rozwoju sektora usługowego. Dominuje on w strukturze zatrudnienia, ponieważ pracę w nim znajduje przeszło 9 milionów Polaków (czyli 57 procent wszystkich zatrudnionych), z czego ponad 1,2 mln² przypada na handel detaliczny (niemal 9 procent ogółu)³. Sekcja „handel i naprawy” przynosi przeszło jedną szóstą polskiego PKB (16,2 procent w 2009 roku)⁴.

Mało tego, sektor usługowy (a w nim szczególnie handel) jest jedynym z trzech podstawowych sektorów ekonomicznych, który absorbuje wciąż nowych pracowników. W ostatnich dwóch dziesięcioleciach handel okazywał się bowiem stosunkowo odporny na wahania koniunktury gospodarczej. Dowodzi tego analiza poziomu zatrudnienia w tym sektorze w okresach ekonomicznego spowolnienia: w latach 2000–2003 liczba pracujących obniżyła się tam o niespełna 2,3 procent, natomiast w latach 2008–2009 spadła o bez mała 4 procent⁵, ale w obu przypadkach straty miejsc pracy były niższe od strat odnotowanych w innych kluczowych działach gospodarki. Nie od rzeczy jest także przypomnieć, że handel okazywał się swoistą opoką, w której czynni zawodowo mogli znaleźć schronienie przed bezrobociem. Miało to miejsce szczególnie w czasie przyspieszonej restrukturyzacji polskiej gospodarki, to jest wpraw na początku lat 90., a następnie na przełomie wieków.

Jan Czarzasty

¹ Zob. J. Gardawski (red.), *Polacy pracujący a kryzys fordyzmu*, Scholar, Warszawa 2009.

² Oparte na podziale stosowanym przez Polską Klasyfikację Działalności (PKD), w sekcji G („handel i naprawy”) pracuje niemal 2,2 miliona osób (16 procent wszystkich pracujących).

³ Pracujący w gospodarce narodowej w 2009 roku, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010.

⁴ Wydajność pracy w usługach jest niższa od wykazywanej przez przemysł.

⁵ Pracujący w gospodarce narodowej w 2004 roku, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2004 i Pracujący w gospodarce narodowej w 2009 roku, op. cit.

Zdaniem J. Czarzastego badania, które przeprowadzono w Warszawie, Trójmieście, Białymstoku i Kielcach, wskazują, że obraz sytuacji jest złożony i mniej jednoznacznie negatywny niż przekazywany przez media czy zawarty w dokumentach Państwowej Inspekcji Pracy koncen-

trującej się na nieprawidłowościach. W opinii pracowników wielkie sklepy, w przeciwieństwie do małych, sporo im zapewniają:

- udogodnienia i przywileje socjalne: kartę medyczną, czyli opiekę socjalną – premie, talony na święta, paczki dla dzieci, miko-

łajki, 3–4 hojne imprezy w ciągu roku dla pracowników, wczasy pod gruszą. – *To naprawdę jak państwowy zakład, gdzie są gwarantowane wszystkie świadczenia socjalne, jakie mogą być, od tej strony jest super* – mówi uczestniczka badań z Kielc;

- możliwości rozwoju zawodowego i awansu, udział w szkoleniach: – *W ciągu roku byłam na siedmiu szkoleniach. Mogłam sama wybierać, na które chcę jechać* (Białystok);
- stabilność zatrudnienia i regularną wypłatę.

Podczas badań zatrudnieni z aprobatą wyrażali się na temat wachlarza świadczeń, doceniali terminowość wypłat wynagrodzeń oraz silną pozycję rynkową sieci handlowych. Akcentowali perspektywy awansu i rozwoju zawodowego. Badania wykazały, że rolę negatywnego układu odniesienia odgrywiają małe prywatne firmy i sklepy, a najwyższą pochwałą jest stwierdzenie, że supermarket czy hipermarket to „naprawdę jak państwowy zakład”. Sektor małych sklepów kojarzy się respondentom gorzej. Kontrole PIP, jak i badania rynku wskazują zwłaszcza na woluntaryzm właścicieli, nieterminowe płatności i brak szacunku dla prawa pracy. Uwarunkowane jest to słabą pozycją przetargową pracownika na lokalnym rynku pracy i równie słabą egzekucją prawa². Natomiast w sektorze wielkich sklepów respondenci wskazują na hierarchię ważności zjawisk, które ich spotykają w pracy. Najważniejsze jest dla nich bezpieczeństwo socjalne, którego warun-

kiem sine qua non jest: stała praca i regularna wypłata zarobków. Pracownicy sieci, jak to ujmuje autor, odczuwają jednak silną deprivację materialną. Swoistym kolorytem jest to, że badani pracownicy nierzadko posługują się pojęciem wyzysk dla określenia panujących w marketach stosunków pracy, w tym oceniając postawy pracodawców i relacje z nimi. Doceniają takie „przywileje”, jak terminowa wypłata czy udogodnienia socjalne, ale nie rekompensują one niskich płac, trybu zatrudniania w niepełnym wymiarze czy uciążliwych warunków pracy, których symbolem stały się pampersy dla kasjerek i „czerwone kropki” w sklepach sieci Carrefour³. Jeden z respondentów mówi: *U nas jest tak, że jest wyzysk takich pracowników, którzy naprawdę dużo pracują, dużo muszą wykladać towaru, a mają bardzo niskie stawki* (respondent z Kalisza). Inny, z Warszawy, posługując się własnym przykładem, mówi: *Na trzy czwarte etatu dostaję 520–560 zł netto, taki jest wyzysk*. Kolejny rozmówca, też z Warszawy, wyjaśnia: *... wolą dawać trzy czwarte, bo jest mniejszy podatek, przy całym etacie większy się płaci*. Z kolei pełny etat czy umowę na czas nieokreślony pracownicy postrzegają jako formę gratyfikacji dla najlepszych. *No, mniejszość wśród nas to ci na czas nieokreślony – kierownicy działów najczęściej* (respondent z Trójmiasta).

Respondent z Białegostoku podkreśla, że wielokrotnie widział w zamontowanej w sklepie ukrytej kamerze, jak kobieta w ciąży wiezie

Handel wielkich sieci

Wielkopowierzchniowe obiekty handlowe to: supermarkety (o powierzchni powyżej 400 m²) i hipermarkety (2500 m²). Pojedynczych tego typu sklepów działa w Polsce około pięciu tysięcy, największe zatrudniają po 500 osób. Większość z nich należy do sieci ponadnarodowych, największe z nich pochodzą z Niemiec – są to między innymi Real i Kaufland; z Wielkiej Brytanii – Tesco; z Francji – Carrefour, Auchan i z Portugalii – Biedronka (największa w naszym kraju sieć handlowa posiadająca blisko 1700 sklepów dyskontowych).

W handlu detalicznym pracuje ponad milion osób, w tym około 300 tys. to pracownicy super- i hipermarketów.

Niezastąpionym, choć niepełnym źródłem wiedzy o tym sektorze są nieliczne badania naukowe bądź sondaże i analizy firm marketingowych, a także doniesienia medialne. Ukazują one warunki pracy i relacje pracownik – szef, kierownik, a z drugiej strony rzeczywistą pozycję reprezentacji pracowniczej, głównie związkowej i rolę dialogu społecznego.

Irena Dryll

na wózku tonę towaru. *I pyta się obsługujący kamerę: dlaczego pani tego nie zgłosi? A ona mu wprost mówi: czy pan oszalał? Żeby mnie wyrzucili? A gdzie ja teraz znajdę pracę?*

Pracownicy traktują jako nieuniknione, wręcz naturalne, że pracodawcy działają na granicy prawa lub je przekraczają. Autor badań podkreśla, że zarówno treść, jak i ton wypowiedzi respondentów sugerują wręcz istnienie *cichego przyzwolenia pracowników dla działań pracodawców naruszających ich prawa*. Boją się utraty pracy, czyli zagrożenia swojego bytu, ale mają groźne skądinąd przekonanie o nadrzędnym znaczeniu kryterium własności w ocenie zachowań: *czyja własność, tego prawo* – zdają się sądzić pracownicy⁴.

Stąd podstawowy wniosek płynący z badań: zgromadzone dane empiryczne wskazują, że ograniczone wydają się perspektywy rozwoju dla zorganizowanej reprezentacji pracowniczej – w formie związków zawodowych lub rad pracowniczych.

(...) A kto ci kazał dzieci robić? Kolejne badanie, raport Koalicji KARAT⁵, opisujący warunki pracy kobiet w wielkich sieciach, wpisuje się w obraz wyłaniający się z badań J. Czarczastego. O nastrojach części kobiecego personelu marketów może świadczyć emocjonalna wypowiedź jednej z respondentek badań tzw. fokusowych: *(...) Jest to ciężka praca za małe pieniądze, a wymagania są olbrzymie. Jest to wysiłek. My pracujemy jak niewolnicy we własnym kraju, jesteśmy traktowani jak podgatunek chyba.*

Kobiety, opisując swoją sytuację zawodową, zwracały uwagę na: (1) *kwestie finansowe* (niskie wynagrodzenia), ale zaraz potem na (2) *złą atmosferę w pracy* (zwłaszcza na złe relacje z bezpośrednimi przełożonymi, odpowiedzialnymi między innymi za grafiki, urlopy i dni wolne od pracy), a następnie na (3) *chroniczne zmęczenie*, (4) *brak czasu dla rodziny*, (5) *choroby* – zwłaszcza bóle kręgosłupa i przewlekłe infekcje, (6) *braki kadrowe*.

Najbardziej palącą sprawą, oprócz płac, jest czas pracy. Respondentki wskazują, że grafik – regulujący ów czas – jest narzędziem nagra-

dzania, a częściej karania personelu. Niekorzystnymi zmianami i dniami pracy (na przykład w Sylwestra) karze się osoby, które wcześniej wzięły zwolnienie, urlop na żądanie lub odważyły się upomnieć o swoje prawa.

Przynoszę zwolnienie, jestem chora i boję się po prostu, bo nie wiem, albo zwolnią albo coś. Było to „coś”. Kierowniczką mi powiedziała jakoś tak, że mnie zabolalo: „Takie osoby przyjmujemy... Trzeba wiedzieć, czy się będzie chorowało, a jak się miało chorować, to się nie powinno zatrudniać”. Kasa, przy której siedzę, jest przy drzwiach, więc ciągle chora przychodziłam – mówi jedna z respondentek.

Inna, samotna matka, tak relacjonuje swoją rozmowę z kierowniczką, którą prosiła o wyznaczenie ранnej zmiany, bo nie miała z kim zostawić dziecka: *„Ja mam dzieci, jest mi ciężko” – mówię. A ona do mnie: „A kto ci kazał dzieci robić?” Myślałam, że wybuchnę.*

Raport podkreśla, że respondenci wskazują, iż menedżerowie mają dwa grafiki: oficjalny i nieoficjalny. Ten pierwszy trafia do dokumentacji kadrowej i jest wykorzystywany na przykład w razie kontroli PIP, ten drugi ma tylko kierownik. W konsekwencji pracownice są często oszukiwane na liczbie przepracowanych nadgodzin i nie zawsze otrzymują za nie wynagrodzenie. Pojawia się też kwestia tzw. przymusowych dni wolnych, które mają stanowić rekompensatę za pracę w godzinach nadliczbowych. Badane powtarzały wielokrotnie, że nie mają wpływu na to, kiedy otrzymają te dni wolne; w efekcie często wypadają one w terminie niekorzystnym dla zatrudnionych (a korzystnym dla pracodawcy).

Badania wskazują, że w dużych, międzynarodowych sieciach (Real, Tesco, Carrefour) przestrzega się normy 12-godzinnej odpoczynku pomiędzy jedną a drugą zmianą. Ale w innych sieciach (na przykład w regionalnych sieciach w Krakowie: Avita, Kefirek, Lewiatan) często dochodzi do nadużyć. Teoretycznie podczas 8-godzinnej pracy przysługuje 15-minutowa przerwa, lecz w praktyce wygląda to bardzo różnie. Respondentka wyjaśnia: *Jak nie ma cię kto zastąpić, a najczęściej nie ma, bo brak perso-*

nelu, to nie wyjdiesz, bo kolejka wielka. Ale – dodaje – ja jestem bezczelna. Jak któryś kierownik mówi mi: nie zejdziesz z kasy, to ja mówię: zsikam się na kasie.

Z podsumowania raportu wynika między innymi, że sytuacja kobiet zatrudnionych w międzynarodowych sieciach jest lepsza pod względem warunków pracy niż pracujących w sieciach ogólnopolskich i lokalnych, a warunki pracy kobiet różnią się w zależności od postaw ich przełożonych i ich indywidualnych decyzji. Przełożeni, którzy decydują o atmosferze w pracy i kontaktach z zatrudnionymi oraz zarządzają grafikami zmian, są na ogół postrzegani jako osoby nieżyczliwe, a kobiety odczuwają wobec nich strach (związkowcy twierdzą, że ich płace są wysokie w stosunku do podwładnych, co ich motywuje do agresywnych zachowań i utrzymywania kontroli nad pracującymi). Autorki raportu oceniają, że przyczyną trudnych warunków pracy osób zatrudnionych w super- i hipermarketach jest *nie tyle prawo, co praktyka stosowania przepisów. Jest to szczególnie widoczne na przykładzie nieprzestrzegania przepisów odnoszących się do czasu pracy: zmian, przerw między zmianami, liczby dni przepracowanych bez przerwy.*

Do redukcji skali nieprawidłowości mogłaby przyczynić się reprezentacja pracow-

nicza, ale na przykład związki zawodowe działają jedynie w dużych sieciach. A wśród tych nielicznych zdarzają się tzw. żółte związki, pilnujące interesów zarządu (i swoich), a nie załogi. Ponadto, *wśród większości respondentek zaobserwowano zachowawczy i ostrożny stosunek do tej instytucji. Zapytane, czy zapisałyby się do związku, udzielały mało zdecydowanych odpowiedzi (...). Przeważały głosy świadczące o rozczarowaniu skutecznością związków w rozwiązywaniu problemów pracowniczych.*

Między „górami” a „dołami”. Kolejny fragment obrazu sytuacji można odczytać dzięki badaniom przeprowadzonym w ramach unijnego projektu „Walcz o ochronę. Handel po ludzku”. Realizował go NSZZ „Solidarność” od 1 lutego 2010 do 31 stycznia 2011 roku. Przeprowadzono kilkaset rozmów i zebrano 407 ankiet⁶. Większość (46 procent) respondentów była zatrudniona na umowę o pracę na czas nieokreślony, nieco mniej (44 procent) na czas określony, a 8 procent pracowało na zlecenie. Na przykład w Biedronce tylko 27 procent pracowało na czas nieokreślony, 51 procent na określony, a 16 procent na umowę-zlecenie. 44 procent badanych pracowników ocenia sytuację pracowników wielkich sieci jako „raczej” bądź „zdecydowanie złą”, 41 procent jako „średnią”, a tylko 13 procent jako „dobrą” lub „bardzo dobrą”.

Ponad połowa ankietowanych uważa, że ich sytuacja jest „taka sama jak w innych sieciach”, 28 procent twierdzi, że „gorsza”, 9 procent – że „lepsza”. Najlepiej „widzą się” na tle innych sieci pracownicy Biedronki uważanej parę lat temu za firmę wyjątkowo brutalnie wyzyskującą pracowników. Wiele zmieniło się na korzyść, choć ostatnio, o czym piszę niżej, znów doszło tam do zgrzytu.

W odczuciu 68 procent pracowników kierownictwa super- i hipermarketów nie starają się polepszyć ich sytuacji. Jedna czwarta uważa, że podejmują jakieś działania w celu poprawy warunków ich pracy. Wyższą ocenę wystawiają pracownicy Biedronki: starania idące w tym kierunku zauważa 44 procent ankietowanych, 46 procent jest przeciwnego zdania,

TABELA. Największe związki w sieciach handlowych

Sieć handlowa	Związki zawodowe działające w danej firmie	Porozumienie z zarządem	Rada Pracowników
Auchan	Konfederacja Pracy		NIE
Biedronka	NSZZ Solidarność	TAK	NIE
Bomi	NSZZ Solidarność	TAK	NIE
Carrefour	NSZZ Solidarność		NIE
Makro Cash and Carry	NSZZ Solidarność	TAK	NIE
Praktiker	NSZZ Solidarność		NIE
Real	NSZZ Solidarność, Konfederacja Pracy		NIE
Simply	Konfederacja Pracy		NIE
Spotem	NSZZ Solidarność,	TAK	NIE
Tesco	NSZZ Solidarność, Konfederacja Pracy		NIE

Źródło: wywiady telefoniczne, Marek Pielach.

a reszta milczy. Przykładem może być kwestia tworzenia *przyjaznych warunków dla pracowników posiadających dzieci*. Według połowy badanych wielkie sieci nie ułatwiają życia pracującym w nich rodzicom, tylko 29 procent jest przeciwnego zdania. Natomiast 44 procent pracowników sieci Real oceniło pozytywnie sytuację pracowników z dziećmi. Bywa więc różnie.

Dialog – nie najlepsze notowania. 65 procent pracujących uważa, że szefowie sieci super- i hipermarketów w Polsce nie są zainteresowani rozmową, dialogiem z szeregowymi pracownikami. W powyższym odsetku 36 procent uważa, że w ogóle nie są zainteresowani, a 29 procent odpowiedziało *nie, prawie wcale*. Odnotowano jednak istotne różnice w poszczególnych sieciach. Ponad połowa pytanym z Biedronki uważa, że *szefom sieci zależy na rozmowie ze zwykłymi pracownikami*, 35 procent sądzi, że *nie zawsze*, a co czwarty (25 procent) odpowiada, że *w ogóle bądź prawie wcale nie są zainteresowani*. Ponad 60 procent badanych w Realu i 72 procent w Carrefourze uważa, że szefowie sieci nie dbają o dialog z szarym pracownikiem. Spośród wszystkich kilkuset badanych tylko 18 osób uważa, że szefowie chcą, i to bardzo, rozmawiać.

Wydaje się, że źródłem niechęci do dialogu jest brak zaufania między pracownikami a pracodawcą. Na pytanie, czy panuje owo zaufanie

między nimi, co trzeci (32 procent) badany odpowiedział *raczej nie*, częściej niż co piąty (22 procent) *zdecydowanie nie*. Najlepiej oceniają ten stan w Realu – połowa respondentów deklaruje, że zaufanie na linii pracodawca – pracownicy jest, bądź raczej jest, jednak nawet tu ponad 40 procent ocenia, że go nie ma.

Autorzy raportu uważają, że sytuacja pod względem dialogu społecznego w wielkich sklepach nie jest dobra. Szefowie sieci nie są zainteresowani dialogiem z szeregowymi pracownikami, a to – zdaniem związkowców – mogłoby wpłynąć na ogólną atmosferę i poprawę warunków pracy. *Powierzają w pełni kontakty z pracownikami menedżerom niższego szczebla, przez co „nie widzą” problemów swoich pracowników*. W obustronnych relacjach szefowie – pracownicy brakuje zaufania, a jeśli nawet pojawia się dialog, jest on nieszczerzy i nie przynosi efektu.

Alfred Bujara, szef Krajowej Sekcji Banków, Handlu i Usług, ocenia, że pod względem dialogu sytuacja nie tylko nie poprawia się, ale wręcz pogarsza. Nadmienia: *wciąż liczę na opamiętanie*.

Znaczna część pracodawców tylko informuje o pewnych sprawach, ale nie dochodzi do negocjacji lub podpisania konkretnych uzgodnień, które mogłyby być wdrażane w życie. Wprawdzie, jak mówi przewodniczący, podpisane są regulaminy, na przykład dotyczące funduszu socjalnego, pracy czy wynagrodzeń,

Porozumienie zawarte w Kauflandzie zakładało:

- 10 procent (około 200 zł) podwyżki do podstawy wynagrodzenia dla pracowników w centrach dystrybucyjnych Kaufland;
- 100 zł podwyżki dla najmniej zarabiających pracowników sklepu w Kaufland Polska (dotyczy 50 procent zatrudnionych);
- zwiększenie od 2011 roku odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych – z 360 do 800 zł za każdego pracownika. Dzięki temu pracownicy otrzymywać będą

boni święteczne dwa razy w roku – na święta Wielkiejnocy i Boże Narodzenie;

- zawieranie umów na czas nieokreślony ze wszystkimi pracownikami po trzymiesięcznym okresie próbnym (uznano to za najważniejsze).

Dodatkowo przedstawiciele NSZZ „S” będą mieli możliwość spotykania się z pracownikami nowo otwieranych placówek tej sieci, a w już działających sklepach przedstawiciele „S” będą mogli spotykać się z pracownikami w pomieszczeniach socjalnych.

ale warunki otoczenia tak się zmieniły, że ludzie oczekują czegoś więcej. Mimo trudnej sytuacji w skali ogólnokrajowej, na przykład w Kauflandzie podpisano 12 grudnia 2010 roku porozumienie, które jest bardzo korzystne dla pracujących (patrz ramka). Poprzedziły je jednak protesty w wielu miastach Polski, w różnej formie, włącznie z blokowaniem kas w marketach tej sieci. *Porozumienie w pełni wypaliło, na razie nie ma zgrzytów* – podkreśla szef handlowej „S”. Dodaje jednak, że zostało wymuszone, trzeba było wręcz użyć siły, taki charakter miała blokada. Pracodawcy prowadzą między sobą i sieciami konkurencyjną grę o klienta, dusząc koszty, często kosztem pracownika. Hasło jednej z sieci: *codziennie niskie ceny*, a przejęte przez następne, pracownicy czują na własnej skórze, związkowcy zmienili je więc na *codziennie więcej pracy*.

Kolejnym zjawiskiem w sieciach jest nowy system o nazwie pochodzącej z angielskiego – *multitasking*, czyli wiele zadań i nowa kategoria pracowników określanych jako multitaskerzy – osoby o wielu umiejętnościach. To efekt braków kadrowych, odczuwanych w każdym niemal marketcie. W praktyce oznacza to, że starym pracownikom dokłada się do zwykłych, codziennych obowiązków nowe zadania: na przykład rozkładanie towaru na półkach bądź zmianę cen. Wezwanie raz na jakiś czas wysoko wykwalifikowanego pracownika na tzw. linię kas czy do rozładowania pilnego transportu można uznać za koleżeńską pomoc, jeśli jednak ma to miejsce kilka razy dziennie, nabiera stałego charakteru i wówczas można to inaczej oceniać. Sąd Najwyższy (SN) w wyroku II PK 311/08 uznał, że działania pracodawcy polegające na wydaniu pracownicy polecenia wykonywania ciężkich prac fizycznych nienależących do zakresu jej podstawowych obowiązków pracowniczych – jeśli ma charakter stały – może być kwalifikowane jako naruszenie jej godności pracowniczej.

Wyrok przyjęłyby zapewne z uśmiechem kasjerki z marketów, gdyby zostały z nim zapoznane. W ramach prowadzonej przez „Solidarność” akcji *Uśmiechnięta kasjerka* wystosowały apel do klientów i swoich szefów. Skarżą się

w nim, że ich praca (...) *jest ciężka i niedoceniana, a sposób traktowania przez przełożonych pozostawia wiele do życzenia*.

Mimo iż jesteśmy kobietami, często poza pracą „na kasie” musimy podnosić ciężkie palety z towarem, układać je na ręcznych wózkach i przewozić. Nierzadko w sklepie brakuje podstawowych zabezpieczeń, jak nakładki gumowe na drabinach, które znacznie zminimalizowałyby ryzyko upadku, a przecież musimy wchodzić na nie po kilka razy dziennie.

Pod apelem zebrano już 8 tys. podpisów, ale póki co – cisza. Większość kasjerek zarabia minimalne wynagrodzenie, w tym roku 1386 zł, w ubiegłym 1317 zł, a bywa i gorzej – twierdzi A. Bujara. Niektóre panie są zatrudniane na sześć ósmych etatu, dostają więc na rękę około 750 zł. Elżbieta Fornalczyk, była kasjerka z tyńskiego supermarketu, a obecnie szefowa WZZ „Sierpień 80” w Tesco Polska (wslawiona strajkiem z 2008 roku, do którego doprowadziła w tej sieci), obliczyła, że kasjerki dźwigają przeciętnie dwie tony towaru na dniówce. Wyśrubowana norma wyznacza 2 sekundy na wicie do komputera, czyli tzw. zeskanowanie jednego artykułu z kosza klienta. Te i inne normy – poganiają pracownika, pracują na reklamowane „niskie ceny” oraz zyski właściciela. Ponadto oszczędności szuka się też poprzez zawieranie tak zwanych „śmięciowych” umów o pracę, czyli cywilno-prawnych, jak na przykład umowa-zlecenie czy umowa o dzieło.

Branżowy układ zbiorowy pracy. A. Bujara podkreśla, że tego typu umowy były pomyślane dla pracy doraźnej, okazjonalnej, a nie dla kasjerki czy sprzedawcy, których praca ma z reguły stały charakter. Jego zdaniem preferowane obecnie przez pracodawców umowy cywilno-prawne zawierane z agencjami pracy tymczasowej, są dla pracowników zmianami na gorsze. *Związki zwalczały umowy na czas określony, teraz widzę, że było to mniejsze zło*. Elastyczność naszego rynku pracy widoczna zwłaszcza w wielkich sieciach nabiera, według A. Bujary, cech patologicznych. *Dlatego – potrzebną są rozwiązania systemowe – branżowy układ zbiorowy pracy*. Dopóki nie

będzie takiego układu, sytuacja pracowników wielkich sieci handlowych będzie się pogarszać. Podobnie jak w mniejszych sieciach, gdzie nie ma związków. *Chcemy rozmawiać o tym na szczeblu zakładów pracy i ponadzakładowym. Konkretnie, rzeczowo, jak ma to miejsce w krajach zachodnich.*

O negocjacje w tej sprawie handlowa „S” zabiega od dawna. W opinii związkowców układ byłby lepszą podstawą do negocjacji płacowych i w perspektywie zabiegania o osiągnięcie średniej krajowej płacy w sektorze handlu. Według badania przeprowadzonego przez firmę Sedlak&Sedlak średnia płaca w 2010 roku w sektorze handlu detalicznego wynosiła 2500 zł (o około tysiąc zł mniej niż w sektorze przedsiębiorstw). Ale jednocześnie realia są takie, że dyrektor ds. sprzedaży zarabiał miesięcznie 11 500 zł, a sprzedawca w sklepie 1650 zł.

Apetyt na reprezentację pracowniczą?

Pracownicy handlu nie zdradzają zapału do tworzenia reprezentacji pracowniczej. Być może za dużo jest barier. W każdym razie z badań CBOS wynika, że w sektorze handlu i usług uzwiązkowienie wynosi tylko 4 procent, a więc w handlu detalicznym może być jeszcze mniej. W oświacie, nauce i ochronie zdrowia uzwiązkowienie jest na poziomie 25 procent, a w górnictwie i przemyśle 21 procent. Związki zawodowe podejmują działania na rzecz rozszerzenia członkostwa, zwłaszcza „S” i inne centrale, jak na przykład OPZZ „Konfederacja Pracy”. Efekty wciąż są niesatysfakcjonujące. Do „S” w całym handlu należy około 15 tys. osób. W największej sieci, Biedronce, „S” liczy raptem 910 osób na 31 tysięcy zatrudnionych. A. Bujara mówi: *Mamy oświadczenia 50 osób, członków „S” w Biedronce, z którymi nie przedłużono umowy o pracę właśnie dlatego, że działają w związku. Sądząc z jego opinii, pracodawca jest oburzony, że o tym publicznie mówimy, straszy sędami, twierdzi, że jest to naturalna rotacja pracowników, niemająca nic wspólnego z działalnością związkową, a z obowiązującym w firmie mechanizmem zarządzania. Kończy się umowa na*

czas określony, a tym pięćdziesięciu osobom skończyła się 31 grudnia 2010 roku, więc odchodzą.

Ci odchodzący twierdzą, że byli poprzednio dobrze oceniani, a przełożeni postawili im ultimatum: albo wystąpią z „S” albo stracą pracę. Zdaniem lidera „S” związkowcy w Biedronce na zebraniach poruszają na przykład problemy nieprzejrzystego rozliczania nadgodzin, nieuzasadnionych różnic zarobkowych czy zbyt uznaniowego regulaminu funduszu socjalnego. A to się szefom nie podoba, nie chcą ze związkowcami negocjować.

Przypomnijmy, sześć lat temu byli pracownicy Biedronki założyli Stowarzyszenie Poszkodowanych przez Wielkie Sieci Handlowe „Biedronka”. Dzięki kilkudziesięciu procesom, z najślynniejszym procesem Bożeny Łopackiej (o zapłatę za nadgodziny) i udzielaniu pomocy prawnej poszkodowanym, przeciwdziałało ono zorganizowanemu wyzykowski, jak to ujęto w dokumentach. *Przez te wszystkie lata Biedronka, pod względem warunków pracy i płacy, zmieniła się na korzyść nie do poznania – tak to publicznie ocenia Łopacka. Bujara stawia kropkę nad „i”: Gdyby wówczas w Biedronce pracownicy się nie zorganizowali, nie powiedzieli „dość”, a potem nie utworzyli związków, to podejrzewam, byłby tam wielki obóz pracy.*

Grzegorz Ilka, lider „Konfederacji Pracy”, która także ma swoje przyczółki w wielkich sieciach, ujmuje problem trafnie i przekonywająco: *Choć stosunki pracy cywilizują się, zakładanie związków i działalność związkowa to proces bezustannej walki, obie strony sprawdzają, gdzie jest ściana.*

Walka o 100 złotych. Związki zawodowe powstały już w prawie wszystkich wielkopowierzchniowych sieciach handlowych, ale ich członkowie odczuwają wciąż wiele barier ograniczających działania. Są na cenzurowanym i nie mogą wywalczyć wyższych pensji. Ale cieszą się zatem nawet z drobnych osiągnięć.

Gdy dochodzi do założenia związku, początek zawsze jest taki sam. Ktoś z centrali związku „kręci” się pod sklepem i dyskretnie mówi pracownikom o korzyściach płynących

z zrzeszania się. Czasami sami pracownicy również poszukują pomocy w związkowych centralach. Potem powstaje zwykle 10-osobowa grupa inicjująca powstanie komórki związkowej w danym sklepie. Zbiera się na „tajnych” naradach, w szatniach lub nawet w ustronnych parkach. Wymieniają krótkie zdania, a w odpowiedzi często słychać pełne rezygnacji: „A co to zmieni”. Bywa, że pracowników śledzą kamery albo wręcz osoby skierowane przez szefostwo. *31 lat po powstaniu „Solidarności” prawo do zrzeszania się wciąż jest tylko teorią* – mówi Jan Cuber z Makro Cash and Carry w Gdyni. *Współczynnik uzwiązkowienia wynosi u nas 7 procent. Nie jest to dużo, ale wśród pracowników panuje apatia. Równie duża jest ich fluktuacja, bo standardem są umowy na czas określony* – dodaje. To właśnie brak bezterminowych umów o pracę związkowcy wskazują jako główny problem ich działalności. Pod tym względem sytuację pogorszył jeszcze pakiet ustaw antykryzysowych, który zniósł do końca 2011 roku limit maksymalnie dwóch umów na czas określony. Trzecia nie musi być już bezterminowa. Dlatego zatrudnienie w handlu wciąż spada, przy wzroście obrotów i liczby klientów. *Warunki pracy są obecnie jednymi z najgorszych od czasu wejścia do Polski sieci handlowych, czyli od 1995 roku* – uważa Alfred Bujara – Przewodniczący Sekcji Krajowej Pracowników Handlu NSZZ „Solidarność”. Najpopularniejszym związkiem w sieciach jest „Solidarność”. W Auchan, Simply, Realu i Tesco działa też „Konfederacja Pracy” należąca do OPZZ. Swoje komórki mają również „Sierpień 80” i mniejsze organizacje. Współczynnik uzwiązkowienia nie jest więc imponujący, ale niektórzy twierdzą, że sam fakt istnienia związków w niemal wszystkich sieciach to już sukces. Trzeba bowiem brać pod uwagę mechanizm strachu. Pracownicy bez stałych umów w czasie dużego bezrobocia nie chcą się narażać pracodawcy przystąpieniem do związku. Część dyrektorów sklepów nie przebiera bowiem w środkach, kiedy dotrą do nich słuchy o planach założenia organizacji. *W 2003 roku byłem zastępcą przewodniczącego związku w Geant w Bydgoszczy. Przewodniczącą został*

oskarżony o kradzież. Podrzucano mu coś po prostu, a on nie umiał się obronić – opisuje początki swojej działalności Jan Dopierała, obecnie działacz związkowy w Realu (właściciel tej marki przejął Geant’a). Metod wywierania presji jest dużo. Dopierała wspomina, że pracodawca co miesiąc żądał choćby imiennej listy osób zapisanych do związku, tymczasem ustawa przewiduje składanie tylko raportu o liczbie zapisanych i to raz na kwartał.

Blokada daje podwyżki. Kiedy już związek powstanie zawsze ma jeden cel: wzrost płac. Odpowiedź zarządu sieci zwykle nie jest przychylna. Dlatego do teraz mówi się o ubiegłorocznych pikietach sieci Kaufland, które zaowocowały wyjątkowym na tle rynku porozumieniem. Zapewniły one pracującym około 200 zł podwyżki dla pracowników w centrach dystrybucyjnych i około 100 zł dla tych na niższych stanowiskach. Związkowcy wynegocjowali też zwiększenie odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych z 360 do 800 zł na każdego pracownika. Dzięki temu bony świąteczne pracownicy otrzymają w 2011 roku dwa razy – na Wielkanoc i Boże Narodzenie. Firma zobowiązała się też do zawierania umów na czas nieokreślony ze wszystkimi pracownikami po 3-miesięcznym okresie próbnym. Związkowcy z innych sieci mogą na razie tylko pomarzyć o tak owocnych negocjacjach. Przyznają, że maksimum ich osiągnięć to 100 złotych rocznie. Często zaś o podwyżkach nie ma mowy wcale, a płace tylko nieznacznie przekraczają pensję minimalną. *Kiedy na europejskich zebraniach związkowców opowiadam, że w Polsce pensja to około 400 euro, proszą mnie o powtórzenie, bo nie mogą w to uwierzyć* – mówi Jan Cuber, który jest jednocześnie zastępcą przewodniczącego Sekcji Krajowej Pracowników Handlu „Solidarność”. Uważa on, że problem jest systemowy. Kiedy w jednej sieci pracownicy wywalczyliby znaczny wzrost płac, zaraz doszłoby do protestów w kolejnych. Na to zaś pracodawcy nie chcą pozwolić. *Znamienne jest, że Związek Pracodawców Polska Organizacja Handlu i Dystrybucji nie odbył z nami żadnego spotkania* – mówi Cuber.

Związkowcy dopominają się nie tylko o większe pieniądze, ale o stosowanie obowiązujących już ustaw, które pracodawcy nieraz dowolnie interpretują. Podam prosty przykład: *zwrot pieniędzy za okulary nie należy się na przykład kasjerkom pracującym przy kasach z małymi wyświetlaczami. Ustawa nie określa jednak, co to jest mały wyświetlacz. Obowiązują teraz terminale 13-calowe, które według kierownika sklepu wciąż są małe. On sam pracujący na 10-calowym laptopie taki zwrot jednak otrzymuje* – wyjaśnia Dopierała. Problemem są nawet same budynki sklepów: blaszane hale projektowane z myślą o południowych krajach Europy. Zimą są one nieogrzewane, latem nie ma w nich dostatecznej wentylacji. Wiele sporów toczy się także o artykuł 77 kodeksu pracy – ten o konieczności stworzenia regulaminu wynagradzania i artykuł 102 – o uznawaniu kwalifikacji pracowników. Dowolnym interpretacjom można także poddawać zapisaną w ustawie konieczność „konsultacji” ze związkiem zawodowym wielu decyzji. Często konsultacje sprowadzają się tylko do informowania. Równie nieprecyzyjny jest przepis kodeksu pracy nakazujący zapewnienie „godziwego wynagrodzenia”. Żadnemu związkowi nie udało się jeszcze zdefiniować wspólnie z pracodawcą progu tej godziwości.

Barometr gospodarki. Sieci handlowe są podmiotami, których model biznesowy oparty jest na niskich kosztach osobowych, pozwalających oferować atrakcyjne ceny produktów dla klientów oraz odpowiednio wysokie zyski dla firmy. Płace pracowników zależą więc od koniunktury w gospodarce, a także od sytuacji na rynku pracy, czyli podaży rąk do pracy. Z punktu widzenia pracowników przed wejściem Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku sytuacja była bardzo zła. Pokazuje to słynny przykład łamania praw w sieci Biedronka. Ale sytuacja zmieniła się po przystąpieniu do UE i otwarciu granic. Nastąpiła znaczna emigracja zarobkowa Polaków. Pracodawcy musieli płacić coraz więcej i poprawiać warunki pracy. Doszło do tego, że każdy pracownik, który przyprowadził kolejnego, dostawał sporą nagrodę. *Przed 2004 rokiem było tak, że pracodawca wychodził przed*

drzwi sklepu i wybierał sobie z tłumu chętnych do pracy, kogo chciał, tylnymi drzwiami wychodzili zaś ci, których zwolniono, bo nie chcieli brać darmowych nadgodzin – obrazowo opisuje Dopierała. W latach 2006–2008 było odwrotnie. Przed sklepem nikogo nie było, a kierownicy zgadzali się na wszystko. Po tym jak przyszedł kryzys, znowu przed drzwiami są tłumy, a ci co pracują mają przez to gorsze warunki – wyjaśnia. O tym wszystkim nie mówi się głośno, co sprzyja właścicielom sklepów dbającym nie tylko o zyski, ale i o markę. *Zależy im na wizerunku, ale uzyskany niskim kosztem* – precyzuje Dopierała. *Prawo antymobbingowe albo akcje ekologiczne to w przeciwieństwie do wysokości płac kasjerek coś, czym można się pochwalić.*

Drogi nacisku. Związkowcy przyznają, że upublicznienie problemu niskich płac i dotarcie z nim do mediów to jedyna skuteczna droga nacisku na pracodawców. Pikiety takie jak pod sklepami Kaufland negatywnie wpływają bowiem na wizerunek sklepu. Grozi to spadkiem obrotów. Wciąż jest to jednak gra na przetrzymanie. Protesty pod sklepami Kaufland w różnych częściach kraju trwały kilka miesięcy. Maria Bem ze śląskiej „Solidarności” wspomina, że przełom nastąpił wtedy, gdy w jej regionie doszło do blokady tego sklepu przez zdeteminowanych górników, którzy zgłosili się z pomocą. Były krzyki i syreny, więc temat od razu podchwyciły media. *Porozumienie podpisano wtedy natychmiast i niemal na kolanach* – wspomina Bem. Ona sama zakładała związki w miejscowym Tesco. Mówi, że w tej sieci i w tym regionie współczynnik uzwiązkowienia wynosi 80 procent. Kiedy zwracam uwagę, że w innych częściach kraju to często liczba jednocyfrowa mówi, że „to jest Śląsk i tutaj ludzie nigdy się nie bali”. Może dlatego „Solidarność” w Tesco każdego roku negocjuje podwyżki. W innych częściach kraju pracownicy często przełamują strach i zapisują się do związków dopiero, gdy dochodzi do zwolnień grupowych. *Na 32 sklepy tylko trzy są bez związków. Spośród 2700 pracowników legitymacje ma ponad 400 osób, ale ta liczba teraz szybko rośnie* – wy-

mienia Iwona Orszulak działająca w Bomi. Ta sieć delikatesów notowana jest na Gieldzie Papierów Wartościowych, co ułatwia pracę związkowcom. Po pierwsze dlatego, że spółki giełdowe szczególnie mocno dbają o wizerunek. Po drugie wgląd do ich danych finansowych jest bardzo łatwy. *Choć w zeszłym roku firma miała 103 miliony złotych straty, to w styczniu udało się uzyskać 3-procentowe podwyżki dla pracowników* – mówi Orszulak. Udało się także uzyskać zakaz zatrudnienia pracowników czasowych na umowę-zlecenie. I mimo, że jest to tylko umowa ustna, to obowiązująca. Gdy jeden z kierowników sklepów złamał to porozumienie, skutecznie go upomniano. Samej Orszulak przedłużono też umowę na czas nieokreślony, kiedy skończyła jej się czasowa – ośmioletnia. Firma świadomie nie skorzystała więc z okazji, aby pozbyć się związkowca.

Znikające Rady. Te wszystkie przykłady wskazują, że choć związki zawodowe z reguły nie osiągają tyle, ile by chciały, to jednak stały się tolerowanym elementem w sieciach wielkopowierzchniowych. Związki są w Auchan, Makro Cash and Carry, Realu, Biedronce, Tesco, Praktikerze, Społem, Carrefourze, Bomi oraz Simply. Zdecydowana większość z nich ma podpisane porozumienia z zarządem.

Większość związkowców deklaruje też, że są u nich rady pracowników. Ale wydaje się, że wynika to z pewnego niezrozumienia ich charakteru. W Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, w którym po nowelizacji ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzeniu z nimi konsultacji mającej miejsce w 2009 roku rejestruje się rady, do lutego tego roku nie było jeszcze żadnego wpisu potwierdzającego istnienie rad. Kadencja poprzednich rad wygasła w 2010 roku. Wszystko wskazuje więc na to, że w większości sieci wielkopowierzchniowych rady były w starej formie, a związkowcy nie przywiązują wagi do możliwości założenia nowych. Mówią za to o negatywnych doświadczeniach jeszcze sprzed nowelizacji ustawy.

Powtarza się opinia, że poprzednie rady były fasadowe, kontrolowane przez pracodawców. Podobnie zresztą jak lojalne im związki zawodowe mające ograniczać te zakładane niezależnie przez pracowników. Nowe rady nie mają zaś realnych kompetencji do zmiany warunków pracy. Mogą tylko występować o dostęp do informacji na temat sytuacji ekonomicznej firmy, struktury i przewidywanych zmian zatrudnienia oraz zmian organizacji pracy. Na pewno nie przyjęły się w związkowej praktyce i nikt nie myśli o nich jako o skutecznym narzędziu. Związkowcy czekają dziś tylko na poprawę koniunktury gospodarczej, która pozwoliłaby im skuteczniej walczyć o podwyżki w ramach już istniejących struktur. *Handel wielkopowierzchniowy to jedna z najtrudniejszych dziedzin w związkowej działalności* – przyznaje Alfred Bujara. *W ani jednej sieci nie obowiązuje zakładowy układ pracy. Jesteśmy ograniczeni tylko do obowiązującego prawa, o które i tak trzeba się wyklócać* – podsumowuje. ■

¹ J. Czarzasty, *Stosunki pracy w handlu wielkopowierzchniowym w Polsce*, SGH w Warszawie – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2010.

² „Wielki” znów znaczy „bezpieczny”, Służba Pracownicza nr 1/2011.

³ „Dziennik Wschodni” doniósł (24.07.10), że pracownicy hipermarketu Carrefour w Lublinie otrzymali polecenie ustawiania się na widocznej czerwonej kropce za każdym razem, kiedy chcieli udać się do toalety bądź zjeść w przerwie drugie śniadanie i czekać na pozwolenie szefostwa. Potwierdziła to PIP w Lublinie. Pracownicy sklepu, w którym była praktyka zgłaszania się „na kropkę”, zostaną przeproszeni przez kierownictwo sklepu i otrzymają wyjaśnienie, że takie działanie było spowodowane niewłaściwym zrozumieniem i niewłaściwą interpretacją nowych zasad organizacji pracy sklepów – zapewniła dyrektor ds. PR i Komunikacji Zewnętrznej Carrefour Polska. Firma podkreślała jednocześnie, że czerwone kropki służą wyłącznie do kontaktów pracownika z kierownikiem.

⁴ Służba Pracownicza nr 1/2011, op. cit.

⁵ K. Oponowicz, M. Chmielecka, *Sytuacja pracownic super- i hipermarketów*, [na stronie internetowej:] www.kobiety-praca.org, Koalicja KARAT wspierana przez Komitet Integracji Europejskiej działa na rzecz równego statusu płci w krajach Europy Środkowej i Wschodniej.

⁶ Najwięcej w sieci Carrefour (181), Realu (120) i Biedronce (63). Ankietowani odpowiadali na pytania dotyczące ogólnych warunków pracy oraz dialogu w ich miejscu pracy.

W ostatniej kadencji rządu Komisja Trójstronna była niejednokrotnie forum, na którym powstawały niezwykle ważne rozwiązania dla polskiej gospodarki i polskiego społeczeństwa. Niejednokrotnie podejmowaliśmy wspólnie decyzje trudne, ale niezbędne dla właściwego rozwoju naszego kraju – mówi WALDEMAR PAWLAK, Wicepremier, Minister Gospodarki i Przewodniczący Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych

Wartość dialogu harmonijne funkcjonowanie państwa

– Panie premierze, dobiega końca kadencja obecnej koalicji, podczas której pełnił pan, obok funkcji wicepremiera, ministra gospodarki, również obowiązki przewodniczącego Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych. Spróbujmy z tej czteroletniej perspektywy dokonać analizy cech polskiego dialogu społecznego. Jaka jest pana ocena? Czy łączenie tych funkcji miało wpływ na poziom dialogu społecznego, a jeśli tak, to jaki?

– Dialog społeczny to jedna z priorytetowych wartości dla polskiego społeczeństwa, a jej właściwe realizowanie decyduje o harmonijnym funkcjonowaniu państwa. Jest to pojęcie nierozzerwalnie związane z takimi wartościami, jak wolność i sprawiedliwość społeczna. Bez nich nie można mówić o prawidłowym funkcjonowaniu instytucji publicznych i realizowaniu przez państwo swoich obowiązków względem obywateli.

Komisja Trójstronna była w trakcie tej kadencji rządu niejednokrotnie forum, na którym powstawały niezwykle ważne rozwiązania dla polskiej gospodarki i polskiego społeczeństwa. Niejednokrotnie podejmowaliśmy wspólnie decyzje trudne, ale niezbędne dla właściwego rozwoju naszego kraju. Dzięki uzgodnieniom w Komisji Trójstronnej rozwiązania te uzyskują szeroką akceptację.

Jako minister gospodarki szczególnie doceniam współpracę z partnerami społecznymi nad ubiegłorocznymi rozwiązaniami antykryzysowymi.

W trakcie dwudziestu lat transformacji zrobiliśmy olbrzymi postęp w dziedzinie dialogu społecznego. Wszyscy partnerzy wiele się nauczyli. Wciąż jednak często widzimy skłonność poszczególnych uczestników dialogu do prowadzenia rozmów z pozycji siły, a nie do przedstawiania stanowisk wynikających z potrzeb kraju i gospodarki.

– Dla rządu i partnerów społecznych wielkim wyzwaniem było odpowiednie reagowanie między innymi na globalny kryzys w gospodarce. Jak pan ocenia proces dochodzenia do porozumienia w tej materii oraz przyjęte rozwiązania?

– Przyjęcie Pakietu antykryzysowego uważam za wielki sukces Komisji Trójstronnej. To także bardzo dobry przykład współpracy związków zawodowych i pracodawców. Wszyscy mieliśmy świadomość, że reakcja na kryzys musi być szybka i zdecydowana, aby przyjęte rozwiązania rzeczywiście przyniosły oczekiwany skutek.

Już 13 marca 2009 roku partnerzy społeczni przeszali do rządu uzgodnione przez siebie 13 propozycji w tej dziedzinie. Proces docho-

dzenia do porozumienia nie był łatwy, każda ze stron musiała zgodzić się na poważne ustępstwa. Jednak zdolność przedstawicieli związków zawodowych i pracodawców do poszukiwania konsensusu i najlepszych dla wszystkich stron rozwiązań umożliwiły szybkie przygotowanie pakietu ustaw. Ich podstawowym celem było przecież utrzymanie zakładów pracy, zapobieganie ich upadłości i utrzymanie stanu zatrudnienia w okresie kryzysu.

Wypracowane wspólnie z partnerami społecznymi rozwiązania skutecznie wspierały polskich przedsiębiorców w trudnej sytuacji gospodarczej. To między innymi dzięki tym rozwiązaniom Polska wyszła z kryzysu najłagodniej z europejskich państw, zachowując wzrost PKB.

– W dialogu uczestniczą trzy strony, a jedną z jego form jest również konsultacja rządowych projektów i założeń aktów legislacyjnych. Niejednokrotnie podnoszony był jednak zarzut łamania artykułu 16 i 19, odpowiednio ustaw: o związkach zawodowych i organizacjach pracodawców. Czy rząd właściwie rozumie rolę dialogu społecznego w tym konkretnym aspekcie?

– Wielokrotnie podejmowałem inicjatywy, by proces konsultacji nie tylko był przestrzegany jako wymóg ustawowy, ale także by stał się dobrą praktyką w procesie stanowienia prawa. Chcielibyśmy, aby partnerzy społeczni zostali włączeni między innymi w opracowanie dzieł wzięciu zintegrowanych strategii rozwoju naszego kraju.

Mamy świadomość, że dla rozwoju dialogu nie wystarczy sama tylko rozbudowana infrastruktura. Niezbędna jest też kultura dialogu, na którą składa się między innymi tworzenie klimatu zaufania, dotrzymywanie umów oraz odejście od formuły negocjacji z pozycji siły.

– Badania w ramach POKL, dotyczące wzmocnienia dialogu społecznego, wskazują, że o ile w pierwszych latach funkcjonowania dialogu przyjęte regulacje prawne oraz procedury dawały gwarancje jego skuteczności, to w ramach przeobrażeń w polityce społeczno-gospodarczej należy dostosować je do aktualnych wyzwań. Jakie zmiany uważa pan premier za najbardziej potrzebne?

– Prowadziliśmy wstępne dyskusje na temat stworzenia zaplecza eksperckiego, dzięki któremu wszystkie strony dialogu miałyby dostęp do niezależnych, fachowych analiz i opracowań. Wszystkie te pomysły zmierzają w stronę

poszerzenia kompetencji TK. Będzie się nimi zajmować jeden z jej merytorycznych zespołów, który wypracuje odpowiednie propozycje rozwiązań.

Z corocznych raportów przygotowywanych przez Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej wynika, że istnieje społeczna potrzeba dalszego rozwijania dialogu w Pol-

sce, szczególnie tzw. branżowego. Zgłaszane są także postulaty poszerzenia Komisji Trójstronnej, między innymi o reprezentacje rolników i bezrobotnych. Zwracano także uwagę na kwestie uprawnień organizacji reprezentatywnych.

– W krajach zachodnich ważną częścią dialogu są dwustronne branżowe układy zbiorowe. W niektórych państwach obejmują one nawet 80 procent pracujących. Mają tę zaletę, że oddolnie regulują najważniejsze kwestie dotyczące organizacji pracy, system wynagrodzeń itp. Tymczasem w Polsce zasięg układów zbiorowych jest niewielki, a wiele rozwiązań w zakresie stosunków pracy regulowanych jest ogólnie poprzez kodeks pracy. Profesor Florek powiedział nawet, że nie mamy do czynienia z pełną gospodarką rynkową, jeśli tak pod-

Jesteśmy w trochę innym stadium rozwoju dialogu społecznego, niż ma to miejsce w krajach tzw. starej Unii. Nie zawsze sprawdza się mechaniczne przenoszenie tamtejszych rozwiązań na nasz grunt.

stawowe parametry ekonomiczne jak praca są ustalane odgórnie, a nie na mocy porozumień między przedstawicielami pracodawców i pracobiorców.

Mamy za to trójstronne zespoły branżowe. Zrobiliśmy też ważny legislacyjny krok na drodze budowy tzw. trzeciego sektora, uchwalając w 2003 roku ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz powołując Radę Działalności Pożytku Publicznego. Generalnie jednak jesteśmy w trochę innym stadium rozwoju dialogu społecznego, niż ma to miejsce w krajach tzw. starej Unii. W tej sytuacji nie zawsze sprawdza się mechaniczne przenoszenie tamtejszych rozwiązań na nasz grunt.

Możemy natomiast dążyć do wzmocnienia dialogu autonomicznego i rozwijania powszechnych układów dwustronnych. I mamy na tym polu pierwsze doświadczenia. Pakiet antykryzysowy – te słynne 13 punktów było wynegocjowane w dialogu autonomicznym, a rząd włączył się w prace na poziomie legislacji.

– Jak pan wspominał, dialog społeczny obejmuje szereg rozwiązań dotyczących procesów gospodarczych. Pracodawcy narzekają na przykład na ograniczenia administracyjne, zbyt duże możliwości ingerencji w gospodarkę poprzez decyzje urzędnicze, przy jednoczesnym niedostatecznie przygotowanym aparacie administracyjnym. Czy są podejmowane działania – a jeśli tak, to jakie – które zmierzałyby do wypracowania rozwiązań mających zredukować najbardziej kosztowne lub uciążliwe obowiązki?

Konsekwentnie usuwamy z systemu prawa bariery związane z zakładaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej. 1 lipca weszła w życie ustawa o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców. Ustawa ta przede wszystkim zmienia kulturę zaświadczeń na oświadczenia.

Zniesienie zaświadczeń wydawanych na potrzeby socjalne, których beneficjentami są

głównie obywatele, może przynieść oszczędności rządu 1 mld zł rocznie. W przypadku samego ZUS przedsiębiorcy mogą zaoszczędzić nawet 250 mln zł. Odstąpienie od wydawania przez gminy zaświadczeń pozwoli zredukować koszty prowadzenia biznesu nawet o 5 mld zł rocznie.

Kolejnym etapem będzie druga ustawa deregulacyjna, która już została przyjęta przez rząd. Jej główne założenia to między innymi wydłużenie terminu na zapłacenie podatku VAT w imporcie, umożliwienie występowania do MF o zmianę indywidualnej interpretacji podatkowej, zniesienie obowiązku uzyskiwania potwierdzenia otrzymania korekty faktury, wydłużenie terminu na wykorzystanie zaległego urlopu z 31 marca do 31 lipca następnego roku. Ponadto chcemy zlikwidować około 50 obowiązków informacyjnych, dzięki czemu przedsiębiorcy zaoszczędzą 3,14 mld rocznie.

– W jakich sferach polityki publicznej chciałby pan bardziej wykorzystać potencjał partnerów społecznych, ich wiedzę i doświadczenie?

– Wiedza i doświadczenie partnerów społecznych są na tyle duże, że ich partycypacja jest niezbędna na każdym etapie procesu stanowienia prawa. Cieszy mnie na przykład jednolite stanowisko związków zawodowych i organizacji pracodawców w sprawie przydziału uprawnień do emisji CO₂.

Nie bez znaczenia będzie głos partnerów społecznych podczas naszej Prezydencji. Ich udział jest gwarantem godzenia interesów. Tylko realny dialog gwarantuje wysoką jakość prawa przyjaznego ludziom. ■

Rząd sformułował cele polityki regionalnej do 2020 roku. Diagnoza wskazuje na rosnące różnice w poziomie rozwoju między regionami. Finansowanie zaplanowanych działań opiera się na funduszach unijnych. Natomiast za problem można uznać to, że nie planuje się wzrostu inwestycji finansowanych ze źródeł krajowych

– pisze TOMASZ GRZEGORZ GROSSE

Wokół działań strategicznych państwa powstała Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie (KSRR)¹ jest pierwszą z 9 zaplanowanych strategii w ramach nowego systemu programowania strategicznego. Rząd przyjął ją w połowie 2010 roku po żmudnych pracach eksperckich i rozległych konsultacjach. Jest ona podstawowym dokumentem określającym krajową politykę regionalną (a więc formalnie autonomiczną, a nawet nadrzędną wobec polityki spójności UE).

Istnieją dwa główne powody dla formułowania krajowych polityk rozwoju i powiązanych z nimi dokumentów strategicznych. Po pierwsze, mają one określać nasze cele rozwojowe, aby na ich podstawie efektywnie współtworzyć polityki europejskie. Przykładowo krajowa polityka regionalna jest niezbędna, aby móc na jej podstawie skutecznie negocjować kierunki europejskiej polityki spójności po roku 2013. Po drugie, krajowe polityki rozwoju mogą służyć temu, aby umieszczać w planach realizacji działania, które nie są objęte politykami unijnymi.

Warto bowiem pamiętać o tym, że polityki UE powstają w wyniku negocjacji między instytucjami wspólnotowymi (głównie Komisją Europejską i Parlamentem Europejskim) oraz między 27 państwami członkowskimi. Jest to więc najczęściej wypadkowa różnych celów i interesów, które nie zawsze w pełni odpowiadają naszym priorytetom rozwojowym. Właśnie dlatego niezbędne są krajowe strategie rozwoju.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego jest ciekawym i dobrym dokumentem w zakresie diagnozy istniejących w Polsce problemów i wyzwań. Natomiast jej podstawowym problemem operacyjnym jest to, że nie przewiduje ona do roku 2014 dodatkowych środków krajowych na realizację zapisanych w niej celów. Zakłada, że głównym źródłem inwestycji regionalnych pozostaną środki UE zarezerwowane na ten cel w budżecie UE na lata 2007–2013. Fundusze krajowe będą w tym czasie przeznaczone niemal wyłącznie na dofinansowanie funduszy europejskich (inwestycje finansowane z UE zazwyczaj wymagają współfinansowania ze źródeł krajowych).

Strategia zawiera dodatkowe ograniczenia pod względem finansowym z uwagi na kryzys finansów publicznych. Może on wpłynąć na redukcję nawet zaplanowanych już inwestycji spójnościowych. Resort finansów planuje zmniejszenie deficytu budżetowego w samo-

rządach – o 4 procent w 2012 roku, 3 procent w 2013 roku, 2 procent w 2014 roku, 1 procent w 2015 roku. Dodatkowo zmieniono sposób naliczania zadłużenia samorządowego, co doprowadziło do jego „statystycznego” podwyższenia w wielu gminach z początkiem 2011 roku².

Środki unijne będą miały dominujące znaczenie także później – po roku 2013. Autorzy KSRR szacują, że jedynie około 10 procent wszystkich funduszy krajowych nie będzie powiązane bezpośrednio z dofinansowaniem programów europejskich. Będzie można je wykorzystać w ramach krajowego systemu polityki regionalnej, w tym na realizację kontraktów terytorialnych (jest to główny instrument tej polityki). Wspomniane deklaracje są bardzo wstępne i nie dają gwarancji ich wykonania po roku 2013. Dotychczasowe doświadczenia funkcjonowania kontraktów wojewódzkich, podobnie jak wielokrotne i nieudane próby reformy systemu finansów publicznych, każą spoglądać na te deklaracje z wyraźnym dystansem.

Prowadzi to do wniosku, że Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego została faktycznie podporządkowana realizacji polityki spójności UE w Polsce. W niewielkim stopniu daje ona gwarancje na zbudowanie krajowych instytucji i instrumentów finansowych – autonomicznych wobec polityki europejskiej. KSRR jest w tym obszarze raczej formą intelektualnej „burzy mózgów”, która kreuje wprawdzie interesujące pomysły, ale prawdopodobnie nie będzie miała siły sprawczej, aby je zrealizować w praktyce. W rezultacie – w zakresie celów merytorycznych i form organizacyjnych – wnosi ona niewiele nowego do obecnego systemu polityki regionalnej w Polsce, zwłaszcza przed 2013 rokiem. Należy bowiem pamiętać, że polityka spójności obowiązująca w latach 2007–2013 została zaplanowana znacznie wcześniej i w innego typu dokumentach strategicznych.

Podporządkowanie krajowej strategii polityce spójności UE ma pewne zalety. Zapewnia źródło finansowania tych celów polityki krajowej, które są zgodne z wcześniej przyjętymi ramami polityki europejskiej. Wiąże się z tym również pewne ryzyko. Nie znamy ostatecznych kierunków rozwoju polityki spójności po

roku 2013. Nie wiemy nawet, czy kolejny okres budżetu UE będzie obowiązywał do roku 2020 (tak, jak zakłada KSRR). Jeśli priorytety polityki spójności będą się różniły z tymi zapisanymi w KSRR, nie będzie można wykorzystać środków finansowych UE na ich realizację. A to oznacza, że trudno będzie wprowadzić w życie cele krajowej polityki rozwoju regionalnego. W tej sytuacji KSRR nie należy traktować jako dokumentu wprowadzającego nowy system krajowej polityki rozwoju regionalnego. Analizowany dokument zgłasza jedynie pewne pomysły w tym względzie. Jest to wymowny przykład słabości krajowego planowania strategicznego w Polsce. KSRR formułuje natomiast kierunki merytoryczne, które mogą zostać wykorzystane przy negocjacjach prowadzonych przez nasz rząd w odniesieniu do przyszłej polityki spójności UE. Warto jednak zauważyć, że niezależnie od tego polski rząd przedstawił na forum europejskim osobne stanowisko w tej kwestii³.

Uzdrowić koordynację. KSRR zawiera dość dobrą diagnozę słabości obecnych mechanizmów koordynacji polityki regionalnej rządu z krajowymi politykami sektorowymi lub międzysektorowymi. Autorzy dokumentu wskazują, że wprawdzie odbywa się ona formalnie, ale ma stosunkowo niewielkie przełożenie na rzeczywistą koordynację, za wyjątkiem instrumentów polityki spójności UE. W Strategii istnieją liczne deklaracje silniejszego powiązania polityk sektorowych rządu z krajową polityką regionalną. Przedstawiono różne propozycje wprowadzenia instrumentów, którą mogą ją poprawić.

W zakresie koordynacji pewne funkcje będzie pełnił Premier i Kancelaria Prezesa Rady Ministrów oraz wojewodowie. Ich działania należy jednak ocenić jako wspomagające. Natomiast Minister Rozwoju Regionalnego sprawuje kontrolę nad głównym ciężarem działań, które koordynują politykę terytorialną w łonie rządu. Minister ma między innymi określać standardy, zasady i wytyczne dotyczące wdrażania polityki regionalnej. Ma brać udział w radach wpływających na skutki przestrzenne polityk rządu (kierowanie pracami Krajowego Forum Terytorialnego, branie udziału w Komii-

tecie Koordynacyjnym ds. Polityki Rozwoju), a także w przygotowaniu Wieloletnich Planów Finansowych Państwa. Ponadto zadaniem ministra jest współpraca przy opracowywaniu kompleksowych długookresowych dokumentów strategicznych (między innymi Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju). Powyższe kompetencje ministra są zarysowane dość miękko i mało konkretnie. Wiele zależy od jego faktycznej pozycji politycznej w rządzie. Wydaje się, że racjonalne byłoby znaczące wzmocnienie tej pozycji w wymiarze formalno-prawnym w zakresie koordynacji polityki regionalnej.

Mam na myśli na przykład możliwość formułowania wytycznych dla innych resortów lub wzmocnienie jego uprawnień w procesach konsultacyjnych, ciałach doradczych lub międzyresortowych (na przykład w Komitecie Koordynacyjnym ds. Polityki Rozwoju).

W KSRR zakłada się uporządkowanie i ograniczenie liczby dokumentów strategicznych, co ma służyć zwiększeniu koordynacji działań resortów z polityką regionalną. Nie zostały jednak wyznaczone odpowiednie zasady i mechanizmy ich uzgadniania z ministrem rozwoju regionalnego. Warto przy okazji wspo-

Główne trudności państwa w sferze działań strategicznych^{*}:

1. **Trudności w identyfikowaniu krajowych interesów rozwojowych.** Istnieje tak wiele problemów i słusznych postulatów rozwojowych, że politykom i urzędnikom trudno jest wybrać najważniejsze w stosunku do określonej sytuacji rozwoju kraju i dostępnych środków realizacyjnych. Brakuje przywództwa, które wskazywałoby na priorytety: te najważniejsze oraz mniej ważne. Brakuje mechanizmów ich legitymizowania ze strony wyborców, jak i elit politycznych. Na to nakłada się oddziaływanie polityk europejskich. Politycy nie zawsze orientują się, że one nie w każdym przypadku są całkowicie tożsame z interesami rozwojowymi Polski. Polskie rządy zbyt łatwo akceptują i realizują priorytety unijne. Warto podkreślić jednak, że te z kolei dają często wzorce w zakresie uprawiania polityk publicznych, jak i podnoszą kulturę organizacyjną polskiej administracji, a także pozytywnie wpływają na kreowanie strategii. Problemem jest jednak zbyt wiele – niekiedy wzajemnie sprzecznych – wzorców, które utrudniają wybór tych najlepiej dopasowanych do polskich uwarunkowań. W tej sytuacji częstą praktyką jest przenoszenie w sposób mechaniczny lub imitacyjny zewnętrznych dobrych praktyk bez odpowiedniego uwzględnienia krajowej specyfiki.
2. **Problem z implementacją zaplanowanych programów publicznych.** Następujące po sobie rządy rzadko kontynuują w racjonalnym

zakresie politykę poprzedników. Po zmianie władzy zamiast weryfikacji lub uzupełnienia wcześniej przygotowanych strategii następuje ich demonstracyjne „odłożenie na półkę”. Rozpoczyna się następnie żmudny i długofalowy proces opracowania nowych dokumentów, które niekiedy udaje się dokończyć tuż przed zakończeniem kadencji rządu. Brakuje czasu na ich realizację. Kolejnym problemem jest brak odpowiednich krajowych zasobów finansowych, które pozwalałyby na wdrożenie celów strategicznych. Obecnie dodatkową barierą jest kryzys finansów publicznych i konieczność ograniczania w kolejnych latach zbyt wielkiego zadłużenia publicznego.

3. **Słaba koordynacja działań strategicznych.** Urzędy publiczne w niewystarczającym zakresie współpracują ze sobą, ponadto urzędnicy i politycy koncentrują się na celach resortowych. Nikną natomiast wszystkie te aspekty, które znajdują się w przestrzeni między poszczególnymi urzędami. Dotyczy to zarówno etapu planowania, jak i realizacji dokumentów strategicznych. Problemy te mają dość prostą genealogię. Otóż w okresie PRL-u nasza administracja funkcjonowała głównie w oparciu o sektorowe i scentralizowane struktury.

^{*} Na ten temat: T. G. Grosse, *Barierzy dla skoku cywilizacyjnego Polski 2010–2030*, w: A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak (red.), *Polonia quo vadis?*, Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, III tom, Kraków 2010, s. 93–115.

nić, że rząd przeprowadził zmiany w systemie dokumentów strategicznych. W ostatnich kilkunastu latach powstało ich około 200 na poziomie rządowym, ale większość z nich została opracowana jedynie *pro forma* lub dla pokazania aktywności określonych polityków bądź urzędników. Założono powstanie 3 rodzajów strategii. Obok wieloletniej i średniookresowej, ma zostać opublikowanych 9 strategii w kluczowych sferach (tabela 1). Jako pierwsza powstała omawiana tu strategia rozwoju regionalnego⁴. Brakuje jednak wiodącego dokumentu strategicznego, który ogarniałby całość polityki rządu.

Kontrakty terytorialne. Strategia wprowadza ważny instrument koordynacyjny. Jest to kontrakt terytorialny między rządem a samorządami terytorialnymi. Przed jego zawarciem rząd musi uzgodnić zarówno cele, jak i sposób finansowania działań w danym regionie. W kontrakcie mają być zapisane niektóre wydatki inwestycyjne pochodzące z budżetów poszczególnych ministrów. Oznacza to pewną terytorializację polityk sektorowych. Proponowana jest także wstępna procedura *terytorializacji* polityk sektorowych. Przybierze ona formę oceny ich efektywności w skali poszczególnych regionów, a także oceny ich przydatności dla realizacji celów polityki regionalnej.

Mamy więc do czynienia z próbą poprawy poziomu integracji polityk sektorowych z polityką regionalną. W przeszłości próbowano stosować podobne instrumenty, ale powstałe wówczas doświadczenia nie napawają jednak optymizmem. Warto przypomnieć, że już w roku 2001 ministerstwo odpowiedzialne za rozwój regionalny dokonało próby oceny przydatności wydatków sektorowych dla krajowej polityki regionalnej. Zakończyła się ona fiaskiem ze względu na silny opór ze strony innych resortów. Również kolejne edycje kontraktów wojewódzkich po

roku 2001 nie przyczyniły się do zwiększenia integracji działań sektorowych z polityką regionalną⁵.

Dużo lepszym sposobem integracji polityk sektorowych z regionalną okazało się powołanie specjalnych programów interwencyjnych rządu. Były one wdrażane we współpracy z samorządami województw (na przykład związanych z niwelowaniem skutków zapaści w górnictwie i hutnictwie⁶). Innym przykładem integracji jest polityka spójności UE. Ona w pewnym stopniu wymusiła koordynację różnych polityk publicznych z polityką regionalną w Polsce, ponieważ wprowadzono zintegrowane programy operacyjne rozwoju regionalnego i nastąpiło odpowiednie wzmocnienie kompetencji zarządczych Ministra Rozwoju Regionalnego.

Prowadzenie efektywnych, długofalowych polityk publicznych w Polsce napotyka na poważne bariery – główna: niskiej jakości koordynacja działań różnych resortów i władz publicznych.

A zatem system polityki regionalnej można wykorzystać jako sposób na stworzenie kompleksowych, wielowymiarowych, wielosektorowych strategii publicznych. Przewiduje to właśnie KSRR, choć nie wykorzystuje ona w pełni okazji, aby takie rozwiązanie wypracować w praktyce funkcjonowania państwa. Myślę tutaj o trzecim celu Strategii, który został źle zaprojektowany („Tworzenie warunków dla

skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie [„sprawność”]” (por. tabela 1). Ukierunkowano go bowiem na usprawnienie procesów planowania i realizacji polityk publicznych, które mają wpływ terytorialny lub wpływ na poszczególne województwa.

Wspomniany cel opisuje zasady zarządzania publicznego oraz prezentuje instrumenty (i instytucje) systemu zarządzania. Trudno jest go uznać za klarowny cel dla przyszłej interwencji terytorialnej polityki regionalnej państwa. Nie pozwala on bowiem na ukształtowanie określonych instrumentów operacyjnych tej polityki (na przykład programów operacyjnych), które mogłyby realizować zapisane w nim zamierzenia.

TABELA 1. Układ celów Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020*

CEL STRATEGICZNY: Efektywne wykorzystywanie specyficznych regionalnych i innych terytorialnych potencjałów rozwojowych dla osiągnięcia celów rozwoju kraju – wzrostu, zatrudnienia i spójności w horyzoncie długookresowym

CEL 1 Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów	CEL 2 Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych	CEL 3 Tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie
1.1. Wzmocnienie funkcji metropolitalnych ośrodków wojewódzkich i integracja ich obszarów funkcjonalnych 1.1.1. Warszawa - stolica państwa 1.1.2. pozostałych ośrodków wojewódzkich 1.2. Tworzenie warunków dla rozprzestrzeniania procesów rozwojowych i zwiększania ich absorpcji poza miastami wojewódzkimi 1.2.1. Zwiększanie dostępności komunikacyjnej wewnątrz regionów 1.2.2. Wspieranie rozwoju i znaczenia miast subregionalnych 1.2.3. Rozwijanie potencjału rozwojowego i absorpcyjnego obszarów wiejskich 1.2.4. Efektywne wykorzystanie w procesach rozwojowych potencjału specjalizacji terytorialnej	2.1. Wzmocnianie spójności w układzie krajowym 2.2. Wspieranie obszarów wiejskich o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe 2.2.1. Usługi edukacyjne i szkoleniowe 2.2.2. Usługi medyczne 2.2.3. Usługi komunikacyjne 2.2.4. Usługi komunalne i związane z ochroną środowiska 2.2.5. Usługi kulturalne 2.3. Restrukturyzacja i rewitalizacja miast i innych obszarów tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze 2.4. Przewyłączenie niedogodności związanych z położeniem obszarów przygranicznych, szczególnie wzdłuż zewnętrznych granic UE 2.5. Zwiększanie dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich na obszarach o najniższej dostępności	3.1. Wzmocnienie strategicznego wymiaru polityki regionalnej 3.2. Poprawa jakości zarządzania politykami publicznymi, w tym ich właściwe ukierunkowanie terytorialne 3.3. Przebudowa i wzmocnienie koordynacji w systemie wieloszczeblowego zarządzania 3.4. Wspomaganie budowy kapitału społecznego dla rozwoju regionalnego w oparciu o sieci współpracy między różnymi aktorami polityki regionalnej
1.3. Budowa podziałów konkurencyjności województw – działania tematyczne 1.3.1. Rozwój kapitału intelektualnego, w tym kapitału ludzkiego i społecznego 1.3.2. Wsparcie dla lokalizacji inwestycji zewnętrznych, w tym w szczególności zagranicznych 1.3.3. Zwiększanie możliwości wprowadzania rozwiązań innowacyjnych przez przedsiębiorstwa i instytucje regionalne 1.3.4. Wspieranie rozwoju instytucji otoczenia biznesu (IOB) 1.3.5. Dywersyfikacja źródeł i efektywne wykorzystanie energii oraz reagowanie na zagrożenia naturalne 1.3.6. Wykorzystanie walorów środowiska przyrodniczego oraz potencjału dziedzictwa kulturowego 1.3.7. Współpraca międzynarodowa		

* Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020, s. 93.

Wskazane w tym celu zasady zarządzania powinny obowiązywać w całej polityce regionalnej państwa i we wszystkich celach KSRR.

Potrzebny jest inaczej sformułowany cel trzeci. Powinien on umożliwiać silniejsze zintegrowanie polityk sektorowych lub wielosektorowych rządu z krajową polityką regionalną (na przykład realizujących Strategię rozwoju społeczeństwa informacyjnego⁷). Taka integracja powinna dać odbicie do stworzenia mechanizmu, który umożliwiłby implementację programów antykryzysowych (na przykład związanych z klęskami żywiołowymi, przeciwdziałających skutkom kryzysu gospodarczego) lub interwencyjnych (na

przykład związanych z przygotowaniem do mistrzostw Euro 2012 lub działaniami regionalnymi przygotowującymi polską prezydenturę w UE w roku 2011).

Taka konstrukcja celu trzeciego umożliwiłaby ściślejszą koordynację polityki regionalnej i polityk sektorowych o charakterze rozwojowym, mających silne oddziaływanie terytorialne. Umożliwiłaby wykorzystanie ministrom sektorowym instytucji polityki regionalnej do wdrażania ich programów oraz powierzenia realizacji tych programów samorządom terytorialnym. W KSRR brakuje odpowiedniego mechanizmu ustanowionego już na poziomie strategicznym, który ułatwiłby tego typu współdziałanie.

Dokumenty strategiczne Polski

Obecnie najważniejszym dokumentem strategicznym w Polsce pozostaje Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015 (SRK) przyjęta na jesieni 2006 roku¹, czyli jeszcze przez poprzedni gabinet. Po zmianie rządu w roku 2007 straciła ona na znaczeniu. Obecny gabinet przyjął pod koniec 2008 roku wstępne założenia aktualizacji SRK², ale później faktycznie zawiesił prace w tym kierunku i rozpoczął opracowywanie osobnego dokumentu mającego być długofalową strategią rozwoju kraju.

W tej sytuacji podstawowymi dokumentami wyznaczającymi politykę rządu w latach 2007–2011 są: Krajowy Program Reform na lata 2008–2011 (KPR)³ oraz Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 (NSRO)⁴. Oba zostały przygotowane pod wpływem Unii Europejskiej i na potrzeby polityk unijnych oraz wykorzystania funduszy UE. Pierwszy miał realizować w Polsce Strategię Lizbońską, natomiast drugi służy wdrażaniu polityki spójności. Ilustruje to ciekawą tendencję. Choć powstaje wiele strategii, są one dość słabo przygotowane i przede wszystkim niepowiązane z praktycznymi działaniami resortów i urzędów. Ponadto, nieliczne spośród implementowanych i profesjonalnie opracowanych powstają najczęściej na potrzeby polityk europejskich. Są także w części wdrażane za pieniądze pochodzące z budżetu

UE. Powstają one w wyniku współpracy z urzędnikami unijnymi i stanowią wypadkową celów i interesów decydentów europejskich i krajowych. Brakuje natomiast krajowych dokumentów strategicznych, realizujących wyłącznie krajowe cele rozwojowe, opracowanych w sposób profesjonalny i systematycznie wdrażanych.

Raport Polska 2030, opracowany pod kierunkiem Ministra M. Boniego (w 2009 roku), jest znakomity w warstwie diagnostycznej, ale nie ma on charakteru strategii. Nie wyznacza jasnych priorytetów, nie określa mechanizmów i harmonogramu ich wdrożenia. Ponadto, w Polsce nie ma strategii międzysektorowych, które miałyby na celu rozwiązywanie konkretnego problemu (na przykład niskoemisyjnej gospodarki lub wsparcia rodziny) – w sposób kompleksowy i poprzez integrację działań wielu resortów.

¹ *Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.

² *Założenia aktualizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.

³ *Krajowy Program Reform na lata 2008–2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2008.

⁴ *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013* (dokument zaakceptowany decyzją Komisji Europejskiej), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

Identyfikacja kierunków. KSRR wspomina kilkakrotnie o problemie wzrostu różnicowań terytorialnych. W okresie transformacji rzeczywiście nastąpiło zwiększenie różnicowań między regionami w Polsce. Nastąpiła radykalna poprawa warunków w województwach metropolitalnych (zwłaszcza na Mazowszu), natomiast istniało bardzo niskie tempo wzrostu w słabszych regionach, zwłaszcza usytuowanych na wschodzie kraju⁸.

Wskazuje się także na zjawisko „wyfluksiwania” zasobów pracy przez najsilniejsze w kraju ośrodki, przede wszystkim największe polskie i europejskie metropolie. Przykładem tej tendencji jest wysoka emigracja ludności z obszarów Polski wschodniej (na przykład ponad 13 procent wyjeżdżających z Polski pochodzi z Podkarpacia⁹). Jest to przy tym najbardziej wartościowa część kapitału ludzkiego, są to osoby najlepiej wykształcone, przedsiębiorcze

Trzy bariery ograniczające działania strategiczne

Chciałbym wskazać na trzy bariery, które w sposób generalny ograniczają rozwój myślenia i działania strategicznego:

1. **Debata w mediach** jest podporządkowana logice przekazu informacji, cechuje ją krótki horyzont czasu analizowanych problemów. Media wykazują tylko krótkotrwale zainteresowanie problemami o wyraźnej specyfice strategicznej, co oznacza, że nie śledzą sposobu rozwiązywania poszczególnych problemów w dłuższym horyzoncie czasu. Skupiają się najczęściej na doraźnej sytuacji, z reguły związanej z nieoczekiwanym kryzysem lub konfliktem politycznym. Media koncentrują się bardziej na wydobyciu emocji społecznych, sporów personalnych w łonie elit politycznych, a nie na poszukiwaniu konstruktywnych i długofalowych rozwiązań systemowych. W rezultacie media nie tylko nie tworzą platformy myślenia strategicznego w Polsce, ale dodatkowo utrudniają poszukiwanie konsensusu w łonie elit politycznych.
2. **Niestabilność polskiej sceny politycznej**, w tym znaczna częstotliwość wyborów powszechnych. Powoduje to, że dość trudno jest realizować polityki publiczne, które wymagają dłuższego horyzontu czasu. Politykom brakuje również odwagi, aby wprowadzać zmiany, które mogą spotkać się z nieprzychylnym odbiorem społecznym. Jest to szczególnie widoczne w odniesieniu do reform fiskalnych, które są odkładane na okres powyborczy. Problemem jest to, że po wyłonieniu nowego rządu zasiadający w nim politycy nie są najczęściej odpowiednio przygotowani merytorycznie lub na tyle doświadczeni, aby szybko podejmować się niezbędnych zmian. A gdy już się wdroszą i rozpoznają najważniejsze

problemy, jest zbyt późno na działanie, gdyż zbliżają się kolejne wybory. Dodatkowo, mechanizm wyborczy w coraz mniejszym stopniu koncentruje się na debacie merytorycznej, a znacznie silniej – na wizerunku medialnym, kształtowaniu emocji społecznych, „narracji wyborczych” itp. Zamiast debaty merytorycznej i eksperckiej skupia się na działaniach marketingowych, niejednokrotnie związanych z ukrywaniem problemów lub fałszowaniem rzeczywistości. Nie służy również poszukiwaniu konsensusu w strategicznych dla kraju sprawach publicznych. Przeciwnie, raczej wyostża różnice między ugrupowaniami politycznymi. Ponieważ opisywany mechanizm ma decydujące znaczenie w polskim życiu politycznym, szereg problemów zatrzymuje się na etapie sporów wyborczych i nie jest konstruktywnie rozwiązywanych przez elity polityczne, nawet po wyłonieniu władz publicznych. Sprawia to wrażenie, że polski system polityczny znajduje się w stanie permanentnej rywalizacji wyborczej.

3. **Skłonność do myślenia – zwłaszcza wśród elit urzędniczych – w perspektywie strategicznej**, ale w dość wąskim wymiarze. Ten wąski wymiar dotyczy głównie krajowych strategii rozwojowych. Ich podejście strategiczne ma charakter reaktywny, ponieważ jest skutkiem prób ustosunkowania się do idei i programów dyskutowanych w Europie. Natomiast w niewystarczającym zakresie współtworzone są cele polityki rozwoju kraju oraz priorytety polityki polskiej na arenie europejskiej. Ponadto, wielu urzędników ogranicza się do sprawnego wdrożenia rozwiązań europejskich, natomiast brakuje im czasu lub kompetencji do czynnego programowania strategicznego.

i młode. Tego typu „wysysanie” potencjału peryferii jest więc niekorzystne z perspektywy możliwości inicjowania trwałego rozwoju w tych regionach.

Inną tendencją obserwowaną przez specjalistów¹⁰ jest „odrywanie się” polskich metropolii od ich otoczenia regionalnego (i wolniej rozwijających się obszarów kraju). Chodzi o coraz słabsze powiązania funkcjonalne między nimi. Utrudnia to dyfuzję procesów rozwoju na obszary słabiej rozwijające się. Zamiast tego obserwuje się silniejszą kooperację między największymi polskimi metropoliami oraz zwiększanie ich relacji z ośrodkami zagranicznymi.

Obecna polityka spójności niezbyt skutecznie przeciwdziała procesom narastania różnicowań regionalnych. Niekiedy nawet wzmacnia pewne negatywne tendencje, które osłabiają możliwości rozwoju obszarów peryferyjnych. Jak dowodzi raport Polska 2030¹¹ największy nacisk kładzie się na budowę autostrad łączących kraj z europejską siecią transportową. Choć tego typu działanie zwiększa zintegrowanie Polski z innymi państwami europejskimi, to w niewielkim stopniu przeciwdziała różnicowaniom regionalnym. Ponadto, wpływ zbliżających się mistrzostw Europy w piłce nożnej w 2012 roku powoduje, że rząd koncentruje się przede wszystkim na takich inwestycjach transportowych, które zwiększają powiązania komunikacyjne między największymi polskimi metropoliami. Natomiast przewaga inwestycji drogowych nad kolejowymi powoduje, że likwidowane są liczne regionalne połączenia kolejowe, które mają zasadnicze znaczenie dla rozwoju regionów słabiej rozwiniętych. W ostatnich latach sieć eksploatowanych linii kolejowych zmniejszyła się o około 2,4 tys. km¹². Ponieważ w dobrym stanie znajduje się tylko 37 procent linii, to w najbliższym czasie eksperci oczekują likwidacji dalszych 7 tys. km połączeń (około 35 procent całej sieci)¹³. Jednocześnie pomoc w ramach wspólnej polityki rolnej oraz działania Unii związane z rozwojem obszarów wiejskich łagodzą przede wszystkim trudną sytuację ekonomiczną i socjalną gospo-

darstw domowych i rolników, a w niewielkim stopniu wprowadzają zmiany strukturalne na polskiej wsi¹⁴.

Spójność terytorialna. Deklaratywnie strategia zakłada zastosowanie modelu rozwoju polaryzacyjno-dyfuzyjnego. Jednak możemy wyciągnąć inne wnioski, gdy bliżej analizujemy proponowane działania. Otóż autorzy dokumentu proponują jako dominujące instrumenty, które z jednej strony wzmacniają polaryzację (założenie o koncentracji czynników wzrostu i konkurencyjności w najsilniejszych ośrodkach), a z drugiej strony zakładają stosowanie tradycyjnych mechanizmów wyrównawczych polityki regionalnej (na obszarach słabiej rozwijających się, zwłaszcza wiejskich). Przykładem pierwszych są działania celu pierwszego, między innymi wspieranie rozwoju Warszawy, połączeń komunikacyjnych w układzie krajowym i europejskim oraz potencjału do tworzenia innowacji w kilku najważniejszych ośrodkach metropolitalnych. Wyrazem tego dążenia jest fragment KSRR wskazujący, że „wyzwaniem polityki regionalnej jest dalsze wspieranie koncentracji potencjału tworzenia innowacji w najsilniejszych polskich ośrodkach wzrostu, względem innych regionów i metropolii w UE i na świecie”¹⁵. Natomiast szereg działań proponowanych w ramach celu drugiego jest skupionych na wyrównywaniu poziomu życia i poprawie dostępu do usług użyteczności publicznej (por. tabela 1).

Należałoby zatem określić występujący w KSRR model jako polaryzacyjno-wyrównawczy, a nie polaryzacyjno-dyfuzyjny. Zaproponowane w KSRR instrumenty dyfuzji są bowiem dalece niewystarczające. Zamiast więc koncentrować się na dyfuzji (i wspieraniu za jej pomocą procesów spójności terytorialnej) – proponowane jest silne wzmocnienie koncentracji czynników wzrostu w najlepszych ośrodkach, co i tak jest od lat stymulowane przez naturalne procesy rynkowe. Dla obszarów problemowych przewidziano dość konserwatywnie rozumiane instrumenty wyrównawcze, wzmacniające w większości stosunkowo mało

innowacyjne i tradycyjne kierunki gospodarki lokalnej.

Sytuacja w Polsce wymaga zwiększenia spójności terytorialnej. Powinien powstać zestaw działań, które służą przeciwdziałaniu nadmiernym tendencjom różnicowania poziomu rozwoju między poszczególnymi obszarami kraju. Szczególnie ważne jest osłabianie zjawiska „wypłukiwania” zasobów województw rozwijających się najślabiej. Można to osiągać dzięki akumulacji i wykorzystaniu wewnętrznych czynników wzrostu. Zasadnicze znaczenie ma wspieranie budowy regionalnych centrów wzrostu oraz sieci powiązań funkcjonalnych między największymi miastami tych województw a ich otoczeniem regionalnym, w tym również z obszarami wiejskimi. Dlatego duże znaczenie ma rozbudowa regionalnych sieci komunikacyjnych, zwłaszcza linii kolejowych. Ważna jest polityka edukacyjna, w tym związana ze wzmacnianiem regionalnych ośrodków akademickich. Jednak ta polityka powinna być w specyficzny sposób sprofilowana. Powinna ona służyć wykształceniu lokalnego kapitału ludzkiego, ale dodatkowo również jego zatrzymaniu na miejscu i trwałemu związaniu z lokalną gospodarką. A zatem trzeba uważać, aby nie profilować edukacji w słabszych regionach w taki sposób, że w konsekwencji służy ona przygotowywaniu kadr dla gospodarki obszarów centralnych, ponieważ takie działanie jest wzmacnianiem zjawiska „wypłukiwania” zasobów regionów słabiej rozwijających się.

Kolejnym wyzwaniem jest dywersyfikacja tradycyjnych kierunków rozwoju gospodarczego, które – zwłaszcza na peryferiach lub obszarach wiejskich – nie stwarzają perspektyw długofalowej poprawy sytuacji.

Raport *Polska 2030* wskazuje¹⁶, że różnice międzyregionalne będą w najbliższych latach rosnąć, gdyż regiony metropolitalne będą rozwijały się szybciej niż reszta kraju. Zarówno we wspomnianym raporcie, jak i w projekcie KSRR proponowany jest model polaryzacyjno-dyfuzyjny rozwoju regionalnego, który w pierwszym okresie będzie

prowadził do zwiększenia polaryzacji dochodów między województwami. Jednocześnie Autorzy obu dokumentów deklarują potrzebę długofalowego wzmacniania dyfuzji czynników rozwoju z obszarów lepiej rozwijających się (biegunów wzrostu) do tych najślabszych. Zaproponowany model rozwoju może być korzystny dla słabszych regionów tylko wtedy, kiedy zostanie powstrzymana, a nie wzmocniona, występująca obecnie tendencja do „wypłukiwania” zasobów wewnętrznych regionów słabiej rozwijających się.

Ponadto, polityka regionalna państwa powinna aktywnie wspierać dyfuzję czynników rozwoju z metropolii do ich otoczenia regionalnego oraz z regionów centralnych do peryferyjnych. Powinna w większym stopniu wspierać działania innowacyjne i dywersyfikujące tradycyjne kierunki rozwoju na obszarach wiejskich i peryferyjnych. W praktyce oznacza to potrzebę przeprowadzenia gruntownej przebudowy dotychczasowej linii polityki regionalnej, która powstała w związku z implementacją unijnej polityki spójności.

Podsumowanie. KSRR – choć niepozbawiona wad – niesie wiele cennych pomysłów w zakresie krajowej polityki rozwoju. Ważne, że taka strategia w ogóle powstała. Podstawowym zagrożeniem jest jednak to, że prawdopodobnie nie będzie w odpowiedni sposób realizowana. Kłopoty systemu finansów publicznych, opór ministrów sektorowych przed koordynacją w ramach polityki regionalnej, a także słabość systemu politycznego – to główne problemy, które mogą stanąć na drodze do realizacji KSRR.

Niewątpliwie najślabszą częścią omawianego dokumentu pozostają kwestie finansowe. Konieczna jest udana reforma finansów publicznych, która zwiększy możliwości finansowe państwa. W innym wypadku może zakończyć się fiaskiem próba terytorializacji polityk sektorowych, a więc próba wyodrębnienia takich wydatków sektorowych, które mają charakter inwestycyjny i powinny zostać wykorzystane w ramach krajowej polityki regionalnej.

Udana reforma finansów warunkuje także skuteczność kontraktów terytorialnych. Jak się wydaje, autorzy KSRR mają świadomość tego trudnego wyzwania. Postulują bowiem wprowadzenie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa oraz rozwiązań w zakresie budżetu zadaniowego. Jest to jednak tylko postulat. W konsekwencji Strategia opiera się faktycznie na funduszach unijnych.

Kolejną barierą dla realizacji KSRR jest niestabilność polskiej sceny politycznej, a zwłaszcza to, że kolejne rządy zazwyczaj nie kontynuują działań strategicznych. Problemem są niewystarczające zdolności administracji i polityków do samodzielnego kształtowania strategii i polityki rozwoju kraju, zarówno w Polsce, jak również na arenie europejskiej. Jednocześnie brak silnej polityki krajowej powoduje, że jest ona w dużym stopniu zastępowana przez polityki europejskie i towarzyszącą im myśl strategiczną.

W zakresie realizacji strategicznych priorytetów kluczowe jest wzmocnienie przywództwa z najwyższego szczebla politycznego. Ale ważną jest także zdolność do klarownego określenia priorytetów polityki rządu oraz objęcia przez premiera kierownictwa nad procesami zarządzania. To ostatnie ma szczególne znaczenie z tego powodu, że ministrowie zazwyczaj z trudem podejmują współpracę między sobą. Znacznie chętniej realizują własne dokumenty programowe, które najczęściej ograniczają się do stosunkowo wąskich kompetencji sektorowych. Tymczasem wiele problemów rozwojowych kraju ma to do siebie, że może zostać rozwiązanych jedynie wówczas, gdy zostanie zastosowane podejście zintegrowane, a więc międzysektorowe.

Na początku artykułu wspomniałem, że krajowe polityki rozwoju są niezbędne z dwóch głównych powodów. Po pierwsze – dla lepszego ukierunkowania prac nad przyszłymi politykami europejskimi. Po drugie – dla realizowania celów istotnych dla rozwoju Polski, które nie zostaną objęte politykami unijnymi. Podsumowując uwagi dotyczące KSRR, można skonstruować, że o ile omawiany dokument wpływa na polskie stanowisko negocjacyjne w sprawie

przyszłości polityki spójności po roku 2013, o tyle daje niewielkie szanse realizacji tych priorytetów, które nie zostaną objęte finansowaniem europejskim. ■

¹ *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*, przyjęta przez Radę Ministrów, Warszawa, 13 lipca 2010 roku.

² A. Cieślak-Wróblewska, *Samorządy kontra resort finansów*, „Rzeczpospolita”, 2 marca 2011 roku.

³ Por. *Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości Polityki spójności po 2013 roku „Polityka Spójności jako skuteczna, efektywna i terytorialnie zróżnicowana odpowiedź na wyzwania rozwojowe Unii Europejskiej”*, przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 18 sierpnia 2010 roku.

⁴ Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki; Strategia rozwoju kapitału ludzkiego; Strategia rozwoju transportu; Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko; Sprawne państwo; Strategia rozwoju kapitału społecznego; Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie; Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej; Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa. Por. Plan uporządkowania strategii rozwoju, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

⁵ Por. T.G. Grosse, *Zmierzch decentralizacji w Polsce?*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.

⁶ *Program łagodzenia w regionie śląskim skutków restrukturyzacji zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego*, Zarząd Województwa Śląskiego, Katowice 2003; *Zintegrowany program łagodzenia skutków restrukturyzacji górnictwa, hutnictwa oraz wielkiej syntezy chemicznej na terenie województwa małopolskiego*, Zarząd Województwa Małopolskiego, Kraków 2003.

⁷ *Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013*, MSWiA, Warszawa 2008 (grudzień).

⁸ Skalę zróżnicowań dość dobrze ilustruje to, że tylko cztery województwa uzyskały w roku 2006 poziom PKB na mieszkańca wyższy od średniej krajowej. Por. *Regiony Polski. Regions of Poland*, GUS, Warszawa 2009, s. 16.

⁹ Por. P. Kaczmarczyk, M. Okólski, *Współczesne migracje z i do Polski – szanse i zagrożenia*, Zespół Doradców Strategicznych Prezesa RM, Warszawa 2008.

¹⁰ Por. G. Gorzelak, M. Smętkowski, *Metropolia i jej region w gospodarce informacyjnej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.

¹¹ Por. *Polska 2030*, KPRM, Warszawa 2009, s. 262.

¹² Por. *Mały rocznik statystyczny Polski 2009*, GUS, Warszawa 2009, s. 360, tab. 230.

¹³ A. Surdej (red.), *Konkurencja w transporcie kolejowym warunkiem poprawy konkurencyjności polskiej gospodarki*, Raport, Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 2009.

¹⁴ Por. *Polska wieś 2008. Raport o stanie wsi*, FDPA, Warszawa 2008.

¹⁵ *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020*, s. 42.

¹⁶ Por. *Polska 2030*, s. 3, 249, 266.

Urzędy pracy mają wzmocnić swój potencjał analityczny, aby móc lepiej badać zapotrzebowanie pracodawców na określone kwalifikacje pracowników, a także, aby precyzyjniej prognozować. Brakuje im właściwych kadr, metod badawczych oraz współpracy i dialogu z pozostałymi aktorami rynku pracy – pisze IWONA POLIWCAK

O lepszą jakość usług wsparcia! urzędy pracy otrzymały lepsze narzędzia diagnozowania sytuacji na rynkach pracy

Wysokie bezrobocie w Polsce to głównie skutek niedopasowania struktury kwalifikacyjno-zawodowej zasobów pracy do potrzeb pracodawców. Zapotrzebowanie na kwalifikacje stale się zmienia, co jest efektem bezustannych zmian zachodzących w gospodarce. Są one wynikiem globalizacji, szybkiego rozwoju technicznego i technologicznego, ale nie tylko. Niedopasowanie kwalifikacji to także efekt braku dostosowania oferty instytucji edukacyjnych do potrzeb zgłaszanych przez pracodawców. Szkoły bowiem nie nadążają za zmianami.

Nasz system edukacji nie jest w pełni sprawny i elastyczny, a jego stan i tempo zmian nie spełniają wymagań rozwijającego się, zmiennego rynku pracy. To, co pracownicy wynoszą ze szkół – wiedza, umiejętności i kwalifikacje – bardzo szybko się dezaktualizuje. Nowe technologie stawiają coraz więcej wymagań w zakresie umiejętności. Do tego dochodzi niska

skłonność społeczeństwa do inwestowania w rozwój zawodowy. Sytuacja ta powoduje, że popyt na pracę nie jest w pełni zaspokojony, a pracodawcy często mają trudności z obsadą stanowisk, pomimo utrzymywania się wysokiego poziomu bezrobocia. Dlatego tak ważne jest, aby urzędy pracy miały do dyspozycji kompleksowy zestaw metod, narzędzi i procedur diagnozowania zapotrzebowania na kwalifikacje zawodowe na regionalnym i lokalnym rynku pracy, który pozwalałby im na pełne rozpoznanie oczekiwań pracodawców w tym zakresie. Ważne jest również, aby umiały się nim posługiwać, gdyż jest to warunek konieczny dla efektywnego ograniczania bezrobocia.

Diagnozowanie potrzeb na rynku pracy.

Pracownicy powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy podejmują działania, aby eliminować dysproporcje między podażą i popytem na kwalifikacje. Zobowiązani są do opracowywania diagnoz zapotrzebowania na zawody i specjalności na lokalnym rynku pracy. W tym celu sporządzają listy zawodów i specjalności, na które istnieje największe zapotrzebowanie, zgodnie z obowiązującą klasyfikacją zawodów i specjalności określoną przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej¹. Ich obowiązkiem jest również pozyskiwanie informacji i przygoto-

wywania wykazu szkoleń, na które zapotrzebowanie zgłaszają osoby uprawnione do uczestnictwa w nich.

A zatem pracownicy urzędów tworzą dwa niezależne od siebie produkty: opracowanie jakościowej struktury lokalnego popytu na pracę oraz opracowanie struktury zapotrzebowania na szkolenia. W pierwszym wypadku zapisy znajdujące się w regulacjach prawnych nie przesądzają o tym, z jakich źródeł urzędnicy powinni skorzystać, diagnozując zapotrzebowanie na zawody i specjalności. Do tej pory wszelkie działania prowadzili w sposób nieregularny i fragmentaryczny. Uzyskane w ten sposób informacje odzwierciedlały jedynie część popytu na pracę i określały zapotrzebowanie na kwalifikacje i umiejętności jedynie w przeszłości.

Pracownicy urzędów realizowali jedynie te zadania i obowiązki – w zakresie diagnozowania – które zostały im przypisane. W większości urzędów pracy opracowywali diagnozy we własnym zakresie². Tylko w niektórych zdecydowali się na zlecenie ich wykonania wyspecjalizowanym instytucjom zewnętrznym (czyli tak części WUP-y). Ponadto diagnozowaniem niejednokrotnie zajmowali się pracownicy przypadkowi, nieposiadający odpowiednich umiejętności i wiedzy potrzebnych do przygotowywania opracowań w tym zakresie. W efekcie opracowane raporty końcowe pozostawiały wiele do życzenia. Nie były kompleksowe, brakowało w nich odniesień do przyszłości, raportów wcześniejszych i tych, które były opracowywane równoległe.

Szczególnym przypadkiem są raporty przygotowywane przez WUP. Te obciążone są dodatkową wadą. Nie pokazują one bowiem przekrojów lokalnych, co sprawia, że wiele PUP nie może ich wykorzystać jako źródła informacji na temat aktualnego popytu na pracę na swoim terenie. Poza tym sytuację utrudniał dodatkowo

brak jednolitej metody badania i prognozowania zapotrzebowania na pracę według zapotrzebowania na konkretne kwalifikacje³. Opiera się ono głównie na informacjach bieżących, pochodzących z monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych (80 procent) (wykres 1). Przede wszystkim są to statystyki instytucji szkoleniowych znajdujących się w rejestrach WUP (12,2 procent) i sprawozdania MPiPS 01, 02 i 04 wraz z załącznikami w przekroju rocznym, półrocznym i kwartalnym (64,1 procent).

Raporty przygotowywane na takiej podstawie pozbawione są często wniosków i komentarzy interpretujących analizowane dane i zastosowane miary. Na przykład autorzy raportów dotyczących monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych skupiali się najczęściej na wartościach obliczanych wskaźników bez wskazywania na czynniki, które wpływają na ich poziom⁴. Natomiast informacje opisujące zapotrzebowanie kwalifikacyjno-zawodowe systematyzowali według różnych przekrojów (zgodnie z obowiązującą Polską Klasyfikacją Działalności). W efekcie pomijali w nich informacje o zapotrzebowaniu na konkretne umiejętności potrzebne do wy-

konywania na określonym stanowisku pracy, co znacznie utrudnia dopasowanie programów i kierunków szkoleń do potrzeb popytowej strony rynku pracy⁵.

Pracownicy urzędów, diagnozując zapotrzebowanie kwalifikacyjno-zawodowe, korzystają również z informacji o wolnych miejscach pracy, które uzyskują od lokalnych pracodawców, ale to również jest działaniem nieefektywnym. Do urzędów trafia bowiem nieznaczna część ofert pracy znajdujących się na rynku⁶ i dotyczą one głównie osób o niskich kwalifikacjach zawodowych. Dlatego informacje uzyskane w ten sposób o zapotrzebowaniu na pracowników

Pracownicy urzędów pracy zwykle sami opracowują diagnozy lokalnych rynków, mimo że brakuje im specjalistów. W rezultacie diagnozy nie są kompleksowe, brakuje w nich prognoz, odniesień do raportów wcześniejszych i tych, które są opracowywane równoległe.

o określonych kwalifikacjach są często przypadkowe i niereprezentatywne dla celów tworzenia ofert szkoleniowych.

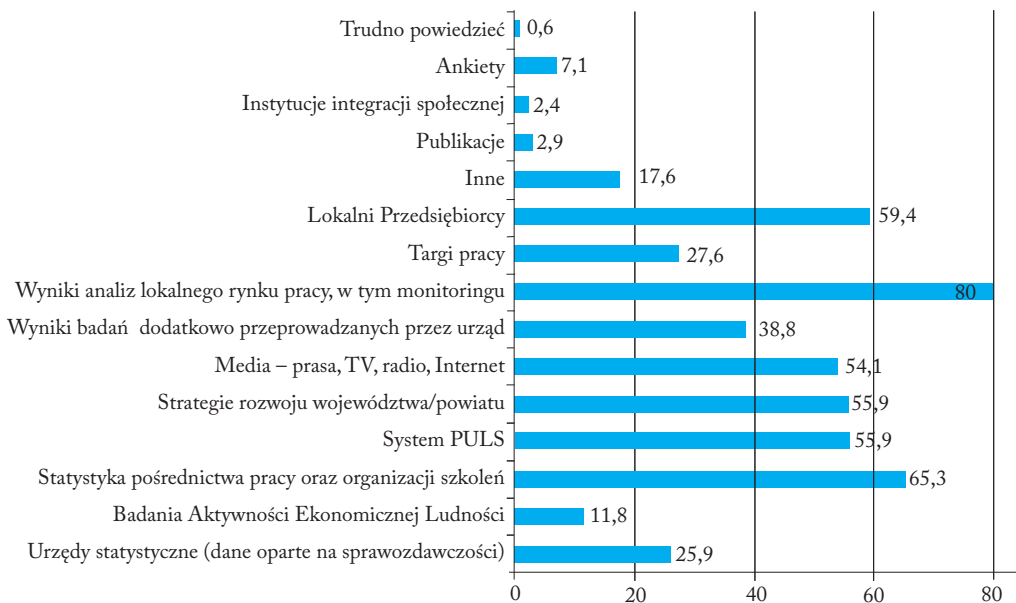
Natomiast pracownicy urzędów rzadziej korzystają, diagnozując potrzeby rynku pracy, z informacji o dostępnych ofertach pracy, które są zamieszczane w mediach (wykres 1). Brakuje im bowiem wypracowanej i powszechnie stosowanej metodologii dla porządkowania i przetwarzania informacji tego rodzaju do celów diagnozowania zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności na rynku pracy⁷.

Ważnym źródłem informacji przydatnych podczas diagnozowania są różnego rodzaju badania, które urzędy pracy inicjują samodzielnie. Działania podejmowane w tym zakresie uzależnione są przede wszystkim od możliwości finansowych publicznych służb zatrudnienia (PSZ). Wykorzystywane są w nich różne metody, przy czym najczęściej są to metody mieszane (57,1 procent). Metody ilościowe stosowało 42,4 procent urzędów pracy, a jakościowe – 21,8

procent⁸. Mniejsze zainteresowanie ze strony PSZ jakościowymi metodami badań mogło wynikać z ich złożoności i braku wśród urzędników osób, które posiadałaby umiejętności i kwalifikacje niezbędne do prowadzenia tego rodzaju badań oraz analizowania i interpretowania uzyskanych wyników za pomocą tych metod. Najczęściej stosowane są ankiety (77,1 procent) (wykres 2), które adresowane są głównie do pracodawców. Celem tych badań jest identyfikacja ich zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności zawodowe. Badania ankietowe i sondażowe przeprowadzane były również wśród szkół. Ich zadaniem było rozpoznanie stopnia spójności między ofertami edukacyjnymi różnych instytucji a potrzebami popytowej strony rynku pracy. Jednakże pracownicy PSZ traktowali je jako uzupełniające źródło informacji o rynku pracy (wysokie koszty)⁹.

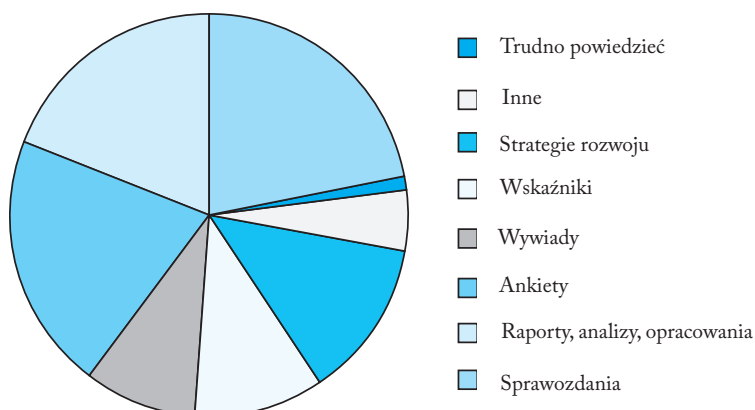
Niestety, jedynie 1/3 urzędów pracy wykorzystywała w diagnozach zapotrzebowania na kwalifikacje zawodowe informacje dotyczące

WYKRES 1. Źródła informacji wykorzystane przez pracowników urzędów pracy podczas diagnozowania potrzeb rynku pracy



Źródło: wyniki badań przeprowadzonych w 2008 roku przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w ramach projektu „Diagnozowanie zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności na regionalnym rynku pracy – współpraca urzędów pracy z pracodawcami i innymi partnerami rynku pracy”. Projekt ten był współfinansowany ze środków EFS w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet I. „Zatrudnienie i integracja społeczna”, Działanie 1.1. „Wsparcie systemowe instytucji rynku pracy”. Badaniami objęte zostały wszystkie WUP i 70 PUP dobranych według stopy bezrobocia i charakteru powiatu. W badaniu wzięło udział łącznie 172 kluczowych pracowników urzędów pracy odpowiedzialnych za diagnozowanie zapotrzebowania na zawody i specjalności oraz planowanie szkoleń.

WYKRES 2. Narzędzia wykorzystywane przez PSZ podczas diagnozowania potrzeb rynku pracy



Źródło: jak do wykresu 1.

przyszłego popytu na pracę. Świadczy to o niskiej efektywności opracowywanych diagnoz. Brak tego typu informacji utrudnia bowiem osiąganie spójności między oferowanymi kierunkami szkoleń a oczekiwaniami popytowej strony rynku pracy.

Pracownicy urzędów pracy mają najwięcej problemów z przestrzennym i instytucjonalnym rozproszeniem źródeł informacji – 90 procent z nich uważało, że źródła informacji, z których korzystają, nie zaspokajają w pełni ich oczekiwań. Brakowało im przede wszystkim pełnych i aktualnych informacji dotyczących kwalifikacji i umiejętności zawodowych poszukiwanych przez pracodawców u kandydatów (17,1 procent), których chcieliby zatrudnić. Nie dysponowali również wystarczającą wiedzą na temat potencjalnych kierunków rozwoju przedsiębiorstw, które w przyszłości będą miały wpływ na kształtowanie się zapotrzebowania na pracowników posiadających określone kom-

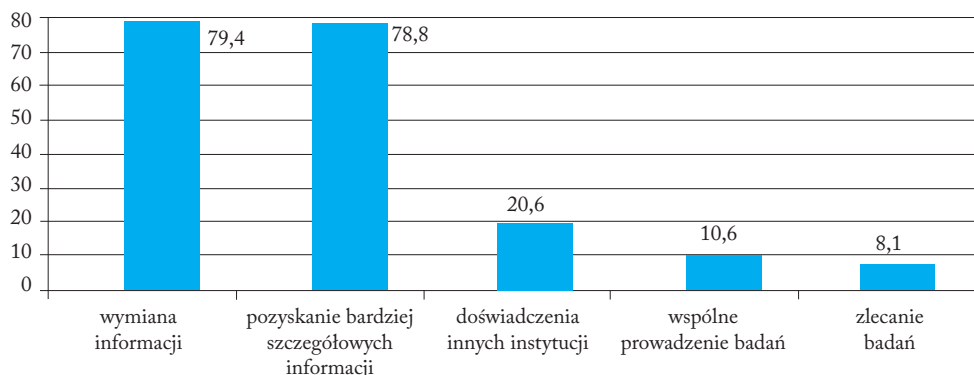
petencje zawodowe (15,9 procent), oraz informacją o skali i strukturze ruchu pracowników w przedsiębiorstwach w przekroju zawodowym (11,2 procent).

Ograniczony dostęp do powyższych informacji w znacznym stopniu utrudnia dopasowanie podaży i popytu na rynku pracy. Tym bardziej, że przygotowanie kandydatów na pracowników spełniających oczekiwania pracodawców oraz zaplanowanie i zorganizowanie szkoleń, które pozwoliłyby im na nabycie potrzebnych kwalifikacji i umiejętności zawodowych, wymaga czasu. Dlatego tak ważne jest, aby pracownicy urzędów, zajmujący się diagnozowaniem potrzeb rynku pracy, dysponowali informacjami dotyczącymi przyszłego popytu na pracę.

Badania wskazują ponadto, że pracownikom PSZ efektywną pracę diagnostyczną w zakresie potrzeb rynku pracy utrudniają również: niedobory kadrowe w urzędach (10 procent),

Problemy urzędów pracy:

- różnorodność, przypadkowość i nieskoordynowanie działań związanych z diagnozowaniem potrzeb rynku pracy;
- brak profesjonalnych kadr;
- opieranie się prawie wyłącznie na informacjach generowanych przez urzędy pracy i niemal całkowite pomijanie prognoz;
- brak praktycznego powiązania prowadzonych diagnoz z możliwościami nabywania i podnoszenia kwalifikacji i umiejętności zawodowych w formie staży i przygotowania zawodowego dorosłych;
- ograniczona współpraca i dialog społeczny z pozostałymi aktorami rynku pracy.

WYKRES 3. Obszary współpracy podejmowanej przez PSZ z innymi podmiotami rynku pracy w zakresie diagnozowania potrzeb kwalifikacyjno-zawodowych na rynku pracy

Źródło: jak do wykresu 1.

brak wypracowanej jednolitej metodologii prowadzenia działań w tym zakresie (5,9 procent) i słabo rozwinięta współpraca z innymi aktorami rynku pracy (3,5 procent).

Aktorzy rynku pracy. Pracownicy urzędów pracy świadomi są znaczenia, jakie ma dla rzetelnego diagnozowania zapotrzebowania kwalifikacyjno-zawodowego współpraca z aktorami rynku pracy. Podejmowało ją w tym zakresie 98 procent urzędów pracy. Urzędy pracy podczas

diagnozowania najczęściej starały się podejmować kooperację z pracodawcami (78,2 procent) i instytucjami edukacyjnymi organizującymi szkolenia dla różnych podmiotów rynku pracy (56,5 procent). Nieco rzadziej wymieniały się między sobą informacjami (39,8 procent), pozyskiwały dane z urzędów statystycznych (30 procent) oraz współpracowały z agencjami zatrudnienia (18,8 procent) i ośrodkami naukowo-badawczymi (15,9 procent). Różny był również zakres tej współpracy. Najczęściej de-

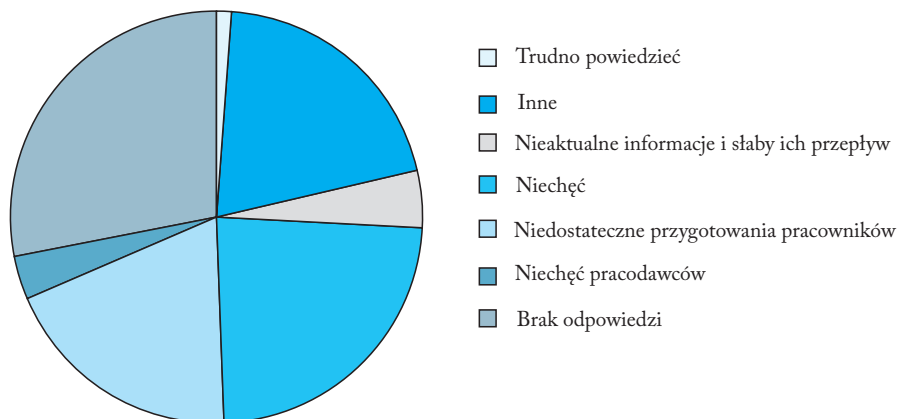
Usługi rynku pracy

Badania wskazują, że stosunkowo niewielka część pracodawców, poszukując pracowników, korzysta z pośrednictwa urzędów pracy. Wskazują na to między innymi wyniki badań przeprowadzone w 2007 roku przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych na zlecenie Powiatowego Urzędu Pracy w Warszawie. Nieco więcej niż co czwarty pracodawca korzystał z usług PUP. Najczęściej pracodawcy decydowali się jednak na przeprowadzenie rekrutacji we własnym zakresie. Ich zdaniem w zasobach PUP brakuje kandydatów z odpowiednimi kwalifikacjami do pracy w przedsiębiorstwie (8,4 procent), niektórzy pracodawcy posiadali własną bazę danych kandydatów (6,1 procent), pojawiały się też opinie, że pracownicy zatrudnieni w PUP są niekompetentni (5,3 procent).

Potwierdzają to również badania przeprowadzone w 2007 roku przez Instytut Gospodarstwa Społecznego Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie na temat „Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych”. Wykazały one, że zaledwie 40,6 procent pracodawców poszukuje pracowników za pośrednictwem PUP. Jeszcze mniej, bo zaledwie 30,4 procent pracodawców decyduje się na szukanie pracowników w urzędach pracy, gdy poszukują większej liczby nowych pracowników.

Źródło: H. Sobocka-Szczapa (red.), *Badanie potrzeb kwalifikacyjnych i kompetencyjnych pracodawców i osób poszukujących pracy z terenu miasta stołecznego Warszawy (Maszynopis)*, Warszawa 2007, s. 78–79. B. Błaszczuk, *Czynniki wpływające na efektywność usług i instrumentów służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych*, [w:] P. Błądowski, B. Błaszczuk, M. Fedorczuk, Cz. Kliszko, P. Kubicki., *Kierunki modyfikacji rozwiązań porawno-organizacyjnych w celu zwiększenia efektywności usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych*, w: www.mpips.gov.pl, s. 45.

WYKRES 4. Czynniki utrudniające pracownikom PSZ podejmowanie współpracy z innymi aktorami rynku pracy w zakresie diagnozowania potrzeb rynku pracy



Źródło: jak do wykresu 1.

cydowano się na współpracę w celu wymiany informacji o zapotrzebowaniu na kwalifikacje i umiejętności (79,4 procent) oraz pozyskania odpowiednich, bardziej szczegółowych informacji w tym zakresie (78,8 procent). Najczęściej podejmowano decyzję na zlecenie wykonania badań na rzecz diagnozowania potrzeb rynku pracy instytucjom naukowo-badawczym (8,1 procent) (wykres 3).

Najwięcej problemów sprawiało pracownikom urzędów pracy nawiązywanie współpracy z pracodawcami (31,3 procent) (wykres 4)¹⁰, którzy wyrażali niechęć do systematycznego przekazywania informacji na temat kreowanego i potencjalnego popytu na pracę. Ponadto pracodawcy odmawiają często wypełnienia wysyłanych do nich ankiet. Kolejnymi barierami, utrudniającymi pracownikom urzędów pracy podejmowanie współpracy z innymi aktorami rynku pracy, były nieaktualny i słaby mechanizm przepływu informacji (26,3 procent) oraz niechęć do urzędów pracy i innych instytucji rynku pracy, takich jak na przykład agencje zatrudnienia czy instytucje szkoleniowe (21,3 procent). Trudności związane

z podejmowaniem współpracy trzeba uznać za szczególnie niepokojące z uwagi na zakres realizowanych zadań, przyjętą misję i specyfikę klientów. Instytucje rynku pracy powinny być zainteresowane podejmowaniem współpracy między sobą. Natomiast działania podejmowane przez nie w zakresie diagnozowania potrzeb rynku pracy powinny być

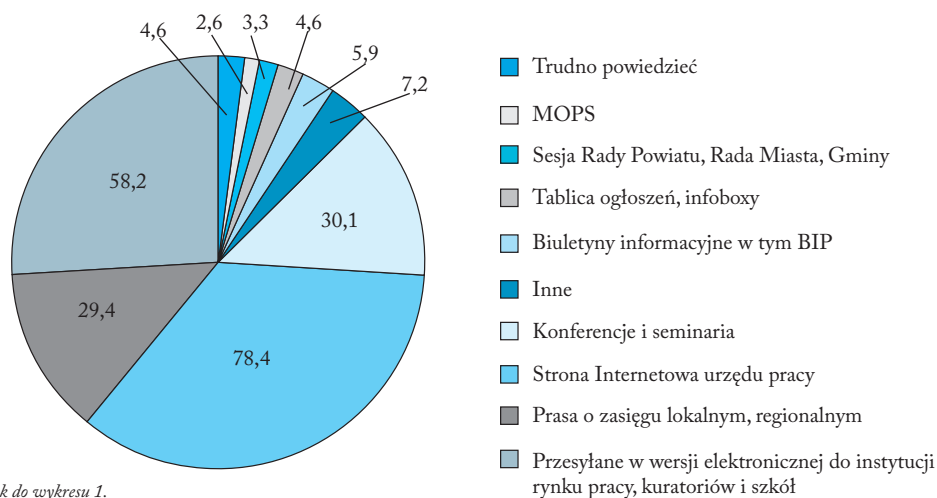
czynnikiem integrującym różne instytucje rynku pracy.

Urzędy pracy słabo radziły sobie także z upowszechnianiem informacji o zapotrzebowaniu na kwalifikacje i umiejętności na rynku pracy. Informacje były chaotyczne i rozproszone w wielu różnych miejscach. Utrudniało to dotarcie ich klientom do danych. Na przykład dane o zawodach deficytowych urzędy pracy umieszczały w specjalnie

Urzędy pracy słabo radzą sobie z upowszechnianiem informacji o zapotrzebowaniu na kwalifikacje i umiejętności na rynku pracy. Informacje są chaotyczne i rozproszone w wielu różnych miejscach.

utworzonym do tego celu linku lub w zasobach „Opracowania i analizy” lub „Statystyka”, a informacje o popycie na kwalifikacje i umiejętności często umieszczane były w zbiorach „Programy zrealizowane”¹¹. Najczęściej informacje o potrzebach rynków pracy PSZ zamieszczano na własnej stronie internetowej (78,4 procent) lub przesyłano je w formie ra-

WYKRES 5. Metody upowszechniania opracowanych przez PSZ diagnoz potrzeb rynku pracy



Źródło: jak do wykresu 1.

portu do różnych instytucji rynku pracy, szkół i kuratoriów (58,2 procent) (wykres 5).

Polski model diagnozowania. Jak zatem widać, dotychczasowe działania urzędów były obciążone szeregiem wad. Najważniejsze z nich to:

- różnorodność, przypadkowość i nieskoordynowanie działań związanych z diagnozowaniem potrzeb rynku pracy;
- brak kadr, które posiadałyby wiedzę i kwalifikacje potrzebne do prowadzenia diagnozowania;
- opieranie się prawie wyłącznie na własnych informacjach i niemal całkowite pomijanie prognoz;
- brak praktycznego powiązania wykonanych diagnoz z możliwościami nabywania i podnoszenia kwalifikacji i umiejętności zawodowych w formie staży i przygotowania zawodowego dorosłych;
- ograniczona współpraca i dialog społeczny z pozostałymi aktorami rynku pracy.

Wobec powyższych problemów konieczne stało się opracowanie właściwych metod, narzędzi i procedur diagnozowania zapotrzebo-

wania na kwalifikacje zawodowe na lokalnym i regionalnym rynku pracy. Miały one pozwolić na kompleksowe prowadzenie działań w tym zakresie, a także na generowanie materiałów prognostycznych oraz na aktywne włączenie innych aktorów rynku pracy w ich opracowywanie.

Tylko 1/3 urzędów pracy prognozuje przyszły popyt na pracę. Utrudnia im to osiągnięcie spójności między kierunkami szkoleń, które oferują, a zapotrzebowaniem pracodawców na określone kwalifikacje.

Wypracowany model diagnozowania umożliwił identyfikację zawodów, na które popyt na rynku pracy będzie się zmniejszał. Pozwala on także na przygotowanie z odpowiednim wyprzedzeniem przekwalifikowania osób, które wykonują takie zawody. Sformułowane zostały również w nim zalecenia dotyczące nawiązywania współpracy z innymi aktorami rynku pracy. Wszystko to powinno przy-

czynić się do poprawy wizerunku PSZ.

Model diagnozowania składa się z dwóch uzupełniających się podsystemów. Jeden adresowany jest do PUP, a drugi do WUP. Każdy z nich składa się z części diagnostycznej oraz aplikacyjnej. Zakłada się, że diagnozowanie jest procesem, w którym wydzielone są etapy obejmujące określone działania. Procedura diagnozowania powinna być systematycznie co rok

powtarzana przez urzędy pracy i jednocześnie realizacja wszystkich działań podejmowanych w tym zakresie powinna zakończyć się 15 listopada.

Wypracowana metoda diagnozowania na poziomie powiatu obejmuje dwa obszary badania: potrzeby lokalnych pracodawców oraz potrzeby osób, które są uprawnione do uczestnictwa w szkoleniach organizowanych przez PSZ¹².

Zakłada się, że zdiagnozowanie potrzeb pracodawców wymaga zdobycia i analizy następujących danych:

- informacji o zgłaszanych przez nich ofertach pracy między 1 stycznia a 30 września każdego roku (takie dane są już gromadzone w systemie informatycznym SYRIUSZ¹³);
- informacji zebranych przez pośredników pracy podczas penetracji rynku mającej na celu rozpoznanie jakościowe popytu na pracę;
- informacji uzyskanych z przeprowadzonych badań ilościowych za pomocą metody PAPI (Pen and Paper Interview, wywiady z wykorzystaniem papierowej wersji kwestionariusza¹⁴)¹⁵.

Natomiast zdiagnozowanie potrzeb szkoleniowych osób uprawnionych do uczestnictwa w szkoleniach wymaga analizy:

- informacji o liczbie osób napływających do zasobu bezrobotnych według zawodów (kody sześciocyfrowe) w okresie od 1 stycz-

nia do 30 września każdego roku (zawartość systemu SYRIUSZ);

- informacji o efektywności zatrudnieniowej organizowanych przez PUP szkoleń, staży i przygotowania zawodowego dorosłych i o liczbie bezrobotnych objętych tymi formami wsparcia według zawodów;
- informacji uzyskanych z przeprowadzonych badań ilościowych za pomocą metody CAPI (Computer Assisted Personal Interviewing, wywiady bezpośrednie ze wspomaganie komputerowym).

Ponadto zaleca się w tym przypadku wykorzystanie również informacji pochodzących z badania zawodów nadwyżkowych i deficytowych (zobacz ramka na stronie 79). Powinny zostać one wykorzystane do konfrontacji z informacjami pozyskanymi z powyższych źródeł. Może to pozwolić na zoptymalizowanie podejmowanych decyzji dotyczących planowania kierunków szkoleń przez PUP.

Przetwarzanie danych. Drugi etap diagnozowania polega na przetworzeniu informacji, które zostały zebrane podczas badań ilościowych, pochodzących z opracowań i statystyk prowadzonych przez PUP. Wszystkie te informacje powinny zostać zebrane i zaprezentowane w formie tabelarycznej. Autorzy modelu diagnozowania proponują, aby w toku szczególnych analiz statystycznych wykorzystywać podstawowe, powszechnie stosowane miary – wskaźniki struktury i dynamiki (przyrosty absolutne, przyrosty względne, indeksy indywi-

Badania powiatowego rynku pracy

Część diagnostyczna w ramach każdego z tych dwóch obszarów obejmuje sześć etapów (schemat 1):

Etap 1. Wskazanie danych wejściowych dla każdego obszaru badań.

Etap 2. Przetwarzanie danych.

Etap 3. Zdefiniowanie kierunków szkoleń, staży, przygotowania zawodowego dorosłych na podstawie badań ilościowych.

Etap 4. Wstępna diagnoza w postaci zbiorczego raportu syntetycznego.

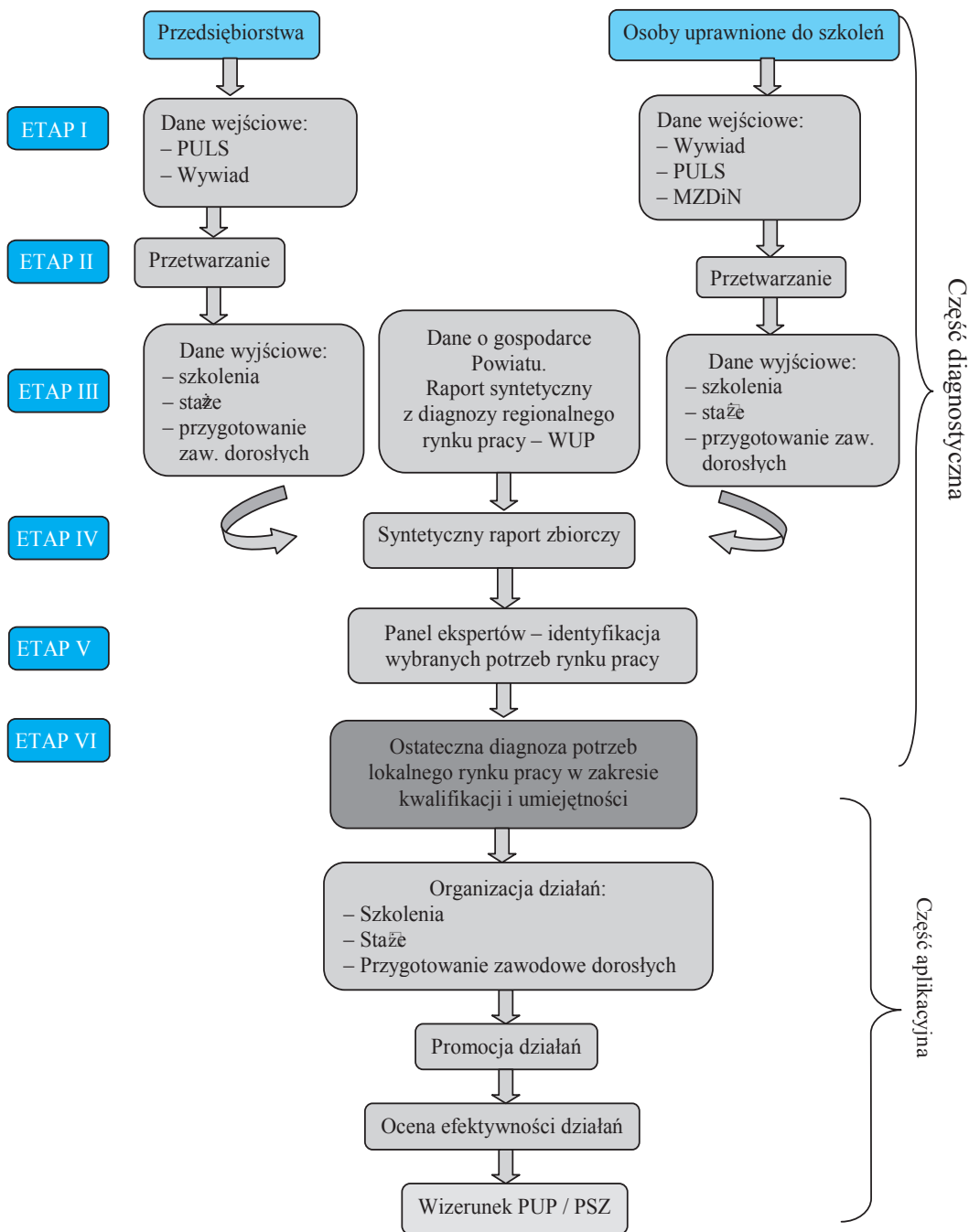
Etap 5. Ocena i weryfikacja wstępnej diagnozy.

Etap 6. Diagnoza ostateczna.

Autorzy modelu diagnozowania potrzeb rynku pracy zalecają, aby do etapu trzeciego rozpatrywać te dwa obszary oddzielnie, dopiero od czwartego etapu powinny być one połączone.

Etap pierwszy polega na pozyskaniu pierwotnych i wtórnych informacji potrzebnych do diagnozy potrzeb w tych dwóch obszarach.

Schemat 1. System diagnozowania zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności na poziomie WUP



Źródło: E. Kryńska (red.), E. Arendt, I. Kukulak-Dolata, I. Poliwczak, H. Sobocka-Szczapa, 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, s. 20 i 30.

Zawody deficytowe i nadwyżkowe

Urzędy pracy w Polsce zobowiązane są od 2005 roku do systematycznego prowadzenia monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych. Monitoring ten przygotowywany jest w oparciu o metodologię opracowaną w 2003 roku w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej¹.

Monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych jest „...procesem systematycznego obserwowania zjawisk zachodzących na rynku pracy dotyczących kształtowania popytu na pracę i podaży zasobów pracy w przekroju terytorialno-zawodowym oraz formułowania na tej podstawie ocen, wniosków i krótkoterminowych prognoz niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania systemów: szkolenia bezrobotnych oraz kształcenia zawodowego”².

Urzędy pracy zobowiązane są do przygotowania półrocznych i rocznych raportów. Raporty półroczne powinny mieć charakter diagnostyczny i zawierać analizę zawodów deficytowych i nadwyżkowych w pierwszym półroczu danego roku oraz być opracowane w oparciu o dane pochodzące z przygotowywanych przez PUP sprawozdań MPiPS 01 i załączników do niego 02 i 03. Załącznik 2 zawiera dane o bezrobotnych z uwzględnieniem ich ostatniego miejsca pracy sklasyfikowanego według rodzaju działalności (PKD – Polska Klasyfikacja Działalności) oraz oferty pracy według analogicznego układu. Załącznik 3 obejmuje informacje o bezrobotnych i ofertach pracy według zawodów i specjalności.

Raporty roczne powinny mieć szerszy zakres i składać się z części diagnostycznej i prognozy. W części diagnostycznej zakres informacji jest taki sam jak w raportach półrocznych,

z tą różnicą, że uwzględnia się w nich dane o bezrobotnych i ofertach pracy z całego roku kalendarzowego.

W części prognostycznej wykorzystywano wyniki sondażowych badań ankietowych prowadzonych w zakładach pracy i szkołach ponadgimnazjalnych, a w analizach za rok 2007 – wyniki badania popytu na pracę, które prowadził GUS.

W przypadku powiatowych urzędów pracy monitoring dotyczy grup zawodowych (kod dwucyfrowy), grup elementarnych (kod czterocyfrowy) oraz zawodów i specjalności (kod sześciocyfrowy).

Wojewódzkie urzędy pracy z kolei przygotowują swoje raporty na ten temat w oparciu o raporty z powiatowych urzędów pracy. W ich przypadku zakres tematyczny monitoringu uwzględniać powinien duże grupy zawodowe (kod dwucyfrowy) i grupy elementarne (kod czterocyfrowy). Dane powinny być analizowane w podziale na poszczególne powiaty oraz na poziomie całego województwa. Z kolei raporty krajowe przygotowywane są w oparciu o raporty otrzymane z wojewódzkich urzędów pracy. W tym przypadku analizowane są wielkie grupy (kod jednocyfrowy), duże grupy zawodowe (kod dwucyfrowy) oraz grupy elementarne (kod czterocyfrowy), nie tylko w formie ogólnej na poziomie całego kraju, ale również w podziale na województwa.

¹ *Zalecenia metodyczne do prowadzenia monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych*, Departament Rynku Pracy, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003.

² Tamże, s. 6

dualne). Zalecają także utworzenie bazy danych z danymi pozyskanymi ze wszystkich powyższych źródeł (na przykład w formacie Excela). Pracownicy PUP mogliby w ten sposób łatwo wprowadzać zmiany danych wejściowych i dokonywać niezbędnych obliczeń.

Etap trzeci diagnozowania polega na rozpoznaniu i wskazaniu kierunków szkoleń, staży i przygotowania zawodowego, które będą

korzystne z punktu widzenia kształtowania równowagi na lokalnym rynku pracy. Podstawą do wskazywania kierunków są dotychczasowe analizy szczegółowe, które powinny zostać zawarte w dwóch raportach cząstkowych (to jest w raportach o potrzebach pracodawców oraz osób uprawnionych do szkoleń).

W czwartym etapie diagnozowania zaleca się przygotowanie syntetycznego raportu

Projekt na rzecz wysokiej jakości usług rynku pracy

W latach 2008–2010 Instytut Pracy i Spraw Socjalnych z inicjatywy i pod nadzorem merytorycznym Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w ramach zlecenia z Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich realizował – finansowany z PO KL – projekt systemowy „Diagnozowanie zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności na regionalnym rynku pracy – współpraca urzędów pracy z pracodawcami i innymi partnerami rynku pracy”.

Projekt miał wesprzeć instytucje rynku pracy poprzez opracowanie dla nich nowego narzędzia służącego diagnozowaniu zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności na regionalnym i lokalnym rynku pracy. W pierwszym etapie – diagnostycznym – poddano ocenie stosowane wówczas metody, narzędzia i procedury diagnozowania zapotrzebowania kwalifikacyjno-zawodowego na regionalnym i lokalnym rynku pracy pod względem ich funkcjonalności i przydatności do planowania szkoleń przez urzędy pracy. Analizowano dokumenty prawne oraz literaturę poruszającą tę problematykę, przeprowadzone zostały również badania o charakterze ilościowym z kluczowymi pracownikami urzędów pracy, pracodawcami, osobami uprawnionymi do uczestnictwa w szkoleniach planowanych przez urzędy pracy i tymi, którzy w takich szkoleniach uczestniczyli.

W drugim etapie – perspektywicznym – w oparciu o wyniki z przeprowadzonych badań i wnioski z analizy literatury przedmiotu przygotowano propozycje metod, narzędzi i procedur diagnozowania zapotrzebowania kwalifikacyjno-zawodowego, które mogłyby stosować urzędy pracy. Zostały one następnie przetestowane w czterech wybranych PUP i jednym WUP. Test ten pozwolił na wychwycenie wad w proponowanych założeniach diagnozowania potrzeb regionalnego i lokalnego rynku pracy. Dla PUP i WUP przygotowano dwa różne, ale zarazem komplementarne, zestawy metod, na-

rzędzi i procedur diagnozowania zapotrzebowania na kwalifikacje zawodowe na lokalnym i regionalnym rynku pracy.

Wpływ na ostateczny kształt opracowanego systemu diagnozowania potrzeb rynku pracy miały również konsultacje przeprowadzone z pracownikami Publicznych Służb Zatrudnienia i Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Efektem tych wszystkich działań było opracowanie ostatecznej wersji metod, narzędzi i procedur diagnozowania zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności na lokalnym i regionalnym rynku pracy¹ oraz podręcznika dla ich użytkowników².

Niniejsze opracowanie zawiera omówienie najważniejszych wyników badań i wniosków – wynikających z przeprowadzonych w ramach tego projektu badań wśród pracowników urzędów pracy – oraz analiz, a także główne założenia opracowanego w oparciu o nie modelu diagnozowania potrzeb kwalifikacyjno-zawodowych na rynku pracy.

¹ W sierpniu 2010 roku firma WYG International rozpoczęła wprowadzanie niezbędnych modyfikacji do treści programów modułowych szkoleń dla pracowników instytucji rynku pracy. Poszerzono informacje na temat opracowanego nowego modelu diagnozowania zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności na regionalnym i lokalnym rynku pracy oraz literaturę o pozycję E. Kryńskiej (red.), *Podręcznik użytkownika metod, narzędzi i procedur diagnozowania zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności na regionalnym i lokalnym rynku pracy. Podręcznik dla urzędów pracy*, op. cit. Źródło: „Informacja o zakończeniu projektu i osiągniętych rezultatach”, http://www.crz.l.gov.pl/images/projekt_1_4/1_4_informacja_zakonczenie.pdf

² E. Kryńska (red.), *Podręcznik użytkownika metod...*, dz. cyt. Podręcznik ten przeznaczony jest głównie dla pracowników urzędów pracy i innych instytucji rynku pracy, zajmujących się diagnozowaniem potrzeb kwalifikacyjno-zawodowych na rynku pracy. Zawiera on omówienie metod, narzędzi i procedur diagnozowania zalecanych przez ekspertów IPiSS. Zaprezentowane w nim zostały także rekomendowane ścieżki postępowania i praktyczne wskazówki pomocne w organizacji pracy podczas diagnozowania zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności na rynku pracy.

zbiorczego na podstawie informacji dotychczas zebranych w toku przeprowadzanych oddzielnych analiz obu stron rynku pracy, ale również na podstawie informacji zawartych

w raporcie syntetycznym z diagnozy regionalnego rynku pracy – przygotowanym przez WUP. W raporcie zbiorczym powinny znaleźć się informacje na temat sytuacji społecz-

Polski problem z diagnozowaniem

Dotychczasowy model diagnozowania zaopiniowania na kwalifikacje był obciążony szeregiem wad. Najważniejsze z nich to:

- różnorodność, przypadkowość i nieskoordynowanie działań związanych z diagnozowaniem potrzeb rynku pracy;
- brak kadr posiadających wiedzę i kwalifikacje potrzebne do prowadzenia diagnozowania;

- opieranie się prawie wyłącznie na informacjach generowanych przez urzędy pracy i niemal całkowite pomijanie prognoz;
- brak praktycznego powiązania prowadzonych diagnoz z możliwościami nabywania i podnoszenia kwalifikacji i umiejętności zawodowych w formie staży i przygotowania zawodowego dorosłych;
- ograniczona współpraca i dialog społeczny z pozostałymi aktorami rynku pracy.

no-gospodarczej powiatu, sposobu zaspokojenia potrzeb poprzez organizację szkoleń, staży, a także przygotowania zawodowego dorosłych oraz informacje o liczbie i strukturze kwalifikacyjno-zawodowej poszukiwanych pracowników (uporządkowane według celów, na przykład: przekwalifikowanie, nabycie nowych umiejętności, podwyższenie kwalifikacji). Powinny znaleźć się również rekomendacje adresowane do szkół i uczelni działających na obszarze, który PUP obejmuje swoim zasięgiem.

Na piątym etapie raport syntetyczny podany powinien zostać weryfikacji przez ekspertów zajmujących się problematyką rynku pracy (przedstawicieli organizacji pracodawców, przedstawicieli nauki zajmujących się tą problematyką, władz samorządowych, oświatowych, instytucji szkoleniowych, OHP, agencji zatrudnienia). Do tego celu autorzy modelu diagnozowania potrzeb rynku pracy zalecają zorganizowanie panelu ekspertów¹⁶. Dzięki wykorzystaniu tej metody możliwa będzie weryfikacja zdefiniowanych w raporcie syntetycznym potrzeb lokalnego rynku pracy, wypracowanie ostatecznego kształtu oferty edukacyjnej oraz skoordynowanie działań wskazanych w raporcie z tymi, które znajdują się w dokumentach krajowych i regionalnych. Panel ekspertów pozwala również na nawiązanie współpracy pomiędzy uczestniczącymi w nim różnymi aktorami rynku pracy oraz promocję usług świadczonych przez PUP.

Ostatni, szósty etap części diagnostycznej polega na uwzględnieniu uwag i informacji uzyskanych podczas panelu ekspertów w procesie weryfikacji potencjalnych kierunków kształcenia zdefiniowanych w syntetycznym raporcie zbiorczym. Na tym etapie efektem prac zrealizowanych powinno być opracowanie ostatecznej wersji diagnozy zapotrzebowania kwalifikacyjno-zawodowego na lokalnym rynku pracy. Raport ten powinien być udostępniony pozostałym aktorom rynku pracy, a przede wszystkim WUP.

Część aplikacyjna. Jak wspomniałam, istnieje także część aplikacyjna w systemie diagnozowania. Służy ona możliwości praktycznego wykorzystania efektów podejmowanych analiz. Na tym etapie urzędy pracy mają uruchamiać szkolenia, staże i przygotowanie zawodowe dorosłych zgodnie z wskazaniem i kierunkami wpływającymi z ostatecznej wersji diagnozy. Te działania mają podlegać ocenie pod kątem ich efektywności. Pracownicy urzędów powinni wykorzystać do tego celu standardowe wskaźniki efektywności, uwzględniające koszty uruchamianych działań i powrotu do zasobu pracujących. Zastosowanie tych wskaźników ma wyeliminować najmniej efektywne działania, a to z kolei powinno przyczynić się do poprawy wizerunku PUP.

Część aplikacyjna przewiduje także, że urzędy będą promowały świadczone przez siebie usługi, a także, że będą zachęcały swoich klientów do korzystania z nich. Niewątpliwie

Diagnozowanie zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności w krajach UE

W krajach UE dostrzegana jest potrzeba zbudowania jednego, wspólnego dla wszystkich, europejskiego podejścia do diagnozowania i prognozowania zmian zachodzących na krajowych rynkach w wymiarze kwalifikacyjno-zawodowym¹. Na razie jednak każde z państw posługuje się opracowanym na własne potrzeby systemem prognozowania i antycypowania zmian zachodzących w tym zakresie na rynku pracy². I tak na przykład w Anglii do diagnozowania zapotrzebowania kwalifikacyjno-zawodowego na rynku pracy wykorzystuje się głównie strategie i scenariusze. Do określenia potrzeb popytowej strony rynku pracy przeprowadza się prognozowanie z użyciem technik ekstrapolacji i behawioralnych modeli ekonometrycznych, badania ankietowe przedsiębiorstw czy audyty umiejętności. Do tego celu wykorzystuje się także metody jakościowe, takie jak metoda delficka, studia przypadków, zogniskowane wywiady grupowe czy scenariusze rozwojowe. Projekcje przygotowywane są w przekroju sektorowym, a następnie agregowane dla poszczególnych regionów.

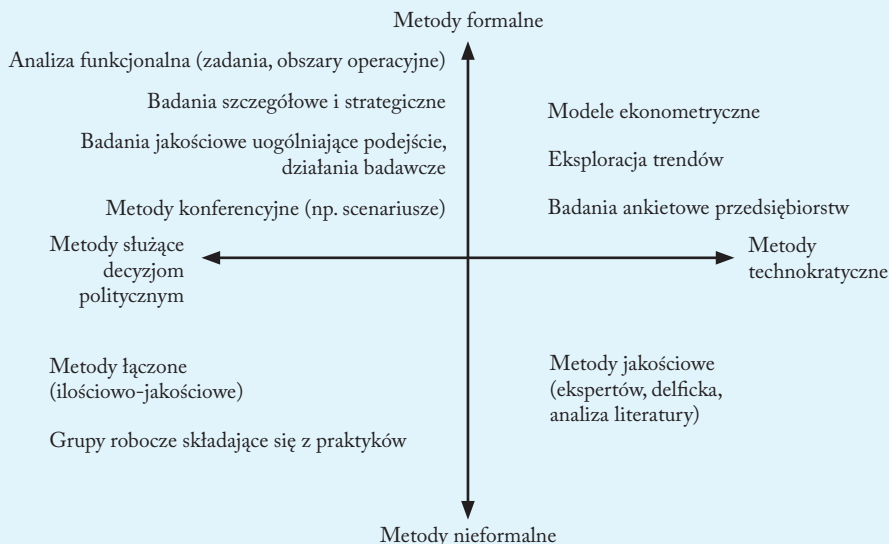
W Holandii natomiast do identyfikacji deficytów kwalifikacji i umiejętności wykorzystywa-

ne są prognozy uzyskane za pomocą metod ekonometrycznych, które są uzupełniane o wyniki uzyskane z przeprowadzonych badań o charakterze jakościowym i analiz sektorowych. Działania te pozwalają im na uzyskanie informacji w przekroju regionalnym.

Generalnie kraje członkowskie UE różnią się między sobą metodą badania, zakresem tematycznym oraz rodzajem wykorzystywanych narzędzi badawczych, celami badań czy wielkością próby badawczej. Stosują nie tylko metody formalne, takie jak na przykład modele ekonometryczne, ekstrapolację trendów czy badania o charakterze ilościowym. Nie stronią bowiem również od wykorzystywania nieformalnych metod, które mogą być pomocne podczas diagnozowania potrzeb kwalifikacyjno-zawodowych na rynku pracy. Badania o charakterze ilościowym są często uzupełniane na przykład analizą ofert pracy zamieszczanych przez pracodawców w prasie lub w Internecie³.

Działania związane z diagnozowaniem zapotrzebowania kwalifikacyjno-zawodowego na rynku pracy prowadzone przez poszczególne kraje członkowskie najczęściej skupiają się na⁴:

RYSUNEK 1. Mapa metod antycypacji zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności



Źródło: Opracowanie na podstawie Feijen T/Reuhsaet T, *Anticipation of industrial change and the needs of employment*. Unpublished manuscript. REVIGE Center for Work, Training and Social Policy 2002., za: L. Lassnigg, *Approaches for the anticipation of skill needs in the "Transitional Labour Market" perspective – the Austrian experience*, WZB Discussion paper 105, 2006, s. 17.

- projektowaniu szeroko rozumianej polityki edukacyjnej obejmującej również zagadnienia związane z kształceniem ustawicznym,
- rozpoznawaniu i wskazywaniu deficytów kwalifikacyjno-zawodowych;
- identyfikacji zmian technologicznych i gospodarczych implikujących potrzeby szkoleniowe;
- analizowaniu rodzaju polityki personalnej stosowanej przez przedsiębiorstwa.

Tak szerokie podejście do problemu diagnozowania oraz bogactwo zastosowanych metod i narzędzi spowodowało, że w krajach członkowskich UE mówi się obecnie nie o diagnozowaniu, ale o antycypacji zapotrzebowania kwalifikacyjno-zawodowego. System antycypacji charakteryzuje się ujęciem holistycznym tej problematyki. Według Lassnigga możemy mówić o takim systemie, gdy podczas prowadzonych analiz brane są pod uwagę zarówno ilościowe, jak i jakościowe aspekty popytu i podaży pracy, odpowiedni horyzont czasowy oraz innowacyjne zmiany pojawiające się na rynku⁵. W przypadku systemu antycypacji powinny być brane pod uwagę następujące cztery kluczowe obszary funkcjonalne⁶:

- ilościowy rozkład kwalifikacji i umiejętności;
- kształt i struktura jakościowych profili;
- horyzont czasowy antycypacji w długim, średnim i krótkim okresie;
- korzyści płynące z połączenia perspektyw adaptacyjnej i innowacyjnej.

Efektywne działanie systemu antycypacji zapotrzebowania kwalifikacyjno-zawodowego

wymaga również włączenia do prowadzonych działań różnych grup interesu, jak na przykład przedstawicieli świata nauki, biznesu i polityków. Każdej z tych grup przypisane zostały określone działania. Do obowiązków naukowców należą zadania o charakterze czysto technicznym związane z opracowywaniem modeli projekcji i prognoz. Zadaniem polityków i przedsiębiorców jest uwzględnianie wyników pracy naukowców podczas podejmowania decyzji. Powoduje to, że rodzaj zastosowanych metod projekcji zależy od celu wykorzystania systemu antycypacji zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności oraz tego, kto z nich będzie korzystał.

¹ Istnienie takiej potrzeby wskazane zostało w podjętej w 2007 roku nowej inicjatywie UE – „New Skills for New Jobs”, której głównym celem jest identyfikacja trendów rynku pracy mająca służyć lepszemu dostosowaniu potrzeb do polityki rynku pracy. Zob.: *System for anticipation of skills needs in the EU Member States*, CEDEFOP working paper No. 1, Thessaloniki 2008, s. 31.

² Szerzej na ten temat w: *Wnioski z analizy dokumentów prawnych oraz literatury przedmiotu, w tym rozwiązań stosowanych w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, IPiSS, <http://www.crzl.gov.pl/images/raport%20i%20-%20analiza%20dokument%20F3w%20prawnych%20i%20literatury%20przedmiotu.pdf>. Więcej na ten temat w: *System for anticipation of...*, op. cyt., s. 13.

³ Por.: *System for anticipation of...*, op. cyt., s. 16–17.

⁴ Ibidem.

⁵ L. Lassnigg, *Approaches for the anticipation of skill needs in the “Transitional Labour Market” perspective – the Austrian experience*, WZB Discussion paper 105, 2006, s. 15–16.

⁶ Ibidem, s. 16–17.

również to miałyby korzystny wpływ na wizerunek PUP jako instytucji obsługującej lokalny rynek pracy.

Twórcy modelu proponują, aby – ze względu na jego złożoność – diagnozowaniem na poziomie powiatu zajmowali się zarówno merytoryczni pracownicy PUP (pośrednicy pracy, doradcy zawodowi itp.), jak i informatycy (badania wskazały, że pracownicy urzędów mieli problemy z pozyskaniem z systemu danych potrzebnych do analizy, nie znali pełnych możliwości systemów informatycznych, z których korzystali). Zespół diagnostyczny powinien

mieć koordynatora, najlepiej wyznaczonego przez dyrektora PUP.

Proponowana metoda diagnozowania zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności na wojewódzkim rynku pracy również składa się z części diagnostycznej – także obejmującej sześć etapów – i części aplikacyjnej. Jednakże w tym przypadku zakres prowadzonych analiz jest szerszy, gdyż obejmuje zarówno analizy statystyczne, jak i strategiczne. Inny jest także rodzaj narzędzi zalecanych przez autorów modelu diagnozowania potrzeb rynku pracy do wykorzystania przez pracowników WUP.

Nie będę osobno omawiać tej metody. Zainteresowanych odsyłam do rysunku numer 1.

Podsumowanie. Wspomnieć trzeba o zagrożeniach związanych z zastosowaniem nowego systemu diagnozowania rynku pracy. Wymaga on od urzędów pracy dysponowania znacznymi środkami, które należałoby przeznaczyć na realizację badań we własnym zakresie lub zlecenie ich wykonania na zewnątrz. Jak wiadomo, urzędy borykają się z niedoborem pieniędzy, dlatego mogą realizować tylko niektóre działania zalecane przez autorów systemu modelu diagnozowania. Może to obniżyć wartość uzyskanych w ten sposób wyników i trafność diagnozowania.

Ponadto nie wszystkie urzędy pracy zatrudniają pracowników, którzy posiadają adekwatne kwalifikacje i wiedzę. Stosowanie zaproponowanych metod narzędzi i procedur diagnozowania wymagać więc będzie szkoleń. To z kolei może wydłużyć okres wdrażania opracowanego modelu diagnozowania zapotrzebowania na rynku pracy. ■

¹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 roku w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy (DzU nr 177 z 2010 roku, poz. 1193).

² Z przeprowadzonych badań przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych wynika, że 98,8 procent urzędów pracy opracowuje diagnozy potrzeb kwalifikacyjno-zawodowych na lokalnym i regionalnym rynku pracy, przy czym tylko niemal połowa (49,4 procent) z nich opracowuje je raz w roku. Ostateczna wersja III Raportu z badań ankietowych. IPiSS, <http://www.crzl.gov.pl/images/raport%20iii%20-%20wyniki%20badan%20ilosciowych.pdf>, s. 75.

³ Szerzej na temat sposobu realizowania przypisanych PSZ zadań z zakresu diagnozowania potrzeb kwalifikacyjno-zawodowych na lokalnym i regionalnym rynku pracy [w:] *Wnioski z analizy dotychczasowych doświadczeń urzędów pracy*, IPiSS, <http://www.crzl.gov.pl/images/raport%20ii%20-%20analiza%20dotychczasowych%20doswiadczen%20urzedow%20pracy.pdf>, a także w: *Katalog dobrych praktyk diagnozowania zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności*, IPiSS, <http://www.crzl.gov.pl/images/raport%20ii%20-%20analiza%20dotychczasowych%20doswiadczen%20urzedow%20pracy.pdf>

⁴ Szerzej na ten temat [w:] *Wnioski z analizy dotychczasowych...*, dz. cyt. oraz w: *Katalog dobrych praktyk diagnozowania...*, dz. cyt.

⁵ *Wnioski z analizy dotychczasowych...*, dz. cyt.

⁶ Wskazują na to między innymi wyniki prowadzonych badań w 2007 roku przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych na zlecenie Powiatowego Urzędu Pracy w Warszawie.

⁷ Szerzej na ten temat w: *Wnioski z analizy dotychczasowych...*, dz. cyt. oraz [w:] *Katalog dobrych praktyk diagnozowania...*, dz. cyt.

⁸ Wyniki badań przeprowadzonych w 2008 roku przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych wśród 172 kluczowych pracowników urzędów pracy odpowiedzialnych za diagnozowanie zapotrzebowania na zawody i specjalności oraz planowanie szkoleń. Badania przeprowadzone zostały w ramach projektu „Diagnozowanie zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności na regionalnym rynku pracy – współpraca urzędów pracy z pracodawcami i innymi partnerami rynku pracy”. Projekt ten był współfinansowany ze środków EFS w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet I „Zatrudnienie i integracja społeczna”, Działanie 1.1. „Wsparcie systemowe instytucji rynku pracy”. Badania objęte zostały wszystkie WUP i 70 PUP dobranych według stopy bezrobocia i charakteru powiatu. Pełne wyniki badań i rekomendacje zawiera raport końcowy z badań: Ostateczna wersja III Raportu cząstkowego. Wnioski z badań ankietowych. IPiSS, <http://www.crzl.gov.pl/images/raport%20iii%20-%20wyniki%20badan%20ilosciowych.pdf>

⁹ Szerzej na ten temat w: *Wnioski z analizy dotychczasowych...*, dz. cyt. oraz [w:] *Katalog dobrych praktyk diagnozowania...*, dz. cyt.

¹⁰ Spośród wszystkich 172 biorących udział w badaniu pracowników urzędów pracy – odpowiedzialnych za diagnozowanie zapotrzebowania na kwalifikacje i specjalności oraz planowanie szkoleń – słabe strony podejmowanej współpracy z innymi aktorami rynku pracy dostrzegło 34 procent z nich.

¹¹ Szerzej na ten temat [w:] *Wnioski z analizy dotychczasowych...*, dz. cyt.

¹² Uczestnikami szkoleń organizowanych przez urzędy pracy mogą być osoby bezrobotne zarejestrowane w PUP oraz osoby poszukujące pracy:

- znajdujące się w okresie wypowiedzenia stosunku pracy lub stosunku służbowego z przyczyn dotyczących zakładu pracy;
- zatrudnione u pracodawcy, wobec którego ogłoszono upadłość lub który jest w stanie likwidacji, z wyłączeniem likwidacji w celu prywatyzacji;
- otrzymujące świadczenie socjalne przysługujące na urlopie górniczym lub górniczy zasiłek socjalny;
- uczestniczące w zajęciach w centrum integracji społecznej lub indywidualnym programie integracji;
- będące żołnierzami rezerwy;
- pobierające rentę szkoleniową;
- pobierające świadczenie szkoleniowe;
- podlegające ubezpieczeniu społecznemu rolników w pełnym zakresie na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników jako domownik lub małżonek rolnika, jeżeli zamierzają podjąć zatrudnienie, inną pracę zarobkową lub działalność gospodarczą poza rolnictwem;
- a także pracownicy oraz osoby wykonujące inną pracę zarobkową lub działalność gospodarczą w wieku 45 lat i powyżej, zainteresowane pomocą w rozwoju zawodowym, po zarejestrowaniu się w urzędzie pracy.

Źródło: Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (DzU nr 69 z 2008 roku, poz. 415 z późn. zm., art. 43).

- ¹³ W okresie, gdy opracowywany był model diagnozowania potrzeb rynku pracy, powiatowe urzędy posługiwały się systemem PULS, dlatego też system ten jest wskazany w schemacie 1. Obecnie systemem informatycznym, którym posługują się pracownicy PUP, jest SYRIUSZ, a zatem w tekście autor wymienia nowy system jako źródło pozyskania danych zastanych na potrzeby diagnozowania zapotrzebowania kwalifikacyjno-zawodowego na lokalnym rynku pracy.
- ¹⁴ Wywiad kwestionariuszowy to seria specyficznych pytań lub stwierdzeń, na które osoba ankietowana powinna odpowiedzieć. Za: N. Goldman, *Wstęp do socjologii*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 1997, s. 30. Więcej informacji na temat stosowania tej metody znajduje się między innymi [w:] E. Babbie, *Podstawy badań społecznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009. Zob. także: K. Lutyńska, *Wywiad kwestionariuszowy: przygotowanie i sporządzenie narzędzia badawczego*, Polska Akademia Nauk, Instytut Filozofii i Socjologii, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1984 oraz *Metody badań ilościowych* [w:] E. Kryńska (red.), E. Arendt, I. Kukulak-Dolata, I. Poliwczyk, H. Sobocka-Szczapa, *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, s. 43–55.
- ¹⁵ Autorzy metody diagnozowania zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności na rynku pracy rekomendują w tym przypadku przeprowadzenie badań za pomocą tradycyjnego rodzaju wywiadu kwestionariuszowego – PAPI, ponieważ przeprowadzanie badań wśród pracodawców jest trudniejsze ze względu na większą nieufność i skłonność do unikania udziału.
- ¹⁶ Panel ekspertów jest metodą wykorzystywaną do zbierania informacji, tworzenia nowych strategii i sieci współpracy. Często też ta metoda stosowana jest przez badaczy do prognozowania, gdyż pozwala na badanie trendów i przewidywanie przyszłych wydarzeń, oraz upowszechniania jej wyników. Najczęściej do panelu zapraszane są osoby reprezentujące poglądy i opinie grup społecznych i zawodowych, z których się wywodzą.

Z okazji 20-lecia obowiązywania ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zorganizowało seminarium. W dyskusji uczestniczyli przedstawiciele ministerstw, instytucji państwowych zajmujących się sprawami pracowniczymi, mediatorzy, a także reprezentanci związków zawodowych i pracodawców – pisze ANNA GRABOWSKA

Dialog nad sporami

20 lat funkcjonowania ustawy o sporach zbiorowych

Podczas seminarium „Rozwiązywanie sporów zbiorowych – doświadczenia i perspektywy” (26 maja) odbyła się niezwykle rzeczowa dyskusja na temat doświadczeń w zakresie rozwiązywania sporów zbiorowych, a także zmian, jakich wymaga ustawa o rozwiązywaniu sporów (z 23 maja 1991 roku).

Prof. Arkadiusz Sobczyk z Uniwersytetu Jagiellońskiego wskazał, że nie powinno być wątpliwości co do zasad wszczynania i prowadzenia sporu zbiorowego. Inaczej budzi to niepotrzebne emocje, których w sporze i tak jest już dostatecznie dużo. „Prawo nie powinno być źródłem konfliktu” – powiedział prof. Sobczyk. Z kolei Jan Guz, przewodniczący OPZZ, podkreślił, że konieczne jest rozwijanie umiejętności wzajemnego kontaktowania się pracodawców i pracowników, ponieważ nawet najlepsze prawo nie zastąpi bezpośrednich kontaktów. „To dialog społeczny jest fundamentem państwa obywatelskiego i fundamentem demokratycznego ładu prawnego”. Dodał, że na likwidacji sporów zbiorowych opiera się cała społeczna gospodarka rynkowa. Zdaniem przedstawicieli związków, jeśli będzie wola porozumienia oby-

dwu stron sporu, to zawsze znajdzie się w ustawie, nawet nie całkiem doskonałej, przepis, by rozwiązać spór zbiorowy w zakładzie pracy.

W opinii przewodniczącego OPZZ istotna jest też zmiana definicji pracodawcy. Umożliwi to bowiem adresowanie żądań pojawiających się w sporach zbiorowych do właściwego adresata. Dziś często dochodzi do strajku, bo kierownictwo korporacji, decydujące na przykład o funduszu wynagrodzeń czy strukturze zatrudnienia, znajduje się gdzieś daleko, nawet za granicą. Bezpośrednie władze firmy są od niego zależne i nie mogą zgodzić się na nic ponad to, na co otrzymają zgodę centrali. Kierowanie do miejscowego kierownictwa konkretnych żądań nie przynosi więc zamierzonego efektu.

Zdaniem Jana Guza zapobieganie konfliktom lub ich uśmierzenie leży w gestii rządu, choć istotną rolę odgrywa tu także Komisja Trójstronna. „Jeśli związki zawodowe nie będą mogły po partnersku rozmawiać z rządem, a porozumienia nie będą przestrzegane przez obie strony, to i w zakładach nie będzie dobrego dialogu bez niepotrzebnych emocji, konfliktu” – powiedział szef OPZZ. Dodał, że w sytuacjach, gdy porozumienia, paktów nie są przestrzegane, to powinna być możliwość łatwego odwołania się do sądu, który szybko rozpatrzy sprawę.

Niezbędna elastyczność. Zbigniew Żurek, wiceprezes Business Centre Club sugerował, że w sporach nie zawsze decyduje roztropność, ale chęć zaistnienia pod określonymi hasłami politycznymi. W jego opinii do poprawy relacji między pracownikami a pracodawcami, do ich uelastycznienia, mogą przyczynić się układy zbiorowe pracy i powinno być ich więcej niż obecnie. Zaznaczył, że w ustawie o sporach zbiorowych jest zbyt słabo zaznaczona pozycja dużych reprezentatywnych związków zawodowych. Jego zdaniem, nie powinno być tak, że o strajku w zakładzie mogą decydować małe związki, liczące po kilkanaście osób. One uniemożliwiają dojście do porozumienia. Zapowiedział, że w trakcie prac nad zmianami w ustawie BCC zaproponuje zasadę: im większy związek zawodowy, tym większe uprawnienia, i odwrotnie, a strajk będzie mógł przeprowadzić tylko związek, który ma najwięcej członków w danym zakładzie. Według niego, w sporze zawsze też powinno się pamiętać, do kogo należy zakład pracy – albo do prywatnego właściciela, albo do państwa. „W tym drugim wypadku często się o tym zapomina” – mówił Zbigniew Żurek. Zaznaczył też, że musi stanąć w obronie pracowników, którzy nie chcą brać udziału w strajku, skoro tak dba się o zachowanie praw tych, którzy do strajku przystępują. „Potocznie takie osoby nazywa się łamistrajkami, a są to po prostu ludzie, którzy nie chcą uczestniczyć w strajku i ich decyzje też trzeba szanować. Warto ich więc bardziej chronić” – powiedział wiceprezes BCC. Dodał też, że decyzja w sprawie zmiany własności zakładu pracy, na przykład prywatyzacja, należy wyłącznie do właściciela. „Związki zawodowe nie posiadają prawa do dyskusowania na ten temat. To jest poza zakresem ich działalności” – podkreślił Zbigniew Żurek.

Nadzieja w mediatorach. Jacek Męcina, ekspert PKPP Lewiatan, mówił między innymi o roli mediatorów w sporze zbiorowym. W jego opinii, to od nich w wielu przypadkach zależy efekt sporu zbiorowego. Przypomniał, że od 1993 roku liczba sporów zbiorowych, które kończą się strajkami, stale spada – z kilku tysięcy

w 1993 roku do 27 w 2007 roku. 80 procent z nich dotyczy kwestii płacowych. Zaznaczył, że „jest to dowód kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego”.

W opinii Jacka Męciny obecna ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych jest dość precyzyjnie napisana i mechanizmy, które są w niej zawarte, przemawiają do wyobraźni, co oznacza, że jest to akt prawny niezłej jakości. Nie oznacza to jednak, że nie ma pewnych problemów ze stosowaniem tej ustawy.

Ekspert Lewiatana zauważył też niebezpieczną, jego zdaniem, tendencję. Polega ona na tym, że spory zbiorowe stały się podstawowym elementem rozpoczynania zwykłych negocjacji płacowych. „To, co kiedyś było zwykłym spotkaniem w sprawie przeglądu płac, stało się rytuałem, w którym wszczynany jest spór zbiorowy” – powiedział. Zaznaczył, że inicjatywa w tym wypadku należy do związków zawodowych, ale może ona wynikać także z tego, że pracodawca nie chce usiąść z przedstawicielami załogi do stołu, by rokować w sprawie płac. Tymczasem spór zbiorowy powinien mieć charakter wyjątkowy i uprawnienia do jego wszczynania nie należy nadużywać.

Przedstawiciel Lewiatana powiedział, że potrzebne są pewne zmiany w ustawie o sporach zbiorowych. Zastanowienia wymagają takie kwestie, jak: związki, które mogą wszczynać spory zbiorowe, odpowiedzialność komitetu strajkowego czy porozumienia kończące spór (są one często jedynie wybiegiem umożliwiającym zmianę zapisów zakładowego układu zbiorowego pracy). Jego zdaniem mankamentem ustawy jest brak sądowej legalności sporu. Zbyt dużo jest bowiem sytuacji, w których sporny jest sam przedmiot sporu i właśnie w takich wypadkach sądowa kontrola byłaby dobrym rozwiązaniem.

Ustawa nie zastąpi ludzkich postaw. Monika Gładoch, ekspertka Pracodawców RP, podkreśliła, że w wypadku sporów zbiorowych trudno o idealny dialog. Najważniejszą kwestią wydaje się postawa ludzi, którzy w konflikcie uczestniczą, a nie tyle zapisy ustawy. Wskazała także na słabości ustawy. Jej zdaniem błędem

jest to, iż pracodawca może wnieść wniosek o stwierdzenie legalności sporu po zakończeniu strajku. Dopiero wtedy może występować z roszczeniami wobec organizatorów nielegalnego strajku. Kolejny problem to zbyt krótki termin na ustosunkowanie się do żądań związków zawodowych. Wynosi on zaledwie 3 dni. Szczególnie jest to trudne, gdy na przykład władze firmy znajdują się za granicą. W jej opinii problemem jest też to, że mediatorzy w sporze pojawiają się zbyt późno – dopiero wtedy, gdy spór już na dobre trwa, podczas gdy powinni być obecni już na początku, gdy nie dochodzi jeszcze do nadmiernej eskalacji emocji. Kolejny postulat Pracodawców RP to konieczność ograniczenia prawa do wszczynania sporu zbiorowego wyłącznie do organizacji reprezentatywnych. Należy też doprecyzować niektóre pojęcia zawarte w ustawie, jak na przykład referendum czy strajk ostrzegawczy. Monika Gładoch podkreśliła też konieczność szkolenia osób organizujących spory zbiorowe i strajki tak, by znali przepisy, w tym karne, które sankcjonują ich działania niezgodne z prawem.

W arbitrażu łatwiej się porozumieć. Dorota Kramarczyk z Departamentu Administracyjno-Prawnego Ministerstwa Sprawiedliwości podniosła znaczenie arbitrażu społecznego jako alternatywnej metody rozwiązywania sporów zbiorowych. Podkreślała, że tego typu instytucja umożliwi pozostanie stronom sporu w dobrych relacjach, a przede wszystkim szybsze rozwiązanie konfliktu, niż miałyby

to miejsce przed sądem. „Arbitraż społeczny jest wykorzystywany w zbyt małym stopniu. Z danych resortu sprawiedliwości wynika, że latach 1992–2004 do kolegiów arbitrażu społecznego skierowano około 60 spraw, w tym jedynie 8 sporów o zasięgu ponadzakładowym, które rozpatrywało kolegium przy Sądzie Najwyższym i około 50 spraw rozstrzyganych przez kolegia przy sądach okręgowych. Tylko około 20 spraw zostało rozstrzygniętych co do meritum. Pozostałe wycofano, zwrócono, odrzucono lub skierowano do sądów pracy jako podlegające prawu pracy spory indywidualne, a nie zbiorowe. W latach 2007–2010 w sądach okręgowych nie odnotowano ani jednej sprawy o rozstrzygnięcie sporu przez kolegium arbitrażu społecznego. Natomiast kolegium działające przy Sądzie Najwyższym rozpoznało w tym czasie tylko 3 sprawy, z czego w dwóch wydano orzeczenie, a jedną umorzono. Tymczasem, jak podkreśliła przedstawicielka resortu sprawiedliwości, arbitraż społeczny jest szansą na skuteczne rozwiązywanie sporów przez wszystkich uczestników dialogu społecznego”.

Dorota Kramarczyk przypomniała, że strajk, który jest drugim z możliwych finałów sporu zbiorowego niezakończonym porozumieniem, stanowi formę nacisku. W takich zaś okolicznościach niezwykle trudno jest wypracować porozumienia. Dlatego tak istotna jest rola arbitrażu społecznego. Dodała, że jest on dobrowolny, a strony konfliktu mają wpływ na wybór arbitrów; postępowanie jest proste, niesformalizowane i daje gwarancję zachowania poufności w całym stadium postępowania. Poinformowa-

Statystyka sporów

Według danych Głównego Inspektoratu Pracy w latach 1991–1996 liczba sporów zgłaszanych każdego roku do GIP oscylowała w granicach od 200 do 300. W 1996 roku było ich 560, w 1997 roku – 630, w 1998 roku – 350, w 2005 roku – 239. Od 2006 roku liczba zgłoszonych sporów zaczęła rosnąć. W 2006 roku było ich już 659, w 2007 roku – 2869, w 2008 roku – 5433. Od 2009 roku liczba sporów

znowu zaczęła spadać. W 2009 roku było ich 433, a w 2010 roku – 342.

Najwięcej sporów w 2010 roku zgłoszono w przetwórstwie przemysłowym, opiece zdrowotnej i transporcie. Najmniej w działalności związanej z rolnictwem i kulturą oraz w rolnictwie, leśnictwie, rybactwie i łowiectwie. Liczba porozumień kończących spór zbiorowy wyniosła, według informacji GIP, w 2010 roku 134, zaś liczba podpisanych protokołów rozbieżności – 13.

ła, że większość sporów w arbitrażu kończy się na pierwszej rozprawie lub nawet bez jej wyznaczenia. „Zapewnia to ich uczestnikom możliwość zachowania lub odbudowania dobrych wzajemnych relacji oraz brak złego rozgłosu” – powiedziała przedstawicielka resortu sprawiedliwości. Dodała również, że konsekwencją rozpoznawania części spraw przez arbitraż jest zmniejszenie ich ilości w sądach, co wpływa na przyspieszenie postępowań sądowych i zwiększenie dostępności do sądu. Potwierdzają to wszystko także doświadczenia innych państw europejskich. „Dlatego upowszechnianie instytucji arbitrażu w Polsce jest wyzwaniem godnym podjęcia” – powiedziała Dorota Kramarczyk.

Płace i warunki pracy. Halina Tulwim, dyrektor Departamentu Prawnego Głównego Inspektoratu Pracy, przedstawiła dane dotyczące skali wszczynanych sporów w latach 1991–2010. W 2006 roku odnotowano gwałtowny wzrost liczby sporów. Wiązał się on z masowymi konfliktami płacowymi w służbie zdrowia, zaś w 2007 roku – w oświacie. Spory w oświacie miały miejsce nadal na znaczną skalę w 2008 roku (pierwsze półrocze tego roku) i były związane z ogólnopolską akcją protestacyjną. Chodziło wówczas przede wszystkim o wynagrodzenia i uprawnienia wynikające z Karty Nauczyciela. W trakcie sporów zbiorowych związki zawodowe średnio zgłaszały w trakcie sporu 2,4 żądania, ale ich liczba stopniowo maleje. Halina Tulwim podkreśla jednak, że nie zawsze, zgłaszając spór, pracodawca informuje inspektorat pracy o żądaniach, bo nie ma takiego obowiązku. Dlatego faktycznie liczba żądań może być większa. Tych inspektoratów, które inspekcje pracy odnotowały było: 11 441 w 2008 roku, 980 w 2009 roku, 629 w 2010 roku.

Najczęściej żądania dotyczyły warunków płacy i pracy (według niektórych danych około 80 procent): podwyżki wynagrodzeń, corocznej waloryzacji płac, zagwarantowania prawa do nagrody rocznej, wprowadzenia dodatków płacowych, wyrównania dysproporcji płacowych w zakładzie, ustalenia minimalnego wynagrodzenia itp. Zdarzały się też postulaty dotyczące nieterminowego wypłacania pensji, ale to nie

powinno być jednak przedmiotem sporu zbiorowego, gdyż jest to spór o prawa, które pracownicy już nabyli (gdy ktoś je łamie, to spór powinien być rozstrzygany w sądzie).

Związki żądały również poprawy warunków higienicznych, wyposażenia stanowisk pracy zgodnie z przepisami BHP, przydziału obuwia roboczego i odzieży, poprawy bezpieczeństwa pracy, ustanowienia dodatkowych urlopów wypoczynkowych, zapewnienia płatnych urlopów szkoleniowych. Najbardziej w żądaniach występował postulat zapewnienia praw i wolności świadczeń związkowych oraz socjalnych. Jeśli się już jednak zdarzały, to chodziło w nich przede wszystkim o równe traktowanie poszczególnych organizacji związkowych, dotrzymywania warunków ustalonych w porozumieniach związków z pracodawcą, zaprzestania szykanowania członka związku zawodowego, poszerzenia kompetencji związkowych, konsultowania z nimi podwyżek płac czy informowania ich o istotnych sprawach dotyczących się u pracodawcy, jak na przykład planów zatrudnienia czy zmiany organizacji pracy. Jeśli chodzi o żądania dotyczące praw socjalnych, to najczęściej dotyczyły one utworzenia funduszu świadczeń socjalnych w firmie, terminowego przekazywania środków na ten fundusz, uzgadniania ze związkami zawodowymi podziału środków zgromadzonych w funduszu.

W opinii Haliny Tulwim, wiele sporów zbiorowych wzniesano wokół kwestii, które nie powinny być, zgodnie z prawem, rozstrzygane w ten sposób. Dotyczy to na przykład sporów wokół zmian organizacyjnych i strukturalnych zakładu, powstrzymanie realizacji planu naprawczego, zaprzestanie sprzedaży składników majątkowych, wstrzymanie prac inwestycyjnych, przedstawianie działań zmierzających do likwidacji długów zakładu, strategii rozwoju firmy, przekształcenia własnościowe, sprawy kadrowe czy utrzymanie dotychczasowych uprawnień emerytalnych. Zaznaczyła ona jednak, że czasem trudno jest stwierdzić, czy dane żądanie mieści się w zakresie sporu zbiorowego czy nie – ze względu na bardzo ogólną definicję spraw, które mogą stanowić przedmiot takiego sporu. ■

Podczas konferencji w Jabłonie działacze związkowi, eksperci i akademicy dyskutowali o sytuacji związków zawodowych, ich dylematach i wyzwaniach na przyszłość
– pisze ANNA GRABOWSKA

Odnowa i przyszłość związków zawodowych debata w Fundacji im. Friedricha Eberta i SGH

„Rewitalizacja polskich związków zawodowych na tle doświadczeń europejskich” to tytuł seminarium zorganizowanego 24 i 25 maja 2011 roku w Jabłonie koło Warszawy przez Fundację Friedricha Eberta. Uczestnikami seminarium byli związkowcy z Forum Związków Zawodowych, NSZZ Solidarność i Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych oraz wybitni eksperci i naukowcy specjalizujący się w tematyce związkowej z Polski, Niemiec, Wielkiej Brytanii, Słowenii, Węgier i Stanów Zjednoczonych.

Podczas pierwszego dnia seminarium związkowcy mówili o perspektywach rewitalizacji związków zawodowych w Polsce. Ich panel został poprzedzony odczytami uznanych zagranicznych badaczy stosunków przemysłowych. Drugiego dnia została przeprowadzona debata pt. „Odnowa związków czy zmierzch”.

Otwarcia seminarium dokonali: Clemens Rode, regionalny koordynator Fundacji im. Friedricha Eberta ds. stosunków pracy i dialogu społecznego w Europie Środkowo-Wschodniej, Joachim Osieński, dziekan Szkoły Głównej Handlowej oraz Juliusz Gardawski, kierownik

Katedry Socjologii Ekonomicznej SGH. Następnie odbył się panel badaczy stosunków przemysłowych, zaproszonych z różnych państw Europy. Jako pierwszy wypowiadał się Richard Hyman, profesor emeritus London School of Economics, wybitny znawca problematyki stosunków przemysłowych, autor tekstów w kwartalniku „Dialog”. Referat poświęcił zasadom, na jakich powinna opierać się rewitalizacja związków zawodowych w oparciu o europejskie doświadczenia. Wskazał, że w ostatnich dekadach wystąpiły niekorzystne tendencje w ruchu związkowym. Nastąpił ogólny spadek członkostwa. Towarzystwo temu zmniejszenie się zasobów finansowych związków, osłabienie pozycji negocjacyjnej w stosunku do pracodawców, osłabienie pozycji politycznej i społecznej legitymizacji. Związkowcy nie pozostawali bierni wobec zachodzących zjawisk – zaczęto szukać sposobów na wzmocnienie i odnowienie ruchu pracowniczego. Okazało się jednak, że recept na rewitalizację jest wiele i są one ze sobą często sprzeczne. Wspólnym ich mianownikiem jest konieczność obrania i konsekwentnego realizowania kompleksowych strategii – sama tymczasowa taktyka nie wystarczy. Zdaniem Hymana w działania powinny być zaangażowane wszystkie szczeble organizacji pod silnym przywództwem kierownictwa umiejętnie formułującego i komunikującego cele. Związki muszą stać się organizacjami uczącymi się, co oznacza elastyczność i otwartość na nowe rozwiązania. Nie można zapominać o zaangażo-

waniu szeregowych członków, którzy powinni utożsamiać się ze zmianami i akceptować je. Konieczne jest odejście od koncepcji uniformizmu: rezygnacja z odwoływania się do tradycyjnego „przeciętnego” związkowca – mężczyzny zatrudnionego w przemyśle na pełny etat. Związki muszą otworzyć się na inne grupy pracowników. Ich jedność opierać się winna na uznaniu różnorodności, nie zaś identyczności.

Profesor Miroslav Stanojević z Uniwersytetu w Lublanie podzielił się z uczestnikami doświadczeniami słoweńskich związków zawodowych na przestrzeni ostatnich kilku lat. W kraju tym po wejściu do Unii Europejskiej doszło do reform o charakterze liberalnym, którym stanowczo sprzeciwiała się główna centrala związkowa TU. Doszło do radykalizacji uczestników dialogu społecznego. Od 2008 roku nastąpił poważny kryzys gospodarczy: produkt krajowy brutto zmniejszył się, rosło zadłużenie państwa i bezrobocie. Trwa konflikt pomiędzy partnerami społecznymi wokół programu naprawy gospodarki. Związki zawodowe stoją przed dylematem, jaką strategię obrać: czy radykalizować swoje stanowisko, czy też prowadzić dialog w duchu partnerstwa.

Kurt Vandaele, badacz Europejskiego Instytutu Związków Zawodowych (ETUI) z Holandii, oraz Adam Mrozowicki z Uniwersytetu Warszawskiego podzielili się najnowszymi wynikami badań dotyczących kondycji związków zawodowych i potencjału ich rewitalizacji. Z kolei David Ost z Hobart&Smith College, autor słynnej książki „Kłęska Solidarności”, od wielu lat blisko związany z Polską, wskazywał w swoim referacie na osłabienie pozycji negocjacyjnej związków zawodowych: obecnie ich ustępstwa idą dalej niż przeciwnej strony dialogu społecznego. Brakuje symetrii, która charakteryzowała zbiorowe stosunki pracy do lat siedemdziesiątych. Referat wygłosiła również Ildiko Kren z Węgier – koordynatorka IUF-TNC w Europie Środkowej i Południowej. Swoje wystąpienie poświęciła omówieniu strategii rewitalizacyjnych związków zawodowych w branży spożywczej.

Kapitał współpracy. W trakcie seminarium odbyła się także debata liderów związkowych. Tadeusz Chwałka, przewodniczący Forum Związków Zawodowych, zaznaczył, że jego centrala wybrała drogę apolityczności. Grupuje ona różne organizacje związkowe, które łączy wspólnota interesów. Mówił o przyczynach kurczenia się liczby członków. Zaznaczył, że bardzo rzadko związki po prostu przestają się podobać. Źródła tkwią raczej w tym, że ludzie tracą pracę, są zmuszani do samozatrudnienia lub pracy w oparciu o umowy-zlecenia, mimo że nadal pracują pod nadzorem pracodawcy. Przypomniał, że prawie 30 procent pracowników zatrudnionych jest obecnie na umowy na czas określony, a w takim wypadku albo nie czują się oni związani z zakładem na tyle mocno, by jeszcze zapisywać się do związku, albo wręcz pracodawca stawia im warunek: albo związki, albo dalsza praca.

Szef FZZ podkreślił, że dialog społeczny na poziomie krajowym uznaje za słaby. Trójstronna Komisja w wielu wypadkach jest jedynie „wentylem bezpieczeństwa” dla rządu, co najwyższej platformą wymiany poglądów. Staje się miejscem poważnych rozmów dopiero wtedy, gdy dochodzi do strajków. Zaznaczył, że media rzadko kreują wizerunek związków zawodowych jako konstruktywnej siły pozytywnie wpływającej na gospodarkę. Problemem związków zawodowych jest niedostatek środków finansowych na lobbowanie w obronie swoich interesów. Tadeusz Chwałka zaznaczył, że FZZ będzie występowało w obronie interesów pracowniczych wszędzie tam, gdzie jest to możliwe, na przykład w parlamencie. Nie chce natomiast wiązać się z jedną partią polityczną, choć z każdą partią, z którą będzie miało wspólne interesy, może i chce rozmawiać.

Szef FZZ ocenił, że poszczególne centrale związkowe coraz chętniej ze sobą współpracują, mimo różnych doświadczeń, celów czy sympatii politycznych. Za kluczowe uznał zawieranie porozumień w celu nadrzędnym, jakim jest obrona pracowników oraz osób, które z różnych powodów nie mogą same walczyć o swoje prawa bytowe.

Z kolei Zygmunt Mierzejewski, wiceprzewodniczący FZZ, podkreślał, że Fundacja Friedricha Eberta jako jedyna wspomaga związki zawodowe w utrzymaniu pozycji w Europie. „Trzeba zmienić wizerunek związkowca, który niszczy gospodarkę kraju...” – mówił Z. Mierzejewski. Media nie pokazują dobrych praktyk związkowych polegających na porozumiewaniu się między różnymi organizacjami w istotnych kwestiach. Często zbyt pochopnie wygłaszane są, także przez świat nauki, opinie o związkach jako o skostniałych strukturach postkomunistycznych nieprzystających do nowej rzeczywistości. Jego zdaniem na związki trzeba patrzeć nie tylko z punktu widzenia ich liczebności, bo tam, gdzie można przyjmować ludzi do związków, uzwiązkowienie wielokrotnie przekracza 50 procent zatrudnionych. Problem w tym, że możliwości działania związków są ograniczone. Dlatego niezbędne są dodatkowe unijne fundusze na wzmacnianie dialogu społecznego. Według wiceprzewodniczącego FZZ problemem jest też to, że polskie rządy obawiają się silnych związków, które potrafią porozumieć się w dialogu społecznym nie tylko między sobą, ale także z pracodawcami. Z. Mierzejewski wskazał, że miało to miejsce w debatach o kryzysie gospodarczym, gdy partnerzy społeczni potrafili wspólnie, bez udziału strony rządowej, podpisać pakiet antykryzysowy. Wiceprzewodniczący FZZ omówił także kwestię reprezentatywności związków. Powinny nią dysponować w zakładach pracy jedynie trzy związki, które jako organizacje reprezentatywne zasiadają w Komisji Trójstronnej. Znacznie ułatwiłoby to rozstrzygnięcie sporów. Pozostałe związki, realizujące jedynie swoje wąsko pojęte interesy, musiałyby mieć próg reprezentatywności ustalony na poziomie 30–40 procent. Taki projekt jest przygotowany, ale przeciwstawia się mu strona rządowa.

Trzeba pozyskiwać nowych członków.

Alfred Bujara z NSZZ Solidarność podkreślił, że trzeba zdać sobie sprawę ze słabości struktur związków zawodowych. „Jako związki zawodowe jesteśmy partnerem słabym, niezagrażają-

cym pracodawcom i rządowi na tyle, by musiał się z nami liczyć tak, jak ma to miejsce na przykład w niektórych krajach Europy Zachodniej”. Alfred Bujara przyczynę tej słabości widzi między innymi w malejącej liczbie związkowców. Przypomniał on także, że Solidarność ma zorganizowaną strukturę na poziomie centralnym i regionalnym służącą do pozyskiwania nowych członków. Największą skuteczność notuje ona w sektorze handlu. Za szczególnie problem związków przedstawiciel Solidarności uznał złą współpracę z rządem oraz z pracodawcami w zakresie ponadzakładowych układów zbiorowych oraz w Komisji Trójstronnej. „Pracodawcy wykorzystują swoją silniejszą pozycję na rynku, rząd ma własne priorytety, a my – jako pracownicy – tylko na tym wszystkim tracimy” – powiedział. Wskazał przy tym na sytuację w placówkach handlowych, gdzie dialog z pracodawcą jest zwykle pozorowany. Nawet jeśli odbywają się rozmowy, to nie przynoszą one żadnego rezultatu. Warunki pracy w handlu są coraz gorsze, rzekomo z powodu kryzysu, którego tak naprawdę w tej gałęzi gospodarki nie było. Można było zauważyć ciągły wzrost sprzedaży, a mimo to w ostatnich dwóch latach pracodawcy wciąż cięli koszty pracy, przede wszystkim zwalniając ludzi (w niektórych sieciach nawet od 40 do 50 procent załogi).

Następną patologią mającą wpływ na zmniejszenie uzwiązkowienia są, zdaniem przedstawiciela Solidarności, nowoczesne, bardzo elastyczne formy zatrudnienia. Chodzi o umowy na czas określony i umowy cywilnoprawne, których ilość ciągle wzrasta. Alfred Bujara podkreślił, że „polscy pracownicy godzą się na warunki, jakie funduje im kapitał transnarodowy, niestety nie potrafią się im przeciwstawiać”. Opowiedział się też za zmianą ustawy o związkach zawodowych. „Funkcjonowanie na rynku pracy wyłącznie związków reprezentatywnych doprowadziłoby do sytuacji, w której ich pozycja wzmocniłaby się” – argumentował.

Sławomir Adamczyk z NSZZ „Solidarność” wskazywał podczas seminarium, że związki zawodowe w Polsce są postrzegane jako pewien element przeszłości, nie zaś jako ważny ele-

ment budowy nowego społeczeństwa obywatelskiego. Dlatego też trudno się dziwić, że są spychane na pozycję konfrontacyjną. „Władzy publicznej powinno zależeć, by związki zawodowe stały się częścią sprawnie funkcjonującego społeczeństwa obywatelskiego. Tymczasem u nas problemem jest uznanie przez władzę, że bez związków zawodowych nie można realizować społecznej gospodarki rynkowej, która została przecież wpisana do Konstytucji” – mówił. Zdaniem Sławomira Adamczyka pozycję związków zawodowych można wzmocnić poprzez podzielenie się władzy odpowiedzialnością za sytuację w kraju z partnerami społecznymi. Muszą oni udowodnić, że uważają związki zawodowe za trwałą część polskiego systemu pracy. W przeciwnym wypadku, jak dowodził przedstawiciel Solidarności, nie ma nadziei na rzeczywisty dialog społeczny. Wskazał też na wagę dialogu autonomicznego i dwustronnego, które, w jego opinii, w Polsce się nie rozwijają. „Organizacje pracodawców nie mają najmniejszej ochoty współpracować ze związkami zawodowymi w kwestii na przykład układów zbiorowych. Nie ma też z kim negocjować układów ponadzakładowych, na przykład w sektorze banków i handlu” – mówił. Zdaniem przedstawiciela Solidarności należałoby być może, tak jak w krajach Europy Zachodniej, wprowadzić ustawy nakazujące zrzeczenia się pracodawców, by mogli być dla związków partnerami w tego rodzaju rozmowach.

Współpraca z ruchami społecznymi.

„Struktury związkowe podobnie jak inne struktury, osoby fizyczne i prawne starzeją się. Dlatego powinny być unowocześniane, doskonałe” – mówił Jan Guz, przewodniczący OPZZ. Przypomniał, że jeszcze kilkanaście lat temu związek był potrzebny klasie robotniczej, by zorganizować protest, strajk, wystąpić ze wspólnymi żądaniami. Natomiast dzisiaj ta struktura jest potrzebna do dialogu, negocjacji. „Taką zmianę wymusza życie, ale ruch związkowy jest w Polsce potrzebny i nikt go nie zastąpi. Związek jest potrzebny, by występować w sposób zorganizowany wobec administracji rządowej

i samorządowej, a także do prowadzenia negocjacji” – powiedział Jan Guz.

Zdaniem przewodniczącego OPZZ w osiągnięciu założonych celów związkom zawodowym mogą pomagać także partie polityczne. Pozwoli to „mieć przełożenie na Sejm i Senat”. Osiągnięciem celu będzie także współpraca z organizacjami pozarządowymi, społecznymi, kobiecymi. „Związki zawodowe muszą szerzej wyjść do społeczeństwa” – powiedział Jan Guz. Z kolei Andrzej Radzikowski, wiceprzewodniczący OPZZ, powiedział, że trzeba zrobić wszystko, by poszerzyć zakres osób uprawnionych do zrzeczania się w związkach zawodowych. Wskazał również, że w rewitalizacji związków zawodowych bardzo pomocne mogą być środki z Europejskiego Funduszu Społecznego. Ich wykorzystanie przez polskie związki zawodowe jest jednak kroplą w morzu wszystkich środków całego EFS w Polsce. Argumentował, że w UE to partnerzy społeczni dysponują większością tego funduszu i to związki zawodowe, a nie prywatne firmy, prowadzą na przykład szkolenia za pieniądze z EFS. Tę sytuację w Polsce trzeba zatem zmienić jak najszybciej. Pomoże to również związkom w stworzeniu zaplecza eksperckiego na wzór innych państw UE.

Sławomir Broniarz ze Związku Nauczycielstwa Polskiego zauważył, że pracownicy okazują niechęć do przystępowania do związku zawodowego, ponieważ niezależnie od członkostwa i tak korzystają z ich działań. Skoro można mieć korzyści bez przynależności do związku, to po co płacić składki? Podkreślał również, że historia dialogu społecznego Komisji Trójstronnej jest wciąż w Polsce stosunkowo krótka. Dlatego konieczna jest edukacja w tym zakresie, i to zarówno po stronie rządu, jak i związków zawodowych oraz pracodawców. Dialog wymaga bowiem dojrzałości intelektualnej, ale nie w połączeniu z poczuciem wyższości, które niesłusznie przypisują sobie w stosunku do związkowców pozostali partnerzy społeczni. „... nie buduje dobrego klimatu do zaufania i partnerstwa, chociażby w TK” – mówił. Wskazywał też, że często ten wize-

runek „gorszego partnera” kształtują media i to też należy jak najszybciej zmienić.

Współpraca jest konieczna. W podsumowaniu dyskusji partnerów prof. Juliusz Gardawski z SGH stwierdził, że nie jest wcale pewne, że związki zawodowe przeżywają kryzys, jak zwykle się ostatnio uważać, natomiast na pewno są osłabione. „Nie są one akceptowane w mediach, mają problemy z władzą, ale reprezentują ponad 2,5 mln pracowników”. Uznał, że jeśli osłabienie wynika z przyczyn egzogennych (zewnętrznych) to nie jest to wielki problem. Inaczej byłoby gdyby wynikało ono z czynników endogennych (wewnętrznych). Wówczas należy postawić pytanie, czy w związkach zawodowych istnieje dostateczna świadomość tego, że w sprawach strategicznych powinny stworzyć wspólny front. Przy niesprzyjającym środowisku politycznym działania pojedynczych związków znacznie częściej mogą bowiem okazywać się bezskuteczne. Warto zatem zacząć budować platformę porozumienia. „Polski ruch zawodowy ma swoje oczekiwania, jednak wciąż wygląda to jak gra trzech partnerów, którzy czasami się porozumiewają, a czasami nie. Najwyższy czas, by przewodniczący trzech reprezentatywnych central związkowych wybrali konkretne, ważne dla wszystkich związków sprawy i ustalili, że będą wspólnie działać w celu ich realizacji” – powiedział prof. Juliusz Gardawski. Zaznaczył też, że twierdzenia jakoby przedstawiciele związków zawodowych zasiadali w Komisji Trójstronnej po to, aby legitymizować poczynania rządu nie są uzasadnione. Po pierwsze zasiadają oni tam w imię własnego interesu. Po drugie nie dają rządowi koncesji.

Prof. Juliusz Gardawski zaznaczył ponadto, że z dyskusji wyraźnie wynikało, że związki zawodowe cechuje znaczna aktywność polityczna. Solidarność budowała swego czasu rząd, OPZZ tworzył partię lewicową, czyli SDRP. Problemem jest jednak odpowiedź na pytanie, czy ten udział w polityce jest rzeczywiście ważny i na ile przynosi związkom korzyści, zjednuje członków? W opinii Juliusza Gardaw-

skiego najistotniejszym wnioskiem z debaty jest jednak stwierdzenie o konieczności restrukturyzacji związków zawodowych. Pojawia się tu jednak wiele problemów, począwszy od porozumień między związkami zawodowymi, poprzez nawiązywanie współpracy z ruchami społecznymi, z lokalnymi społecznościami i władzą samorządową, po kontakty z rządem i parlamentem.

Odrębną sprawą pozostaje współpraca związkowa w skali międzynarodowej. Jak zauważył prof. Juliusz Gardawski, kilka udanych akcji w dużych przedsiębiorstwach międzynarodowych miało szansę realizacji właśnie dzięki solidarności międzynarodowej. Następną kwestią, którą można uznać za postulat po seminarium, jest – według prof. Juliusza Gardawskiego – edukacja członków związków zawodowych. Ostatnia sprawa zaś to świadczenie indywidualnych usług dla członków związku zawodowego, na przykład porad prawnych.

Wskazania na przyszłość. Na zakończenie seminarium przedstawiciele Fundacji Friedricha Eberta zaproponowali zorganizowanie serii warsztatów, podczas których przedstawiciele związkowi mogliby podzielić się swoimi spostrzeżeniami i odbyć szkolenia w zakresie wskazanych problemów. W celu rozważenia – jako ewentualne tematy przyszłych warsztatów, a zarazem wnioski z seminarium – wymieniono między innymi kwestie: medialnego wizerunku związku zawodowego, zmian prawnych, zbliżenia z ruchami społecznymi, strategii dotarcia do młodego pokolenia oraz do zatrudnionych w sektorze prywatnym – na zlecenie czy kontrakt – oraz kwestię powiązań z polityką. ■

Współpraca: Maciej Pańków

Józef Niemiec ponownie na stanowisku zastępcy Sekretarza Generalnego Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych (ETUC) – pisze EWA RYBICKA

Nowe władze Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych

Obradujący w Atenach w dniach 16–19 maja 2011 roku XII Kongres Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych dokonał wyboru nowych władz Konfederacji. Sekretarzem Generalnym została Bernadette Sègol z Francji – pierwsza kobieta na tym stanowisku w historii ETUC. Zastępcami Sekretarza Generalnego wybrani zostali: Józef Niemiec (Polska) i Patrick Itschert (Belgia). Funkcję sekretarzy Konfederacji pełnić będą: Claudia Menne (Niemcy), Luca Visentini (Włochy), Veronica Anna-Maria Nilsson (Szwecja), Judith Karton-Darling (Wielka Brytania). Na czele organów zarządzających ETUC (tj. Kongresu, Komitetu Wykonawczego i Komitetu Sterującego) w trakcie kolejnej kadencji stać będzie przewodniczący Ignacio Fernandez Toxo z Hiszpanii. W skład Komitetu Sterującego wszedł Piotr Duda, przewodniczący NSZZ Solidarność.

Kongres jest najwyższą władzą ETUC i co cztery lata określa założenia polityki i najważniejsze kierunki działań europejskiego ruchu związkowego, co ma bezpośredni wpływ na relacje konfederacji z europejskimi partnerami (Unią Europejską, Radą Europy czy z europejskimi organizacjami pracodawców).

Ostatni Kongres odbywał się pod hasłem „Mobilizacja na rzecz Europy Socjalnej”. Wzięło w nim udział ponad tysiąc delegatów pochodzących z 83 organizacji członkowskich reprezentujących 36 państw. Na czele delegacji NSZZ Solidarność stanął przewodniczący Piotr Duda, a na czele delegacji OPZZ – przewodniczący Jan Guz.

Obrady XII Kongresu ETUC przypadły na trudny okres kryzysu finansowego i gospodarczego. Debatowano nad wypracowaniem nowego programu europejskiego ruchu związkowego. Debata miała miejsce w sześciu zespołach, które rozpatrywały takie problemy, jak: możliwości ograniczenia wpływu kryzysu finansowego na pracowników i powstających na tym tle nierówności; relacje pomiędzy wymogami wspólnego rynku i fundamentalnymi prawami pracowniczymi; polityka sąsiedztwa z krajami Morza Śródziemnego; przyszłość europejskiej polityki przemysłowej; sposób funkcjonowania ruchu związkowego w erze internetowych sieci społecznych.

Pierwszego dnia (16 maja 2011 roku) prace Kongresu koncentrowały się na zagadnieniach związanych z zarządzaniem gospodarką w warunkach kryzysu oraz z regulacjami do-

tyczącymi zatrudnienia i finansów. Europejscy związkowcy wyrazili zaniepokojenie polityką gospodarczą Unii Europejskiej, opartą na presji na obniżanie standardów pracy i płac oraz ograniczaniu dostępu do usług publicznych i bezpieczeństwa socjalnego. Zdaniem związkowców kryzys, który rozpoczął się na rynkach finansowych, staje się pretekstem do narzucania sposobów zarządzania gospodarką – sposobów podważających wspólnotowy dorobek w zakresie spraw społecznych oraz ingerujących w systemy wynagradzania pracowników. Do tych problemów nawiązał w wystąpieniu przewodniczący OPZZ, który podkreślił: „W żadnym wypadku Europa nie może podejmować prób konkurowania w oparciu o niskie wynagrodzenia, niskie koszty pracy czy złe warunki pracy. To początek końca naszych marzeń o Europie Socjalnej”¹.

Kongres wystosował list do ministrów finansów państw członkowskich Unii Europejskiej wraz z rezolucją, w której zaapelował o odejście od polityki cięć budżetowych oraz o respektowanie *autonomii partnerów społecznych* i prowadzonych przez nich rokowań zbiorowych, ze szczególnym uwzględnieniem obszaru kształtowania wynagrodzeń.

Prace Kongresu drugiego dnia (17 maja 2011 roku) koncentrowały się wokół dokumentu dyskusyjnego pt. *W stronę europejskiego rynku pracy* i dotyczyły takich zagadnień, jak: budowa europejskiego modelu społecznego na rzecz większej równości i spójności, zrównoważony rozwój, uzasadniona mobilność, zdrowie i bezpieczeństwo w miejscu pracy, dialog społeczny na różnych poziomach, solidarne działania na rzecz uczciwej globalizacji.

Przewodniczący NSZZ Solidarność zauważył, że w trakcie tworzenia nowego ładu gospodarczego w Europie nie może zabraknąć głosu pracowników². Kongres zapowiedział prowadzenie szerokiej kampanii przeciwko dumpingowi społecznemu w Europie pod hasłem „Równe płace, równe prawa”.

W programie drugiego dnia Kongresu przewidziano także wręczenie nagród: nagroda

ETUC za szczególne zasługi na rzecz Europy społecznej przypadła Jacquesowi Delorsowi, byłemu przewodniczącemu Komisji Europejskiej, natomiast nagrodę Briana Bercussona otrzymała Rebecca Zahn z Uniwersytetu Europejskiego we Florencji. W trzecim dniu obrad (18 maja 2011 roku) uczestnicy Kongresu dokonali wyboru nowych władz ETUC.

„Manifest Ateński”. Na zakończenie Kongresu przyjęty został tzw. **Manifest Ateński**, który stanowi swoistą „mapę drogową” dla europejskiego ruchu związkowego na najbliższe cztery lata³. Uczestnicy Kongresu opowiedzieli się przeciwko paktowi Euro Plus, który ma zastosowanie do państw strefy Euro oraz 6 innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Zapowiedzieli promocję wyższości podstawowych praw społecznych nad swobodami wolnego rynku – zgodnie z hasłem „Europejska polityka gospodarcza ma służyć ludziom, nie rynekowi”. Europejskie związki zawodowe będą także domagać się ustanowienia specjalnego wydziału pracy w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

ETUC zabiega również o skuteczne i surowe regulacje dla rynków finansowych i agencji ratingowych, a także o wprowadzenie podatku od transakcji finansowych. Za niedopuszczalne związkowcy uznają wypłacanie wygórowanych premii i odpraw dla kadry zarządzającej. Ponadto europejscy związkowcy domagają się zdecydowanych działań na rzecz zmniejszenia bezrobocia wśród młodych ludzi, gwarantowanego dostępu do edukacji i szkoleń oraz inwestycji w edukację – od nauczania początkowego do szkół wyższych. ■

¹ Pełny tekst wystąpienia: Kronika związkowa OPZZ nr 90/2011 z dnia 17.05.2011 r., [na stronie internetowej:] <http://kronika.opzz.org.pl>.

² <http://solidarność.org.pl>

³ Tekst Manifestu Ateńskiego w angielskiej lub francuskiej wersji językowej, [na stronie internetowej:] <http://www.etuc.org>

28 kwietnia w Sejmie odbyła się uroczysta sesja Rady Ochrony Pracy z okazji Dnia Ofiar Wypadków przy Pracy. Ten dzień był jednocześnie Światowym Dniem Ofiar Wypadków przy Pracy*. W 2011 roku hasłem przewodnim obchodów tego dnia jest „System zarządzania bezpieczeństwem pracy narzędziem ciągłego doskonalenia” – pisze ANNA GRABOWSKA

Dialog wokół zasad bezpiecznej pracy Światowy Dzień Ofiar Wypadków przy Pracy

Podczas sesji Rady Ochrony Pracy partnerzy społeczni i przedstawiciele różnych instytucji debatowali nad zarządzaniem bezpieczeństwem i higieną pracy w zapobieganiu wypadkom i chorobom w górnictwie. Zdaniem Adama Ambrozika z Pracodawców RP, zagadnienia związane z wypadkami przy pracy powinny być systematycznie omawiane w Komisji Trójstronnej (TK), tak jak na przykład sprawozdanie z działalności ZUS czy efekty zarządzania Funduszem Rezerwy Demograficznej.

Komisja Trójstronna jest właściwym miejscem do wypracowywania zmian prawnych mających poprawić bezpieczeństwo w pracy. Partnerzy społeczni, często jako praktycy, są bowiem szczególnie dobrze zorientowani w tych sprawach. Przedmiotem regularnych prac TK powinien stać się także temat BHP. Z kolei Jacek Męcina, ekspert PKPP Lewiatan, zaznaczył, że tylko wspólne wysiłki organów władzy, ad-

ministracji, instytucji, partnerów społecznych, związków zawodowych mogą przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa i higieny pracy. Przypomniał, że okres po akcesji Polski do Unii Europejskiej był okresem bardzo poważnych, pozytywnych zmian, idących w kierunku podwyższania standardów BHP, ale wiązał się on również z ogromnymi nakładami, które musieli ponosić pracodawcy na rzecz realizacji tych standardów. Podkreślił, że teraz należy zapewnić przejrzystość przepisów BHP, ponieważ dla pracodawców istotnym problemem staje się możliwość uzyskania jednoznacznej informacji w kwestii prawidłowego stosowania tych norm. Zdaniem J. Męciny należy poprawiać relacje między pracodawcami a Inspekcją Pracy, między pracodawcami a związkami zawodowymi, gdyż to przyczyni się z jednej strony do zapewnienia w zakładach jak najlepszych warunków BHP, a z drugiej – do lepszego przestrzegania przepisów w tym zakresie. „W kwestiach dotyczących ochrony życia i zdrowia potrzebne jest współdziałanie i wzajemne zaufanie. Konflik-

* W 2003 roku proklamowała ten dzień Międzynarodowa Organizacja Pracy. W Polsce 28 kwietnia jako Dzień Ofiar Wypadków przy Pracy obchodzony jest od czasu rozpoczęcia transformacji systemowej, ale oficjalnie został ustalony dopiero uchwałą Sejmu z dnia 9 lipca 2003 roku jako Dzień Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Pracy.

ty muszą ustępować dialogowi, ale także precyzyjnym, szybkim decyzjom” – powiedział Jacek Męcina.

Zysk a bezpieczeństwo pracy. Zbigniew Janowski z OPZZ mówił, że w Polsce zdecydowanie za często dochodzi do wypadków przy pracy, przede wszystkim w górnictwie, budownictwie, transporcie i rolnictwie. Do obciążeń fizycznych pracowników coraz częściej dołączają się zagrożenie psychiczne oraz stres będący pośrednią przyczyną wielu schorzeń. Zdaniem OPZZ „obecny system bezpieczeństwa i ochrony zdrowia zbliża się do granic swoich możliwości rozwojowych, na jego bazie można doskonalić prewencje i nadzór, poszerzać kontrolę. Ale nie można osiągnąć jakościowej zmiany tam, gdzie wciąż podstawowym czynnikiem pracy pozostaje człowiek”. Dlatego też OPZZ uważa, że potrzebne są zmiany systemowe, w ramach których rozwiązania prawne będą sprzyjać bezpiecznej pracy. „Potrzebny jest system, w którym kultura bezpiecznej pracy będzie na tym samym poziomie ważności co efekt ekono-

miczny, system, w którym bezpieczna praca będzie elementem pozytywnego wizerunku firmy, a inwestycje w bezpieczeństwo będą się opłacać” – powiedział Z. Janowski.

Tadeusz Chwałka, przewodniczący Forum Związków Zawodowych, jako wieloletni praktyk odniósł się do głównego tematu sesji, czyli wypadków w górnictwie. Podkreślił, że najczęstsze przyczyny nieprawidłowości w kopalniach związane są z: niesprawnością urządzeń zraszających, złym stanem zapór przeciwwybuchowych, uznaniowym używaniem masek przez górników, nieznanymi przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpyłowej. W jego opinii nie powinno być tak, że wyniki ekonomiczne, jakie chce osiągnąć zarządzający kopalnią przesłaniają kwestie bezpieczeństwa pracy. „Niech zamiast 1,5 mld zysku, jak w jednej ze spółek węglowych, będzie on o 200 mln mniejszy, ale niech znajdą się środki na nowe technologie, maszyny i urządzenia, ponieważ trudno poważnie rozmawiać o współpracy z ośrodkami badawczymi, jeżeli za tym nie pójda pieniądze” – powiedział przewodniczący Forum Związków Zawodowych.

300 wypadków dziennie

Każdego dnia roboczego zdarza się w Polsce około 300 wypadków przy pracy, 3 osoby tracą życie, a 10 zostaje inwalidami. Rocznie daje to blisko 70 tys. ofiar. Według danych GUS w 2010 roku było 94 207 wypadków przy pracy, z czego 444 śmiertelnych, 625 ciężkich, pozostałe to wypadki lekkie. Na tysiąc pracujących, średnio w całej Polsce, przypadło 8–12 osób, które doznały jakiegoś urazu w pracy czy w związku z jej wykonywaniem. Wypadkom przy pracy uległo w tym czasie 29 657 kobiet i 1124 młodocianych.

Najwięcej wypadków zanotowano w branży przetwórstwa przemysłowego – 31 734. Kolejne miejsca zajmują: produkcja artykułów spożywczych – 5920, górnictwo i wydobywanie – 3175, z tego wydobywanie węgla kamiennego – 2107 wypadków. Najmniej – 29 wypadków –

miało miejsce w 2010 roku przy produkcji wyrobów tytoniowych.

Najczęściej wypadkom ulegają osoby w przedziale wiekowym 30–40 lat, ze stażem zawodowym krótszym niż 1 rok i od 1 roku do 3 lat.

Ciekawe może być to, że – według danych GUS – pracownicy obsługi biurowej ulegają wypadkom ponad 4 razy częściej niż technicy czy pracownicy ochrony i prawie o 1/3 częściej niż na przykład robotnicy budowlani. Najczęstsze przyczyny urazów to kontakt z prądem, temperaturą, niebezpiecznymi substancjami chemicznymi, ale także zmiążdżenia, zgniecenia, złamania.

Największa liczba odszkodowań wypłaconych z tytułu wypadków przy pracy w 2010 roku przypadła na województwo wielkopolskie, ponad 3,4 mln zł, mazowieckie ponad 1,5 mln zł, a najmniejsza na lubelskie – ponad 305 tys. zł.

Górnicy najbardziej narażeni

Ze sprawozdania z działalności Głównego Inspektora Pracy (GIP) za 2010 rok wynika, że w latach 2007–2009 doszło w kontrolowanych kopalniach do 1734 wypadków przy pracy, w tym 12 ciężkich i 13 śmiertelnych. Często nie wpisywano prawidłowych przyczyn wypadku, co prowadziło do formułowania niewłaściwych wniosków profilaktycznych. Jako przyczynę wypadku podawano na przykład „zaskoczenie niespodziewanym zdarzeniem”, podczas gdy w rzeczywistości miało miejsce na przykład oberwanie skał. Najczęściej pojawiały się ogólnikowe stwierdzenia, że uszkodzony przyczynił się do zaistnienia wypadku. Nie odnoszono się przy tym do stanu technicznego maszyn i narzędzi, które mogły w istotny sposób przyczynić się do powstania wypadku.

W opinii GIP podstawową przyczyną nieprawidłowości w kopalniach jest zbyt małe zatrudnienie, zwłaszcza niewystarczająca liczba pracowników posiadających odpowiednie doświadczenie i uprawnienia. Jednak według Wyższego Urzędu Górniczego w 2010 roku około 78 procent wypadków przy pracy w górnictwie było wynikiem błędu lub nieuwagi człowieka. Ze sprawozdania GIP wy-

nika, że na liczbę wypadków spowodowaną przez pracowników mogło mieć wpływ naruszenie przepisów dotyczących czasu pracy. Jak zaznacza w swoim sprawozdaniu GIP, częstą praktyką w kopalniach było nieudzielanie dnia wolnego w zamian za pracę na przykład w niedzielę, nagminne zatrudnianie pracowników powyżej 5 dni w tygodniu w przyjętym okresie rozliczeniowym. Nie udzielano im raz na 4 tygodnie wolnej od pracy niedzieli, nie zapewniano nieprzerwanego odpoczynku dobowego oraz tygodniowego, zatrudniono ich powyżej dopuszczalnej liczby godzin nadliczbowych w roku.

Przykładem dobrych praktyk dbania o bezpieczeństwo pracy w górnictwie jest program „Zero tolerancji”, stosowany w firmie Górażdże Cement SA. Przedstawiciele WUG uważają, że wiele elementów tego programu można zaadaptować i wdrożyć w kopalniach węgla kamiennego. Chodzi przede wszystkim o nietolerowanie niebezpiecznych zachowań wśród załogi, zgłaszanie takich przypadków oraz zauważonych zagrożeń i każdorazowe, jak najszybsze podejmowanie odpowiednich działań, by wyeliminować zagrożenie.

Stanisław Kłysz z NSZZ Solidarność podkreślił, że obecnie pracownicy na pierwszym miejscu stawiają samo posiadanie pracy, od której zależy ich sytuacja materialna, a dopiero później jej bezpieczeństwo. Podał przykład premii w górnictwie przyznawanej za bezwypadkową pracę. Otóż działa ona na niekorzyść statystyk wypadkowości, ponieważ pracownicy zatają wypadki w pracy, aby odnieść korzyści materialne. Związek ocenia, że na zmniejszenie wypadkowości i chorób zawodowych wpłynęłoby wyłączenie dodatków pieniężnych z tytułu pracy w warunkach szkodliwych, uciążliwych i niebezpiecznych. S. Kłysz przypomniał, że Solidarność proponowała w Trójstronnej Komisji rozszerzenie kompetencji Komisji BHP w zakładach, o których mówi kodeks pracy. Chodzi o to, by miała ona możliwość

wprowadzania rozwiązań wynikających z doświadczenia i wpływających na poprawę bezpieczeństwa pracy. Jak dotychczas propozycja pozostała jednak bez odpowiedzi.

Najcięższe wypadki - w górnictwie. Wypadki przy pracy są silnie skojarzone z miejscem wykonywania niemal każdej pracy. Dlatego już w Kodeksie Napoleona znalazło się pojęcie odpowiedzialności cywilnej za utratę zdrowia i życia poszkodowanych w wypadkach przy pracy. Około roku 1840 w Anglii wprowadzono obowiązek zwrotu przez pracodawcę kosztów leczenia osobom okaleczonym przez wypadki przy pracy oraz zapewnienia im renty.

Górnictwo jest branżą, która od lat narażona jest na szczególnie dużo ciężkich, nierząd-

ko kończących się utratą życia, wypadków. W kopalniach dochodzi do ponad 2 tys. rozmaitych wypadków przy pracy rocznie. Zniwelowanie niebezpieczeństw wymagałoby prawdopodobnie zamknięcia 90 procent kopalń. Polskie kopalnie węgla kamiennego schodzą z wydobywaniem coraz głębiej i zagrożeń przybiera. Ponad 90 procent wypadków oraz chorób zawodowych w górnictwie miało miejsce właśnie pod ziemią. Najbardziej niebezpieczne jest tu zagrożenie wybuchem metanu, a na ochronę przed takimi zdarzeniami kopalnie przeznaczają setki tysięcy, jeśli nie miliony złotych. Ale równie niebezpieczna okazuje się praca wykonywana na powierzchni, związana na przykład z obsługą maszyn i urządzeń. Górnicy giną także między innymi przy taśmociągach czy kombajnach.

Piotr Litwa z Wyższego Urzędu Górniczego zaznaczał, że w górnictwie około 40 procent wszystkich wypadków to wypadki śmiertelne. To wynik zwłaszcza tępnięć oraz wady czy złe użytkowanie urządzeń technicznych. Ale częstymi przyczynami są również: poślizgnięcia, upadki, potknięcia (około 30 procent wypadków ogółem). Ale w 2010 roku zanotowano aż 78 procent wypadków, które spowodowane były czynnikiem ludzkim. Dla przykładu w 2003 roku odsetek ten wynosił 53 procent. Zdaniem Piotra Litwy świadczy to o coraz gorszym przygotowaniu pracowników. Odrębnym problemem górnictwa są choroby zawodowe. Dominuje pylica płuc, która stanowi, aż 78 procent wszystkich chorób. Odnotowuje się często również uszkodzenie słuchu.

„Stan przestrzegania prawa w zakresie przepisów i zasad bezpieczeństwa pracy jest wciąż daleki od powszechnych oczekiwań, szczególnie w budownictwie i górnictwie” – mówił podczas konferencji Tadeusz Jan Zając, ówczesny Główny Inspektor Pracy. Podkreślał, że w dalszym ciągu brakuje skutecznego nadzoru nad wykonywaną pracą, często także przydzielana jest pracownikom praca w warunkach stałego zagrożenia życia i zdrowia zatrudnio-

nych, taka, do której nie posiadają odpowiednich kwalifikacji. Dochodzi do tego z powodu kierowania się przede wszystkim wynikiem finansowym. Inspektorzy pracy zwrócili też uwagę na schematyczne podejście do szkoleń w zakresie BHP.

Niezbędne metody zarządzania wiedzą.

Danuta Koradecka, dyrektor Centralnego Instytutu Ochrony Pracy (CIOP), powiedziała, że zarządzanie bezpieczeństwem i higieną pracy stało się integralną częścią zarządzania przedsiębiorstwami, ich finansami, zasobami ludzkimi, środowiskiem. Z kolei dr Daniel Podgórski, zastępca dyrektora CIOP, zauważył, że najczęstszą przyczyną wypadków w górnictwie jest nieprawidłowe zachowanie się pracowników, którzy lekceważą zagrożenia, polecenia przełożonych, nie znają bezpieczeństwa i higieny pracy, mają zbyt małe doświadczenie. Zapobieganie wypadkom wymaga poszerzania tzw. wiedzy ukrytej pracowników, czyli tej, która nigdzie nie jest udokumentowana, a pozostaje jedynie w umysłach pracowników i jest upowszechniana poprzez ich wzajemne kontakty. Następnie wiedza ta powinna zostać udokumentowana i zamieniona w wiedzę jawną, grupową. W kolejnej fazie, poprzez takie działania jak na przykład szkolenia czy instruktaż, ponownie przekształca się w wiedzę indywidualną o charakterze ukrytym, będącą w posiadaniu poszczególnych pracowników. ■

Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za 2010 rok wskazuje, że skala wykroczeń związanych z BHP czy prawami pracowniczymi z ostatnich lat utrzymuje się na podobnym poziomie – pisze ANNA GRABOWSKA

Najwięcej wykroczeń dotyczyło wynagrodzeń

Sprawozdanie Państwowej Inspekcji Pracy za 2010

W 2010 roku inspektorzy Państwowej Inspekcji Pracy (PIP) przeprowadzili 95,3 tys. kontroli u 70,1 tys. pracodawców zatrudniających łącznie prawie 3,7 mln osób. Dodatkowo przeprowadzili 6 tys. krótkich kontroli ukierunkowanych na likwidację najpoważniejszych zagrożeń dla życia lub zdrowia pracowników w sferze BHP. Miały one miejsce przede wszystkim w budownictwie i przetwórstwie przemysłowym. Inspektorzy pracy – w związku ze stwierdzonymi naruszeniami przepisów BHP – wydali 337,3 tys. decyzji (w 2009 roku było ich 354 tys.). Jednocześnie specjaliści PIP udzielili ponad 1,2 mln bezpłatnych porad, w tym 968,4 tys. były to porady prawne, a 272,1 tys. – techniczne.

Inspektorzy wydawali czasami decyzje nakazujące zaprzestania prowadzenia działalności w ogóle bądź działalności określonego rodzaju. Były one jednak nieliczne – 33, a w 2009 roku –

50. Chodziło o sytuacje, w których stan bezpieczeństwa i higieny pracy zagrażał życiu lub zdrowiu pracujących. Zakłady organizowały prace w pomieszczeniach, które nie spełniały wymagań techniczno-budowlanych. Na przykład działalność usługową prowadzono w pomieszczeniach gospodarczych lub garażach, w których nie było wentylacji nawet wtedy, gdy miała miejsce emisja czynników szkodliwych dla zdrowia. Czasami pracodawca nie zapewniał właściwego oświetlenia dziennego, na przykład w lokalach, które były usytuowane poniżej poziomu powierzchni otaczającego terenu.

Problemy z pensjami i prawami. Inspektorzy wydali prawie 9,4 tys. decyzji nakazujących wypłatę wynagrodzeń lub innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy (180,6 mln zł). Zaległości dotknęły ponad 117,2 tys. pracowników. W 2009 roku inspektorzy wydali 9,2 tys. takich decyzji, które dotyczyły poszkodowanych 111,9 tys. pracowników (142 mln zł), natomiast w 2008 roku – wydali 8,5 tys. decyzji, dotyczących 82 tys. pracowników (91,3 mln zł).

Problem z zaległościami dotyczy zwłaszcza przychodni lekarskich i szpitali. W co piątej tego typu placówce istniał problem z płacami. Polegał on na tym, że placówka przeznaczała na wynagrodzenia tylko około 40 procent kwot, o które wzrosło zobowiązanie wobec Narodowego Funduszu Zdrowia.

W 6 przypadkach pracodawca w ogóle nie chciał podnieść pensji, mimo podpisania wyższego kontraktu z NFZ, a w 9 – zaniżał kwoty przeznaczone na wzrost wynagrodzeń. W co trzeciej przychodni lub szpitalu nieprawidłowo obliczano wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych.

Warunki i czas pracy. Kontrole dotyczyły także wykroczeń przeciwko prawom pracowniczym. W 2010 roku stwierdzono 88 tys. naruszeń prawa w tym zakresie (w 2009 roku było ich 85,4 tys., a w 2008 roku – 79,2 tys.). Prawo naruszało 32 procent kontrolowanych firm (w 2009 roku – 43 procent). Najczęściej pracodawcy naruszali prawo w zakresie: przygotowania warunków pracy (22,7 tys. firm), wynagrodzenia za pracę (14,4 tys.), rozliczania czasu pracy (8,8 tys.), określania stanowisk i procesów pracy (7,3 tys.), sprawności maszyn i urządzeń technicznych (6 tys.), legalności zatrudnienia (5,5 tys.), występowania czynników szkodliwych i uciążliwych (4,6 tys.), stosunku pracy (4,3 tys.), sprawności urządzeń i instalacji energetycznych (2,7 tys.), wyposażenia obiektów i pomieszczeń pracy (1,6 tys.), udzielania urlopów (1,1 tys.).

Sądy orzekły grzywny za łamanie przepisów BHP na kwotę prawie 7 mln zł (przeciętna grzywna – 2 tys. zł). Natomiast inspektorzy pracy nałożyli mandaty karne w 2010 roku na kwotę 24,9 mln zł (średnio 1 211 zł na jednego ukaranego).

Skargi i wnioski. W 2010 roku do PIP wpłynęło 42,7 tys. skarg czyli o 23 procent więcej niż w 2009 roku. 68 procent z nich okazało się zasadnych całkowicie lub częściowo.

33 procent skarg złożyli byli pracownicy firmy, 30 procent obecni pracownicy, 17 procent stanowiły anonimy, 3 procent pochodziło od obowiązków zawodowych, a 17 procent stanowiły skargi tak zwane pozostałe. W porównaniu z 2009 rokiem dwukrotnie wzrosła liczba anonimów, co sugeruje, że pracownicy odczuwają obawy przy składaniu skarg. 37 procent skarg dotyczyło wynagrodzeń i innych świadczeń pieniężnych, 20 procent – warunków pracy, 19 procent – nawiązania lub rozwiązania stosunku pracy, 12 procent – czasu pracy, 4 procent – legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej, 3 procent – urlopów, zaś 5 procent – pozostałych kwestii.

Systematycznie rosną skargi dotyczące warunków pracy – z 14 procent w 2008 roku, 18 procent w 2009 roku do 20 procent w 2010 roku. W opinii PIP jest to spowodowane zarówno rosnącą wiedzą pracowników na temat ich uprawnień, jak i między innymi wejściem w życie ustawy o emeryturach pomostowych, w której jest mowa o rodzajach pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.

Skutki braku doświadczenia. W 2010 roku inspektorzy pracy zbadali okoliczności i przyczyny 2251 wypadków przy pracy. Wśród poszkodowanych prawie 91 procent stanowili pracownicy. Pozostałe 9 procent to osoby wykonujące pracę na innej podstawie niż stosunek pracy. Poszkodowanych zostało 1109 osób o stażu pracy w zakładzie krótszym niż 1 rok, z których 329 było zatrudnionych krócej niż 7 dni. Z tej ostatniej grupy 91 osób poniosło śmierć, a 130 doznało ciężkich obrażeń ciała. W 2010 roku – podobnie jak rok wcześniej

Państwowa Inspekcja Pracy

Państwowa Inspekcja Pracy jest powołana do sprawowania nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa oraz higieny pracy, a także przepisów dotyczących legalności zatrudnienia

innej pracy zarobkowej. Nadzór nad Państwową Inspekcją Pracy sprawuje Rada Ochrony Pracy, powoływana przez Marszałka Sejmu. Każdego roku Generalny Inspektor Pracy przedstawia sprawozdanie z działalności PIP.

– ginęli głównie kierowcy pojazdów (71 procent), a następnie: robotnicy budowlani, robotnicy pomocniczy w górnictwie, elektrycy, górnicy i robotnicy obróbki kamienia, przedstawiciele władz publicznych i wyżsi urzędnicy, kowale, ślusarze, monterzy, mechanicy. Wypadki miały miejsce głównie w miejscu wykonywania produkcji (885 odnotowanych przez PIP przypadków), na terenach budów, w kamieniołomach i kopalniach odkrywkowych (629 przypadków) oraz w środkach komunikacji publicznej (225 przypadków).

Wśród najczęstszych przyczyn wypadków inspektorzy PIP wskazali: nieuwagę, brak umiejętności pracowników, zaskoczenie, niedostateczną koncentrację czy lekceważenie zagrożenia (40,2 procent), złą organizację pracy polegającą na przykład na braku nadzoru czy tolerowaniu odstępstw od przepisów i zasad, brak instrukcji lub niewłaściwe przeszkolenie z BHP (40,3 procent). Znacznie rzadziej, podobnie jak w latach ubiegłych, przyczyną wypadków przy pracy były wady konstrukcyjne lub niewłaściwe rozwiązania techniczne (11,5 procent). ■

Nowy komitet europejskiego dialogu zajmie się zagadnieniami dotyczącymi sektora centralnych administracji rządowych, w tym poprawą w nim jakości zatrudnienia i dostarczanych przez niego usług – pisze EWA RYBICKA

Nowy komitet sektorowy w dialogu europejskim

Komisja Europejska podkreślała wielokrotnie znaczenie społecznego dialogu sektorowego na poziomie europejskim¹. W grudniu 2010 roku zdecydowała o powołaniu kolejnego komitetu – tym razem dla centralnych administracji rządowych. Przedstawiciele pracowników i pracodawców z tego sektora będą mieli możliwość wypracowywania opinii, stanowisk i dokumentów dla Komisji Europejskiej w zakresie problemów europejskiej polityki społecznej i zatrudnienia, mogących mieć konsekwencje dla wszystkich zatrudnionych w centralnych administracjach rządowych na poziomie krajowym.

Komitety dialogu sektorowego są powoływane na wniosek europejskich organizacji pracodawców i pracowników reprezentujących dany sektor. Skierowują go do Komisji Europejskiej (zgodnie z zasadą określoną w *decyzji Komisji Europejskiej z dnia 20 maja 1998 r. w sprawie ustanowienia komitetów dialogu sektorowego promujących dialog między partnerami*

społecznymi szczebla europejskiego²). W przypadku powoływania komitetu dla sektora centralnych administracji rządowych zastosowano jednak procedurę szczególną. Otóż podjęto próby uruchomienia komitetu, przy wsparciu Komisji Europejskiej, jeszcze przed formalnym zobowiązaniem się partnerów do współpracy. Miała miejsce wstępna faza testowa, która obejmowała lata 2008–2009. Procedura taka zapewnia większą elastyczność wymagań stawianych organizacjom europejskich partnerów społecznych.

Komisja Europejska trzykrotnie badała reprezentatywność organizacji sektora centralnych administracji rządowych: w 2000 roku w warunkach, gdy funkcjonowała UE-15, następnie w 2004 roku – po rozszerzeniu UE do 25 państw członkowskich oraz w 2010 roku – gdy Unia liczyła 27 państw. W konsekwencji prawo do udziału w pracach komitetu dialogu społecznego dla sektora centralnych administracji rządowych uzyskały organizacje: Trade Union's National and European Administration Delegation (TUNED) oraz European Union Public Administration Employers (EUPAE).

TUNED powołany został w 2005 roku jako wspólna delegacja związków zawodowych sektora publicznego afiliowanych przy European Federation of Public Service Unions (EPSU) oraz Confederation Européenne des

Syndicats Independants (CESI). Z kolei EUPAE ma swe początki w nieformalnej Sieci UE ds. Administracji Publicznej (EUPAN), stanowiącej platformę współpracy dyrektorów generalnych właściwych ds. administracji publicznej w krajach UE.

Celem nowego komitetu jest rozwój dialogu społecznego na poziomie europejskim i poziomach krajowych na temat zagadnień dotyczących sektora centralnych administracji rządowych oraz poprawa jakości zatrudnienia i usług dostarczanych przez ten sektor. Nowy komitet rozpatruje wyłącznie sprawy dotyczące administracji rządowej – z wyłączeniem zagadnień administracji lokalnej oraz regionalnej lub innych usług publicznych, takich jak: edukacja, zdrowie i usługi publiczne. Obszary wyłączone spod właściwości nowego komitetu są bowiem przedmiotem zainteresowania wcześniej już powołanych komitetów: komitetu ds. szpitali (2006 rok), komitetu władz lokalnych i regionalnych (1998 rok) oraz komitetu ds. edukacji (2010 rok).

W tym miejscu należy zauważyć, że powoływanie kolejnych komitetów dialogu społecznego na poziomie europejskim w obszarze szeroko pojętego sektora publicznego (tj. służby publiczne oraz administracja publiczna: centralna, regionalna, lokalna) odzwierciedla istotne zmiany w funkcjonowaniu tego sektora w wyniku procesu restrukturyzacji, przeprowadzanego w państwach członkowskich UE. Zmiany te dotyczą między innymi nowych form zarządzania i stosunków pracy, obejmują także centralne administracje rządowe. Ponieważ kształtowanie stosunków pracy administracji ma miejsce coraz bardziej według zasad stosowanych w sektorze prywatnym, rośnie znaczenie dialogu społecznego – prowadzonego pomiędzy organami centralnych administracji rządowych a zatrudnionymi przez nie pracownikami. Dialog ten opiera się na wolności zrzeszania się oraz prawie do rokowań zbiorowych – zgodnie ze standardami określonymi w konwen-

cjach Międzynarodowej Organizacji Pracy czy Europejskiej Karty Społecznej.

Docelowo w skład komitetu dialogu społecznego dla centralnych administracji rządowych mają wejść reprezentanci 27 państw członkowskich UE, państw kandydujących oraz Norwegii – zarówno ze strony pracowników, jak i pracodawców. Aktualnie szacuje się, że uczestniczące organizacje partnerów społecznych obejmują 60 procent z 7 milionów pracowników sektora.

Komitet miał pierwsze posiedzenie plenarne 14 lutego 2011 roku. Przyjął wówczas dwuletni program pracy i uzgodniło, że plenarne posiedzenia odbywać się będą co najmniej raz w roku. Komitet składać się będzie maksymalnie z 60 przedstawicieli – do 30 przedstawicieli pracowników i do 30 przedstawicieli pracodawców. Zaplanowano powołanie grupy sterującej, która ma odpowiadać za sprawne funkcjonowanie komitetu, prowadzenie prac przygotowawczych. W jej skład wchodzić będzie po 6 przedstawicieli z każdej ze stron dialogu. Grupa ta będzie miała dwuletni mandat i spotykać się będzie co najmniej raz w roku.

Podniesiona została również kwestia trudności, z którymi należy zmierzyć się w pierwszym okresie działania komitetu, a wynikającymi z ostrych cięć budżetowych związanych z równoważeniem finansów publicznych w warunkach kryzysu finansowo-gospodarczego. Przewodnicząca EPSU, Anne-Marie Perrot, wskazała, że środki oszczędnościowe w sektorze publicznym podejmowane są w większości państw europejskich.

Charles Cochrane, rzecznik TUNED i wiceprzewodniczący komitetu, uznał powołanie komitetu za duże osiągnięcie i oświadczył podczas konferencji prasowej: „Po długim okresie oczekiwań pracownicy i pracodawcy sektora rządowego mają takie same prawa na poziomie europejskim, jak w innych sektorach gospodarki. Sektor rządowy jest uznawany jako sektor

z własnymi zasadami i zrobimy wszystko, co w naszej mocy, by przyczynić się do jego pomyslnego rozwoju. Niezależnie od problemu środków oszczędnościowych podjętych w większości administracji państw członkowskich stoimy przed poważnymi wspólnymi wyzwaniami. Komitet będzie ułatwiał wymianę informacji i wpływał na inicjatywy UE dotyczące ponad 7 milionów pracowników centralnej administracji rządowej. To jest początek prawdziwego dialogu społecznego, który niewątpliwie będzie obejmował zarówno formalne, jak i nieformalne dyskusje”.

Z kolei Inge Vervotte, belgijska minister Służby Cywilnej i Przedsiębiorstw Publicznych, dodała w imieniu EUPAE: „To od nas zależy, jako przedstawicieli centralnej administracji rządowej, zapewnienie sukcesu w działalności komitetu. Tylko w drodze dialogu konstruktywnego, twórczego i respektującego zasady możemy zaprezentować siebie jako godnego zaufania i strategicznego partnera na poziomie europejskim”.

¹ Komunikat z 2002 roku, „The European social dialogue, a force for innovation and change” (COM (2002) 341 final), a ostatnio dokument roboczy w sprawie funkcjonowania i potencjału europejskiego sektorowego dialogu społecznego z 2010 roku (SEK (2010) 964).

² Decyzja opublikowana w „Official Journal”, 12.08.1998, L 225/27.

Zespół ds. Polityki Gospodarczej i Rynku Pracy stworzył wewnętrzny klimat, który skutecznie mobilizuje jego członków do angażowania się w prace zespołu i do wykorzystywania szerokiego zaplecza eksperckiego. Dzięki temu zespół pracuje sprawnie, a jego wpływ na życie społeczno-gospodarcze w kraju jest istotny – ocenia ADAM AMBROZIK, członek Zespołu ds. Polityki Gospodarczej i Rynku Pracy i sekretarz Trójstronnej Komisji, w rozmowie z ANNĄ GRABOWSKĄ

Z ręką na pulsie gospodarki

Zespół ds. Polityki Gospodarczej i Rynku Pracy Trójstronnej Komisji

Adam Ambrozik, członek Zespołu ds. Polityki Gospodarczej i Rynku Pracy, podkreśla, że w Zespole pracują ludzie rozumiejący problemy gospodarcze, ekonomiczne, ale i społeczne. Są oni zwykle ekspertami z poszczególnych branż. Potrafią też z pełną otwartością korzystać z pomocy ekspertów zewnętrznych, ekspertów pracodawców czy też strony związkowej. Zresztą wszyscy partnerzy społeczni zdają sobie sprawę, że ekonomiczne problemy branż, o których rozmawiamy w Zespole, są także ich problemami. Dlatego też rzadko dochodzi do konfliktów, sporów lub głębokich rozbieżności w stanowiskach.

Zajmujemy się opiniowaniem aktów prawnych, rozwiązujemy problemy z nimi związane, proponujemy nowe rozwiązania, nie zapomina-

jąc jednocześnie o konfliktach w poszczególnych branżach czy nawet w konkretnych firmach. Dzięki temu szczególnie wyraźnie widzimy, że polskie prawo w sposób niedostateczny dostrzega specyfikę branż, a to rodzi wiele problemów. Staramy się więc je rozwiązywać.

Rozwiązania legislacyjne. Drugim obszarem aktywności Zespołu są prace nad konkretnymi rozwiązaniami legislacyjnymi. Pracowaliśmy na przykład nad zasadami prowadzenia kontroli przez Państwową Inspekcję Pracy, między innymi w zakresie kontroli legalności zatrudnienia oraz kontroli bezpieczeństwa pracy. Efektem naszych działań była zgoda partnerów społecznych na zmiany w tej ustawie, które dotychczas nie zostały jednak przez rząd przygotowane i wprowadzone.

Rozmawialiśmy również na temat problemu wchodzenia na polski rynek firm z Chin. Otóż te firmy stanowią często nieuczciwą konkurencję dla polskich przedsiębiorców. Stosują bowiem ceny dumpingowe. Zespół rekomendował, aby wprowadzić do ustawy o zamówieniach publicznych rozwiązania dające na przykład możliwość doliczania do oferty chińskiej

firmy kosztów ubezpieczenia społecznego, którego w Chinach nie ma. Oferty wszystkich firm powinny być tak samo konkurencyjne. Niestety, także w tym zakresie rząd jak dotąd nie skorzystał z naszej wspólnej rekomendacji.

W ostatnim czasie pracowaliśmy także nad projektami kilku ustaw o kluczowym znaczeniu społeczno-gospodarczym. Należałoby zwłaszcza wymienić ustawę o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz ustawę o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Partnerzy społeczni zaopiniowali je negatywnie. Mimo to weszły one w życie, zmieniając zasady dofinansowania zatrudniania osób niepełnosprawnych. Zgodnie z naszymi oczekiwaniami już widać ich negatywne konsekwencje – spada nie tylko zatrudnienie osób niepełnosprawnych, ale także liczba firm, które je zatrudniają. Okazuje się zatem, że zgodna opinia zespołu była trafna. Tym bardziej szkoda, że rząd nie wziął jej pod uwagę.

Zespołowi nie udało się natomiast wypracować wspólnego stanowiska na temat ustawy o refundacji leków i jej konsekwencjach społeczno-gospodarczych dla sektora ochrony zdrowia. Powstało tylko porozumienie po stronie pracodawców. Odbyła się dyskusja partnerów społecznych z przedstawicielami Ministerstwa Zdrowia. Pozwoliła ona poznać argumentację obydwu stron, a także umożliwiła Ministerstwu wprowadzenie korekt do własnego projektu – korzystnych zarówno dla pacjentów, jak i dla firm farmaceutycznych.

Pakiet antykryzysowy. Zespół pełni rolę ciała, które często proponuje konkretne zmiany prawa oraz formułuje rekomendacje. Sukcesem jest już sama dyskusja, która pozwala stronie rządowej lepiej zrozumieć racje partnerów społecznych. To na pewno ważniejsze niż gładkie zdania wypowiedziane przez urzędników znających problem tylko teoretycznie.

Na posiedzeniach Zespołu rozmawialiśmy także o kilku bardzo istotnych tematach dotyczących transportu i infrastruktury, między innymi o elektronicznym systemie poboru opłat drogowych, ulgowych biletach w publicznym transporcie samochodowym oraz zasadach wy-

korzystania środków na budowę dróg i autostrad. Wprawdzie w tych kwestiach nie wypracowaliśmy jednoznacznego stanowiska, ale dzięki naszemu dialogowi ostateczna treść projektu okazała się mniej niekorzystna dla przedsiębiorstw w stosunku do tego, co planował resort infrastruktury.

Zespół odegrał szczególnie ważną rolę w pracach nad pakietem antykryzysowym. To właśnie u nas powstała jego idea. Zajmowaliśmy się rozwiązaniami dotyczącymi dofinansowania wynagrodzeń pracowników, którym obniżono wymiar czasu pracy w trakcie kryzysu. Pracowaliśmy nad dofinansowaniem szkoleń pracowniczych podejmowanych w okresie przestojów firmy. Ustalaliśmy wskaźniki ekonomiczne i wymogi formalne, jakie musiał spełnić pracodawca, by w ogóle móc skorzystać z rozwiązań pakietu antykryzysowego. To wreszcie w tym zespole zostało wypracowane zwolnienie z opodatkowania świadczeń wypłacanych z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych oraz z funduszy związków zawodowych. To rozwiązanie niestety zostało zupełnie inaczej zrealizowane przez rząd.

Na każdym etapie prac nad pakietem antykryzysowym podkreślaliśmy, że wszyscy partnerzy chcą przeprowadzenia – za rok, półtora – podsumowania tego, jak funkcjonują zawarte w nim rozwiązania. Ale mieliśmy nadzieję, że powiemy, iż wykonaliśmy kawał dobrej, nikomu niepotrzebnej roboty. Liczyliśmy bowiem, że przygotowany przez nas instrument nie będzie musiał być zastosowany z uwagi na to, że kryzys ostateczny nie okaże się na tyle ostry. I w pewnym sensie tak właśnie się stało. Kryzys gospodarczy stosunkowo łagodnie obszedł się z naszymi przedsiębiorstwami, więc nie było potrzeby dokonywania gwałtownych redukcji zatrudnienia i w efekcie korzystania z rozwiązań antykryzysowych. Z ustawy antykryzysowej miały korzystać te firmy, które przed spowolnieniem gospodarczym były w dobrej kondycji, a dopiero potem popadły w kłopoty. Dziś wiemy, że takich firm było niewiele.

Zespół już rozpoczął prace nad przeniesieniem rozwiązań z ustawy antykryzysowej na

stałe do przepisów prawa. Przystaje ona bowiem obowiązywać 31 grudnia 2011 roku. Chodzi na przykład o subsydiowanie zatrudnienia czy też dofinansowanie szkoleń. Po pierwszych spotkaniach w tej sprawie widać jednak wyraźnie, że dyskusja odchodzi od kwestii merytorycznych. Wdziera się do niej zbyt wiele polityki, a związki zawodowe chcą przy tej okazji ugrać coś dla siebie i nie godzą się na wpisanie rozwiązań antykryzysowych do przepisów prawa. W zamian za taką zgodę wysuwają żądania, na przykład wzrostu pracy minimalnej, wprowadzenia obostrzeń w prawie pracy czy też ograniczenia możliwości wykorzystywania przez pracodawców umów cywilno-prawnych. Będziemy jednak wracać do tego tematu, tak samo jak do zwolnienia na czas kryzysu z opodatkowania gotówki wypłaconej z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych. Punkt ten został wprowadzony do pakietu na wniosek partnerów społecznych, ale zrealizowany przez rząd nie tak, jak to sobie wyobrażaliśmy. Chodziło bowiem o zwolnienie ze świadczeń rzeczowych i bonów, tymczasem rząd zwolnił wypłacaną z funduszu gotówkę.

Dyrektywa tytoniowa. Równie ważnym tematem jak ustawa antykryzysowa była omawiana przez Zespół w 2011 roku tzw. dyrektywa tytoniowa. Partnerom społecznym szybko udało się wypracować wspólne stanowisko w tej sprawie, ale rząd chyba nie dostrzega powagi sytuacji. Warto pamiętać, że Polska jest drugim co do wielkości producentem tytoniu i wyrobów tytoniowych. W branży tytoniowej, przetwórstwie i handlu wyrobami tytoniowymi pracuje przeszło 600 tys. ludzi. Natomiast projektowana dyrektywa wprowadza bardzo istotne ograniczenia w zakresie produkcji tytoniu, jego pakowania. To wszystko będzie oznaczało konieczność głębokiej reorganizacji procesu uprawy tytoniu i mniejsze zapotrzebowanie na pracowników. Konieczność stosowania przez Polskę dyrektywy z pewnością będzie miała istotne konsekwencje społeczno-gospodarcze. Branża tytoniowa składa się na blisko 10 procent polskiego budżetu, co

daje rocznie ponad 20 mld zł w postaci podatków dochodowych, VAT-u i akcyzy. Kolejnym ważnym tematem były dodatkowe ubezpieczenia zdrowotne. Wszyscy partnerzy społeczni z zespołu, poza PKPP Lewiatan, podpisali porozumienie, w którym skrytykowali pomysł i sposób wprowadzenia dodatkowych ubezpieczeń zdrowotnych.

Publiczne służby zatrudnienia. W najbliższym czasie przed Zespołem ds. Polityki Gospodarczej i Rynku Pracy stoi wiele wyzwań. Przede wszystkim musimy się zająć ustawą o zamówieniach publicznych. Niezbędne jest przełamanie mentalnej bariery i odejście od stosowania kryterium ceny jako jedyne przy wyborze kontrahenta. Jakie są konsekwencje trzymania się tego kryterium, pokazują dobitnie sytuacje mające miejsce przy budowie autostrad. Mamy też pomysł, żeby ustawa o zamówieniach publicznych kreowała i realizowała ogólnogospodarczy postulat zwiększania innowacyjności naszej gospodarki.

Bez wątplenia dużym wyzwaniem będzie też dyskusja nad funkcjonowaniem publicznych służb zatrudnienia. Pokutuje u nas wizerunek, że w urzędzie pracy nie szuka się pracy, a wyłącznie rejestruje się bezrobotnych. W efekcie przedsiębiorcy, którzy szukają pracownika, na ostatnim miejscu myślą, aby w tej sprawie zwrócić się o pomoc do urzędu pracy. Musimy się jak najszybciej zastanowić co zrobić, żeby usprawnić działanie urzędów pracy, poprawić ich przygotowanie nie tylko do prowadzenia szkoleń czy kursów, ale przede wszystkim poprawić jakość współpracy na linii urząd pracy-pracodawca.

Kwestią bezpośrednio związaną z wizerunkiem i rolą publicznych służb zatrudnienia jest miejsce w tym systemie służb niepublicznych, czyli na przykład agencji pracy tymczasowej, agencji pośrednictwa pracy. Ich potencjał jest ciągle jeszcze do zagospodarowania. Mogłyby stanowić istotne uzupełnienie dla służb publicznych. Mogłyby być wsparciem dla nich w aktywnej walce z bezrobociem, a także pomocą dla pracodawców w poszukiwaniu wykwalifikowanych pracowników.

Maj-Lipiec 2011

17.05. Zespół problemowy Trójstronnej Komisji ds. polityki gospodarczej i rynku pracy omawiał kwestię opodatkowania świadczeń wypłacanych pracownikom z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych (ZFŚS). Członkowie zespołu analizowali przepisy ustawy o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i pracodawców z 1 lipca 2009 roku (tzw. ustawy antykryzysowej). Pracodawcy RP zaproponowali powrót do przepisów podatkowych dotyczących świadczeń wypłacanych z ZFŚS sprzed wejścia w życie ustawy antykryzysowej, tj. sprzed lipca 2009 roku. Oznaczałoby to, że wypłaty gotówkowe z tego funduszu byłyby ponownie opodatkowane podatkiem dochodowym od osób fizycznych, tak samo jak bony towarowe przekazywane pracownikom przez pracodawców. Zwolnione z podatku byłyby jedynie, finansowane z ZFŚS, świadczenia rzeczowe o łącznej wartości do 380 zł rocznie. Zdaniem Pracodawców RP zwiększyłoby to wpływy budżetu państwa o około 500 mln zł rocznie.

Przedstawiciele związków zawodowych negatywnie ocenili tę propozycję. W ich opinii, z punktu widzenia dochodów budżetowych, nie ma znaczenia, czy pracodawca przekaże pracownikowi rzecz czy gotówkę. W tym ostatnim wypadku każdy zakup trzeba udowodnić, na przykład fakturą, co uniemożliwia wydawanie środków z ZFŚS na cele niezwiązane z celami tego funduszu. Rygorystycznie są też przestrzegane zasady udzielania pomocy z ZFŚS. Otrzymują je osoby potrzebujące, o niższych zarobkach.

Ostatecznie uzgodniono, że partnerzy wrócą do tego tematu przy okazji ustalania, które regulacje ustawy antykryzysowej powinny znaleźć się na stałe w przepisach prawa.

Podczas posiedzenia zespołu wiceminister pracy i polityki społecznej, Czesława Ostrowska, poinformowała o ustaleniach zespołu monitorującego wykonanie ustawy antykryzysowej. Zaznaczyła, że niewielu pracodawców było dotychczas zainteresowanych wsparciem ekonomicznym (na przykład dopłatami do wynagrodzeń, finansowaniem szkoleń w okresie tzw. urlopu postojowego i innymi). Największe zainteresowanie budził natomiast elastyczny czas pracy i możliwość rozliczania czasu pracy w systemie 12-miesięcznym.

Największe dyskusje dotyczyły jednak tego, czy w ogóle w Polsce mamy jeszcze kryzys gospodarczy i jak powinno się go rozumieć. Zdaniem pracodawców z Business Centre Club, PKPP Lewiatan i Pracodawców RP nie można już mówić o kryzysie gospodarczym, skoro roczny wzrost polskiego PKB wynosi około 4 procent i gdy rośnie poziom inwestycji.

Natomiast przedstawiciele związków wskazywali na fakty, że od lipca 2010 roku liczba bezrobotnych wzrosła o około 700 tys., pracodawcy nie deklarują zwiększania zatrudnienia, wysokość płac stoi w miejscu.

Partnerzy społeczni mieli też diametralnie różne zdania na temat konsekwencji wynikających ze stosowania tzw. elastycznych form zatrudnienia. Wzmagają one, zdaniem związkowców, decyzje Polaków o emigracji zarobkowej. Odczuwają bowiem brak gwarancji zatrudnienia, oferuje im się liczne umowy zlecenia, umowy na czas określony lub samozatrudnienie. Zaznaczali, że Polska znajduje się na ostatnim miejscu w Europie pod względem poziomu bezpieczeństwa zachowania pracy. To właśnie u nas najłatwiej jest zwolnić pracownika.

Pracodawcy nie zaprzeczali, ale podkreślali, że jednocześnie mamy bardzo sformalizowane zasady dotyczące czasu pracy, co zniechęca firmy do zatrudniania nowych osób. Pracodawcy obawiają się bowiem, że będą zmuszeni zatrudniać daną osobę dłużej, niż potrzebują.

Partnerzy ustalili, że opracują na najbliższe posiedzenie zespołu wykaz wszystkich rozwiązań zawartych w ustawie antykryzysowej, aby przygotować dyskusję na temat, które z nich wpisać na stałe do porządku prawnego, a które stracą moc 31 grudnia 2011 roku. Przedmiotem dialogu na pewno będzie kwestia elastycznego czasu pracy. Dialog będzie toczył się na posiedzeniach zespołów polityki gospodarczej i rynku pracy oraz prawa pracy i układów zbiorowych. (ag)

18.05. Połączone zespoły Komisji Trójstronnej: ds. usług publicznych, ds. ubezpieczeń społecznych, ds. polityki gospodarczych rynku pracy omawiały rządowy projekt ustawy o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym. Ustawa ta ma wprowadzić formę prywatnego ubezpieczenia zdrowotnego. Projekt zakłada między innymi możliwość finansowania dodatkowego ubezpieczenia z funduszu socjalnego oraz odliczania wydatków na ten cel od podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym. Między ubezpieczonego a płatówkę opieki zdrowotnej wprowadza instytucję ubezpieczyciela, który byłby nadzorowany przez NFZ.

Przedstawiciele Ministerstwa Finansów poinformowali, że resort jeszcze nie przeanalizował finansowych skutków projektu dla budżetu państwa. Resort przedstawił też oceny propozycji zgłoszonych do projektu przez partnerów społecznych. Z kolei Jakub Szulc, wiceminister zdrowia, powiedział, że przewidziana w projekcie ulga podatkowa może być obecnie trudna do wprowadzenia do projektu budżetu na 2012 rok. Zaznaczył, że już obecnie dodatkowe ubezpieczenia zdrowotne funkcjonują i trzeba nadać im ramy prawne. Podał, że prywatne wydatki na ochronę zdrowia stanowią około 30 procent wszystkich wydatków na ten cel.

Zdaniem przedstawicieli Forum Związków Zawodowych, NSZZ Solidarność i Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych projekt wymaga głębokiej korekty. Byli oni przeciwni na przykład pomysłowi finansowania dodatkowych ubezpieczeń zdrowotnych z funduszu socjalnego, który ma zupełnie inne cele. Skrytykowali brak precyzyjnego wskazania, jakie świadczenia miałyby być finansowane z dodatkowych środków – czy takie, które nie znalazłyby się w koszyku gwarantowanym, czy może niektóre świadczenia mogłyby być finansowane podwójnie. Według związków zawodowych dodatkowe ubezpieczenie może doprowadzić do nierówności obywateli w dostępie do opieki medycznej poprzez „wyrzucanie” z kolejki (lub przesuwanie na dalsze miejsca) tych, którzy takiego ubezpieczenia nie będą mieli. Związkowcy skrytykowali także pomysł, by w ramach dodatkowych ubezpieczeń finansowane były usługi z zakresu medycyny pracy. Podkreślali, że spowoduje to brak właściwej opieki medycznej, gdyż ubezpieczyciel, czyli pośrednik między firmą a placówką medyczną, nie będzie miał wiedzy o charakterze pracy w danym zakładzie, specyfice, wymagach.

Zastrzeżenie do projektu zgłosiła Halina Olędzka, Rzecznik Ubezpieczonych. W jej opinii, przewidziana w nim swoboda kształtowania umowy ubezpieczeniowej ograniczy zakres świadczeń medycznych dostępność do nich. Jak powiedziała, można zakładać, że ubezpieczyciel będzie preferował osoby młode, relatywnie zdrowe, niestwarzające zagrożenia długotrwałym, kosztownym leczeniem. To, jej zdaniem, doprowadzi do sytuacji, w której nadal będą istniały ubezpieczenia prywatne, inne niż dodatkowe, przewidziane w projekcie.

Projekt pozytywnie ocenili pracodawcy z PKPP Lewiatan. Według nich przyczyni się on do skrócenia kolejek w służbie zdrowia, a mówienie o zagrożeniu zróżnicowaniem w dostępie do usług medycznych jest, w ich opinii, nieuzasadnione. Podkreślali, że dodatkowe środki, które spłyną do publicznych placówek służby zdrowia, umożliwią lepsze wykorzystanie ich sprzętu oraz personelu, który mógłby pracować więcej za dodatkowe wynagrodzenie.

Natomiast przedstawiciele Pracodawców RP projekt skrytykowali. Zdaniem organizacji wprowadzenie ubezpieczyciela między wykonawcę usług medycznych a pacjenta nie przyniesie żadnych korzyści pacjentowi. Skorzysta na tym natomiast finansowo pośrednik, czyli ubezpieczyciel. Podniesie to koszty usług i negatywnie wpłynie na ich jakość.

Partnerzy społeczni ustalili, że o kwestii dodatkowych ubezpieczeń zdrowotnych będą rozmawiali podczas kolejnych spotkań, gdy uzyskają już niezbędne informacje z Ministerstwa Finansów, dotyczące zarówno ich uwag do projektu, jak i jego skutków finansowych. (ag)

18.05. Przedstawiciele reprezentatywnych organizacji pracodawców i związków zawodowych wzięli udział w debacie pt. „Solidarne społeczeństwo – bezpieczna rodzina”, która została zorganizowana z inicjatywy Prezydenta RP. Dotyczyła ona głównie systemu emerytalnego. B. Komorowski podkreślił, że należy większą niż dotychczas wagę przywiązywać do indywidualnego zabezpieczenia na starość, a nie liczyć tylko na przymusowe ubezpieczenia z ZUS i OFE. Według prezydenta wszelkie zmiany w systemie emerytalnym powinny być wypracowywane w oparciu o dialog społeczny i zyskać akceptację społeczną.

Prezydencka minister ds. społecznych, Irena Wóycicka, stwierdziła, że w przyszłości nie da się utrzymać dzisiejszej relacji między wysokością ostatniej płacy a emeryturą, więc należy zachęcić pracujących do osobistego, dodatkowego zadbania o swoją starość i to nie tylko tych bardziej zamożnych.

Minister pracy i polityki społecznej, Jolanta Fedak, zasugerowała potrzebę dyskusji o tzw. emeryturze obywatelskiej, czyli niskim świadczeniu dla wszystkich polskich obywateli niezależnie od tego, czy przepracowali wymaganą liczbę lat. Minister Michał Boni, szef doradców strategicznych premiera, nie wykluczył dyskusji o emeryturze obywatelskiej, czyli o tzw. filarze zerowym. Jego zdaniem konieczne są jednak w najbliższym czasie zmiany w systemach mundurowych, a także spokojna, bezpieczna debata o reformie rolniczego

ubezpieczenia społecznego, zmierzająca do włączenia tych uprzywilejowanych systemów do systemu powszechnego. B. Komorowski uznał, że można zastanawiać się nad tzw. filarem zerowym, ale jednocześnie trzeba zastanowić się, skąd wziąć środki na jego finansowanie.

Przedstawiciele związków zawodowych podkreślali w trakcie debaty, że problem emerytur to problem rynku pracy. Jeśli bowiem ktoś jest ubogim pracownikiem, to nie zapracuje na wysoką emeryturę. Wspominali też o tzw. umowach śmieciowych, które w ogóle nie skutkują obowiązkiem ubezpieczenia, a dotyczą coraz większej grupy osób, szczególnie młodych. Wskazywali na rosnące, przymusowe samozatrudnienie, które jest preferowane przez wielu pracodawców, ale powoduje, że do systemu ubezpieczeniowego wpływają niewielkie składki (podstawa ich wymiaru to 60 procent przeciętnego wynagrodzenia). Przedstawiciele związków zawodowych zwrócili też uwagę na sytuację kobiet. Podkreślali, że niechętnie zatrudniane są zarówno młode kobiety – do 30. roku życia, jak i starsze – po 50. roku życia, co wprost przekłada się na wysokość ich przyszłych emerytur. (ag)

26.05. Członkowie zespołu prawa pracy i układów zbiorowych TK omawiali kwestie układów zbiorowych pracy oraz projekt wzoru wewnętrznej polityki antymobbingowej, zaproponowany przez ministra ds. równego traktowania – Elżbietę Radziszewską. Przedstawiciele związków zawodowych podkreślali potrzebę zawierania branżowych układów zbiorowych pracy, których obecnie praktycznie nie ma. Za wskazane uznali to także przedstawiciele pracodawców. Zaznaczali jednak, że należałoby doprowadzić do sytuacji, w której łatwiej byłoby rozwiązywać układy zbiorowe pracy, bo wtedy pracodawcy byłoby bardziej skłonni do ich zawierania.

Radosław Młeczko, wiceminister pracy i polityki społecznej, zaznaczył, że projekt wzoru wewnętrznej polityki antymobbingowej jest przykładem dobrych praktyk, które mogłyby być wprowadzane w zakładach pracy. Wzór przede wszystkim reguluje zasady składania przez pracownika skargi, gdy ten stanie się przedmiotem mobbingu. Określa także metody działania komisji oceniającej niedozwolone praktyki, wprowadza zasadę poufności, ochronę osobistych danych pracownika itd. Zgodnie ze wzorem, pracodawca po stwierdzeniu, że w zakładzie miał miejsce mobbing, miałby podejmować działania organizacyjne zmierzające do wyeliminowania przyczyn mobbingu. Mógłby też przenieść poszkodowanego na inne stanowisko.

W opinii przedstawicieli związków zawodowych we wzorze zbyt mało miejsca poświęca się prewencji, szkoleniom, które pozwoliłyby zapobiegać mobbingowi w pracy, a skupia się jedynie na tym, jak się skarżyć na mobbing i rozstrzygać o istnieniu zjawiska, które już ewentualnie miało miejsce.

Przedstawiciele pracodawców zaproponowali, aby zastanowić się nad możliwością rozłożenia odpowiedzialności za mobbing między pracodawcę a mobbera. Miałoby to zniechęcić mobbera do niedozwolonego postępowania w przyszłości.

Podczas posiedzenia zespołu przewodniczący dr Jacek Męcina wniósł pomysł dotyczący wprowadzenia do kodeksu pracy specjalnego typu umowy bezterminowej. Pracownik i pracodawca zawieraliby ją najpierw na czas określony, maksymalnie na 2 lata. Potem mogliby zawrzeć umowę na czas nieokreślony, ale z miesięcznym okresem wypowiedzenia, a pracodawca nie miałby obowiązku uzasadniania jej wypowiedzenia i konsultowania ze związkami zawodowymi. Dopiero kolejna umowa byłaby zawierana na czas nieokreślony już na standardowych zasadach, czyli z trzymiesięcznym okresem wypowiedzenia, z wymogiem uzyskania uzasadnienia i opinii związków zawodowych w razie zwolnienia. Umowa zostałaby przekształcona automatycznie w standardową umowę bezterminową, jeśli pracodawca nie wypowiedziałby się inaczej – do czasu aż upłynie termin obowiązywania pierwszej z tych umów. Dr Jacek Męcina argumentował, że takie umowy ułatwiłyby pracownikom na przykład zaciąganie kredytów bankowych. Pomysł poparli przedstawiciele pracodawców, natomiast związkowcy mieli wątpliwości, choć uznali potrzebę dalszych rozmów o tym pomysle.

Pracodawcy zaproponowali też wprowadzenie tzw. umowy projektowej. Czas jej trwania byłby uzależniony od długości kontraktu zawartego na realizację konkretnego projektu. Chodzi o projekty unijne, które mogą trwać dłużej lub krócej niż 2 lata.

Pracodawcy zaproponowali także, aby do kodeksu pracy wprowadzić na stałe zapis mówiący o 12-miesięcznym okresie rozliczeniowym czasu pracy. Do końca 2011 roku obowiązują takie przepisy, które zapisano w ustawie antykryzysowej. (ag)

26.05. Partnerzy społeczni – podczas posiedzenia zespołu ds. ubezpieczeń społecznych – otrzymali sprawozdanie dotyczące wyników zarządzania Funduszem Rezerwy Demograficznej (FRD) w 2010 roku. Jego aktywa finansowe na koniec ubiegłego roku wynosiły 10,2 mld zł. 14,3 procent stanowiły akcje, 13,8 procent – bony skarbowe, a 68,6 procent – obligacje skarbowe, 3,3 procent – depozyty bankowe. W 2010 roku FRD przekazał 7,5 mld zł do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na uzupełnienie niedoboru wynikającego z przyczyn demograficznych.

9.06. Członkowie zespołu problemowego ds. rozwoju dialogu społecznego TK dyskutowali między innymi o kwestii uprawnień związków zawodowych. Pracodawcy poinformowali, że przygotowują przepisy mające na celu zmiany w ustawie o związkach zawodowych. Podkreślali też wady ustawy o sporach zbiorowych, która na przykład umożliwia wszczęcie sporu zbiorowego w następstwie akcji strajkowej przez niewielką, zrzeszającą znikomy procent zatrudnionych zakładową organizację związkową. Zdaniem pracodawców, należy podnieść reprezentatywność związku do 25–30 procent pracowników zakładu. Podkreślali oni również problemy wynikające z tego, że mediatorzy zbyt późno wkraczają do sporu, a także z braku możliwości sądowego stwierdzenia legalności strajku przed jego zakończeniem lub problemy z zakresem przedmiotowym strajków, które często polegają na blokowaniu prywatyzacji. Zdaniem pracodawców związki zawodowe nie mają mandatu, by decydować o tym, kto jest właścicielem firmy. Przedstawiciele związków zawodowych wyrazili gotowość do dalszych rozmów na temat prognozy reprezentatywności. (ag)

9.06. Członkowie dwóch zespołów problemowych TK ds. usług publicznych, ubezpieczeń społecznych oraz polityki gospodarczej i rynku pracy dyskutowali wspólnie na temat projektu ustawy o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym. Przedstawiciele Ministerstwa Zdrowia poinformowali, że międzyresortowa konferencja uzgodnieniowa nie przyniosła porozumienia w dwóch kwestiach dotyczących projektu. Pierwsza to ulga podatkowa na zakup polis ubezpieczenia zdrowotnego, druga – możliwość finansowania zakupu polis z zakładowych funduszy socjalnych. Wynika to z kłopotów budżetowych oraz ze stanowiska Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, które oceniło, że finansowanie z funduszy socjalnych byłoby sprzeczne z ustawą o zakładowych funduszach świadczeń socjalnych.

Dyskutowano także o kwestii ubezpieczenia w zakresie medycyny pracy. Przedstawiciele Rządowego Centrum Legislacji wskazali, że konieczne jest wyraźne odgraniczenie świadczeń związanych z medycyną pracy od pozostałych świadczeń zdrowotnych oraz że niedozwolone byłyby rozwiązania obciążające pracowników kosztami lub częścią kosztów badań z zakresu medycyny pracy.

Partnerzy społeczni, z wyjątkiem PKPP Lewiatan, przedstawili wspólne stanowisko, w którym negatywnie oceniali projekt i zaproponowali jego odrzucenie. W opinii Lewiatana projekt należy poprawić, ale propozycja jego odrzucenia podważa obowiązujący system procedowania. (ag)

16.06. Zespół budżetu, wynagrodzeń i świadczeń socjalnych omawiał propozycję rządu dotyczącą minimalnego wynagrodzenia na 2012 rok. Połączone zespoły budżetu, wynagrodzeń i świadczeń socjalnych oraz ubezpieczeń społecznych zajmowały się wskaźnikiem waloryzacji rent i emerytur na 2012 rok, zaś zespół ubezpieczeń omawiał sprawozdanie z zarządzania Funduszem Rezerwy Demograficznej w 2010 roku.

Marek Bucior, wiceminister pracy i polityki społecznej, przedstawił propozycję rządu ustalenia płacy minimalnej na 2012 rok na poziomie 1500 zł brutto. Wyjaśnił, że ma upoważnienie do negocjacji jedynie do tej kwoty. Prowadzący obrady, Zbigniew Kruszyński z Solidarności, powiedział, że rząd przedstawił partnerom społecznym jedynie ultimatum, na które mogą się zgodzić lub nie, a które i tak stanie się faktem. Zaznaczył, że mamy do czynienia jedynie z atrapą dialogu społecznego, wysłuchiwaniami komunikatów rządu. „W takiej sytuacji propozycje związkowe są co najwyżej koncertem życzeń” – powiedział Zbigniew Kruszyński.

W opinii wszystkich trzech związków zawodowych należy rozmawiać o ścieżce dojścia do płacy minimalnej na poziomie 50 procent przeciętnego wynagrodzenia. M. Bucior zaznaczył, że do kwestii płacy minimalnej partnerzy społeczni będą mogli wrócić na najbliższych posiedzeniach prezydium, a potem na posiedzeniu plenarnym Komisji Trójstronnej.

Natomiast w zakresie waloryzacji rent i emerytur M. Bucior poinformował, że rząd proponuje waloryzację emerytur i rent na poziomie, który wyznacza 20 procent realnego wzrostu wynagrodzeń w 2011 roku plus wysokość wskaźnika inflacji (minimum wynikające z obowiązującej ustawy). Propozycja została podyktowana sytuacją budżetu państwa, a także wynika z kłopotów związanych z koniecznością redukcji nadmiernego deficytu.

Krzysztof Małecki z Forum Związków Zawodowych podkreślił, że poziom waloryzacji jest niewystarczający. Oznacza bowiem podwyżkę emerytur o około 5 procent, czyli w przypadku najniższego świadczenia przyrost o niecałe 40 zł. Waloryzacja powinna wynieść 50 procent realnego wzrostu średniej płacy z roku poprzedniego plus wysokość wskaźnika inflacji. Również Andrzej Strębski z OPZZ i Zbigniew Kruszyński z NSZZ Solidarność opowiedzieli się za waloryzacją rent i emerytur na poziomie 50 procent wzrostu realnej płacy. A. Strębski zaznaczył, że emerytów, którzy codziennie zastanawiają się w sklepie, co mogą kupić do jedzenia, niewiele interesuje wielkość deficytu budżetu państwa. Elżbieta Ostrowska z Zarządu Głównego Związku Emerytów i Rencistów argumentowała, że apelując o zrozumienie dla trudnej sytuacji budżetowej, rząd powtarza to samo co rok wcześniej czy dwa lata temu. Dodała, że emerytura nie jest zasiłkiem z pomocy społecznej, ale kwotą wypracowaną przez lata pracy zawodowej. Tymczasem rząd proponuje w kolejnych latach emerytom po kilka czy kilkanaście złotych podwyżki, które w żadnym wypadku nie stanowią rekompensaty wzrostu cen.

Z. Kruszyński przytoczył dane dotyczące inflacji. Wskazują one, że nastąpił wyższy wzrost cen tych towarów, które są szczególnie istotne dla poziomu życia gospodarstw emerytalnych. W 2008 roku w gospodarstwach domowych ogółem wzrost cen wyniósł 4,2 procent, w emeryckich jednoosobowych – 6,8 procent, w dwuosobowych – 4,4 procent. Z kolei wzrost cen w 2009 roku wyniósł odpowiednio 3,5 procent, 8,3 procent i 8,5 procent, zaś w 2010 roku – 2,6 procent, 6,1 procent i 6,6 procent.

Prowadzący obrady zadeklarował, że zespół ubezpieczeń społecznych rozpocznie wkrótce kompleksowe prace nad określeniem zasad waloryzacji rent i emerytur, a wiceminister Marek Bucior wyraził gotowość rządu do rozmów w tej sprawie.

Partnerzy otrzymali także materiały z ZUS dotyczące Funduszu Rezerwy Demograficznej (miał on aktywa 10,2 mld zł na koniec 2010 roku). Przemysław Dzido ze Związku Rzemiosła Polskiego zauważył, że poważne wątpliwości może budzić fakt, iż już w 2010 roku FRD przekazywał pieniądze na bieżące potrzeby emerytalne, zamiast inwestować je na czas, gdy problemy demograficzne będą jeszcze większe i gdy rzeczywiście może zabraknąć środków w FUS na wypłaty rent i emerytur.

Zaproponował, aby resort pracy przedstawił partnerom społecznym symulację wpływów i wypłat z FRD w kolejnych 10–15 latach. Przypomniał, że spada dzietność polskiego społeczeństwa, która obecnie jest już na poziomie 1,48 dziecka w rodzinie, a na rynek pracy wchodzi coraz mniej osób. To za kilka czy kilkanaście lat może oznaczać poważne kłopoty FUS. Dlatego potrzebny jest plan B. Zasadność prezentacji takiego planu poparli Mirosław Barszcz z Business Centre Club oraz Andrzej Strębski z OPZZ.

Wiceminister Marek Bucior poinformował, że według wyliczeń resortu na koniec 2012 roku w kasie FRD będzie 17,7 mld zł. Takie zasoby byłyby po uwzględnieniu przekazania FUS 3 mld zł, co przewiduje projekt budżetu. Na koniec 2013 roku w FRD ma znajdować się kwota 22,5 mld zł, na koniec 2014 roku – 27,7 mld zł, a na koniec 2015 roku – 32 mld zł. Jednak te trzy wielkości nie przewidują przekazywania części pieniędzy z FRD na rzecz FUS. (ag)

1-17.06. Miała miejsce 100. Sesja Międzynarodowej Konferencji Pracy w Pałacu Narodów w Genewie. Juan Somavia, Dyrektor Generalny, podkreślił znaczenie społecznej sprawiedliwości i oparcie wzrostu ekonomicznego na zrównoważonym rozwoju. Delegaci zajęli się czterema blokami tematycznymi: projektem nowej konwencji i zaleceniem w sprawie godziwej pracy dla personelu domowego, realizacją standardów konwencji i zaleceń w państwach, które je ratyfikowały, powszechnym zabezpieczeniem społecznym, administracją rynku pracy i inspekcjami pracy.

Jan Guz, przewodniczący OPZZ, przedstawił na sesji plenarnej stanowisko związków zawodowych, a Izabela Opęchowska ze Związku Rzemiosła Polskiego – stanowisko pracodawców. Delegatami strony rządowej byli: ambasador Remigiusz Henczel oraz wiceminister pracy i polityki społecznej Radosław Młeczko, który wystąpił w imieniu polskiego rządu. Partnerzy społeczni przedstawiali sytuację gospodarczą Polski, problemy dialogu społecznego, brak zrozumienia dla racji drugiej strony tego dialogu. (ag)

13.06. Alfred Bujara z NSZZ „S” został wybrany wiceprzewodniczącym konfederacji UNI-Europa Commerce, europejskiej struktury związków zawodowych reprezentujących pracowników sektora handlu. Udział w pracach prezydium tak potężnego związku umożliwia większy wpływ na działalność całej konfederacji – negocjowanie z sieciami handlowymi na poziomie transgranicznym czy opiniowanie prawa europejskiego dotyczącego handlu. (*id*)

15.06. Rada OPZZ napisała list otwarty do premiera, w którym pisze o dezawuowaniu związków zawodowych. Jako przykład podaje projekt ustawy o nadzorze właścicielskim Skarbu Państwa, nad którym pracują posłowie. Przewiduje on, że przedstawiciele pracowników nie będą już zasiadali w radach nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa. (*id*)

16.06. W Gdańsku Komisja Krajowa „S” (Dział Rozwoju Związku) wspólnie z Międzynarodową Organizacją Pracy przeprowadziły konferencję *Dialog społeczny i organizowanie członków w sektorze handlu*. Uczestnicy konferencji z Litwy, Estonii, Turcji, Belgii, Niemiec, Austrii i Polski wypracowali plan działania na najbliższe lata. – *Musimy poprawiać warunki pracy w firmach, a mamy tych samych pracodawców* – mówili w dyskusji. Źródło: <http://www.solidarnosc.org.pl> (*id*)

17.06. Odbyło się pierwsze posiedzenie zespołu ds. problematyki zjawiska nękania i przemocy w miejscu pracy. Powołali go związkowcy i pracodawcy, sygnatariusze wspólnej deklaracji partnerów społecznych dotyczącej nękania i przemocy w miejscu pracy (pisaliśmy o niej w „Dialogu” nr 2/2011). W jego skład weszło po dwóch przedstawicieli z: NSZZ „Solidarność”, OPZZ, FZZ, PKPP Lewiatan, Pracodawców RP i ZRP. Zespół wybrał dwoje współprzewodniczących, którymi zostali: Krystyna Fołyn z ZRP i Paweł Galec z OPZZ. Z ramienia „S” w pracach zespołu uczestniczy Janusz Łaznowski i Barbara Surdykowska. Do głównych zadań tego ciała należą: wymiana doświadczeń i dobrych praktyk dotyczących radzenia sobie ze zjawiskiem przemocy i nękania w pracy, a także koordynacja i promocja inicjatyw zmierzających do przeciwdziałania tym problemom w ramach dialogu prowadzonego na poziomie przedsiębiorstwa. Ekspert KK „S”, Sławomir Adamczyk, podkreśla, że *stronie związkowej zależy w szczególności na doprowadzeniu do tego, by problematyka przeciwdziałania zagrożeniom psychospołecznym stała się jednym z elementów negocjacji układów zbiorowych pracy. Tylko w ten sposób można stworzyć pracownikom prawdziwie przyjazne środowisko pracy.*

W trakcie dyskusji oceniono też propozycję pełnomocnika rządu ds. równego traktowania, dotyczące wzorca procedury antymobbingowej, zalecane do dobrowolnego stosowania przez kierownictwa przedsiębiorstw. Inicjatywa została uznana za niedopracowaną i wymagającą wzmocnienia w zakresie działań prewencyjnych. Kontynuowano dyskusję na posiedzeniu zespołu problemowego TK ds. prawa pracy i układów zbiorowych (patrz: 04.07). (*id*)

20.06. W Warszawie odbyła się konferencja „Forum Dialogu” stanowiąca podsumowanie unijnego projektu „Centrum Szkoleń i Konsultacji” zrealizowanego przez Forum Związków Zawodowych. Tadeusz Chwałka, przewodniczący FZZ, powiedział, że powołanie Centrum jako profesjonalnej jednostki, która działa na rzecz centrali związkowej, podyktowane było potrzebą rozwijania dialogu społecznego i propagowania jego roli wśród struktur FZZ. Środki unijne pomogły w tworzeniu tego przedsięwzięcia. Przeszkolono 715 osób w zakresie umiejętności mediacyjnych, negocjacyjnych, konsultacyjnych, językowych. Ponad 800 osób z 26 organizacji skorzystało z interaktywnej modułowej platformy internetowej Centrum Szkolenia i Konsultacji. W obrębie tego projektu powstał Punkt Doradczo-Konsultacyjny, w ramach którego przedstawiciele związków zawodowych korzystali z porad prawnych i eksperckich. Powołując się na słowa prof. Juliusza Gardawskiego, przewodniczący FZZ podkreślił, że „do prowadzenia skutecznego dialogu na wszystkich szczeblach niezbędna jest kultura dialogu, tworzenie klimatu zaufania, dotrzymywanie umów i danego słowa oraz przejście od licytacji do siły negocjacji”. Pod tymi słowami podpisali się wszyscy goście konferencji. Wskazywali również na potrzebę uaktywnienia dialogu autonomicznego oraz konieczność doszkalania w zakresie prowadzenia dialogu społecznego przedstawicieli rządu. Uczestnicy konferencji podkreślali także rolę polskiej prezydencji w UE, która może być dobrym czasem na wzmocnienie dialogu w Polsce, także poprzez czerpanie dobrych wzorców od partnerów unijnych. Zaznaczali jednak, że będzie to również zależało od dobrej woli rządu. (*ag*)

26.06. Podczas posiedzenia zespołu polityki gospodarczej i rynku pracy TK przedyskutowano przeniesienie na stałe do przepisów prawa rozwiązań ekonomicznych z ustawy o przeciwdziałaniu skutkom kryzysu ekonomicznego.

Przedstawiciele resortu pracy poinformowali, że od początku obowiązywania ustawy, tj. od lipca 2009 roku, budżet przeznaczył tylko około 17 mln zł na wsparcie z tytułu przestoju ekonomicznego oraz obniżenie czasu pracy. Z tych środków skorzystało łącznie tylko nieco ponad 12 tys. osób. Na szkolenia lub studia podyplomowe w 2009 roku wydano około 1,1 mln zł, podobnie w 2010 roku, zaś w 2011 roku dotychczas – zaledwie 206 tys. zł, o które wystąpiły 3 powiaty. Ze szkoleń skorzystało w tym czasie tylko 1160 pracowników.

Jeremi Mordasewicz z PKPP Lewiatan powiedział, że z ustawy antykryzysowej sprawdził się jedynie 12-miesięczny okres rozliczeniowy czasu pracy i to rozwiązanie należy na stałe wprowadzić do przepisów prawa. Zgodziła się z tym Elżbieta Lutow ze Związku Rzemiosła Polskiego. Z kolei Grzegorz Herwy z FZZ powiedział, że żadne z przepisów ustawy nie powinny obowiązywać dłużej niż do końca 2011 roku. Norbert Kusiak z OPZZ był przeciwnego zdania. Stwierdził, że obowiązywanie przepisów antykryzysowych należy przedłużyć, gdyż nadal mamy do czynienia z kryzysem gospodarczym.

Zespół zajął się również zagadnieniem opodatkowania bonów towarowych. Kolejny punkt dyskusji dotyczył propozycji PKPP Lewiatan – podwyżki tzw. kilometrówki, czyli nieuznawanych za przychody pracownika kosztów wykorzystania prywatnych samochodów do celów służbowych. Jak podkreślał sekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Tadeusz Jarmuziewicz, w ciągu ostatnich 4 lat, czyli od ostatniej podwyżki kilometrówki, ceny paliwa wzrosły o 25 procent. Zobowiązał się on przedstawić do końca czerwca partnerom społecznym – przygotowaną przez niezależny Instytut Transportu Samochodowego – opinię, jaki powinien być poziom tych kosztów.

27.06. Odkonane posiedzenie plenarne Trójstronnej Komisji. Debatę zdominował problem nowelizacji i związanych z tym zmian w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Projekt określa zasady łączenia się instytucji kultury, powoływania ich dyrektorów oraz zatrudniania pracowników artystycznych, w tym aktorów. Z informacji przedstawiciela Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego wynikało, że projekt nowelizacji promuje czasowe formy zatrudnienia, jak umowy sezonowe dla artystów, które mogą być przekształcone w umowy o pracę na czas nieokreślony dopiero po 6 latach pracy na takiej umowie u jednego pracodawcy lub po 15 latach (sezonach). Przedstawiciele „S” – wnioskodawcy tematu – ocenili, że projekt jest głęboką ingerencją w postanowienia kodeksu pracy. Cała grupa zawodowa objęta będzie rozwiązaniami, które – jak to ujęto – mają słaby poziom ochrony prawnej (umowy na czas określony). Reprezentujący OPZZ Jan Budkiewicz, przewodniczący Federacji Związków Zawodowych Pracowników Kultury i Sztuki, podkreślił natomiast, że Ministerstwo Kultury – autor projektu – rezygnuje między innymi z wymogów dotyczących kwalifikacji zawodowych dyrektorów instytucji artystycznych i instruktorów, co może obniżyć standardy jakości tychże instytucji.

Organizacje pracodawców uznały zaproponowane rozwiązania za korzystne i dobre. Unia Polskich Teatrów, która jest członkiem PKPP Lewiatan, uważa, że zapisy stanowią krok we właściwym kierunku i pierwszą próbę uwzględnienia specyfiki funkcjonowania teatrów jako instytucji kultury. Choć, jej zdaniem, niezbędna jest ustawa o teatrze, obecna nowelizacja przynajmniej w jakiejś części normuje pustkę prawną, w jakiej znalazł się *teatr, niebędący ani jednostką budżetową, ani zakładem pracy, ani samorządowym przedsiębiorstwem. Unia Polskich Teatrów za ważny uważa przede wszystkim zapis o kadencyjności dyrektorów, wsparty umową cywilno-prawną między dyrektorem a organizatorem, który określa sposób i wysokość dotowania teatru w okresie całej kadencji* – mówił Maciej Englert, prezes Unii Polskich Teatrów, dyrektor naczelny i artystyczny Teatru Współczesnego w Warszawie.

Kolejny punkt obrad dotyczył kwestii wskaźnika waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych i wysokości minimalnego wynagrodzenia w 2012 roku. Zbigniew Kruszyński z NSZZ „S” przedstawił informację z posiedzeń zespołów TK: ds. budżetu wynagrodzeń i świadczeń socjalnych oraz ds. ubezpieczeń społecznych. Podczas spotkań strona rządowa przedstawiła propozycje Rady Ministrów, zgodnie z którymi:

- w roku 2012 minimalne wynagrodzenie wyniesie 1500 zł. Kwota ta utrzymuje relację do prognozowanego średniego wynagrodzenia na przyszły rok na poziomie 41,4 procent;

- wskaźnik waloryzacji wzrostu emerytur i rent w 2012 roku wzrośnie o średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych zwiększony o 20 procent realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w bieżącym roku.

Strona związkowa uznała propozycje rządowe za niewystarczające, nierekompensujące wzrostu inflacji. Pracodawcy uznali postulaty związkowców za zbyt daleko idące, a rząd podtrzymał swoje stanowisko. (*id*)

30.06. NSZZ „S” przeprowadziła w Warszawie manifestację pod hasłem „Polityka wasza – bieda nasza”, miało to miejsce w przededniu rozpoczęcia przez Polskę unijnej prezydencji. Była to największa od lat manifestacja związkowców z „S”. Kilkadziesiąt tysięcy związkowców pomaszerowało pod Sejm i kancelarię Prezesa Rady Ministrów. *Po raz pierwszy zostaliśmy przyjęci przez samego pana premiera oraz ministra Boniego – poinformował demonstrantów Piotr Duda, lider „S”.* Podkreślił, że premier, któremu wręczono petycję z postulatami, *zapropozował utworzenie wspólnych rządowo-związkowych zespołów, które będą nad nimi pracować.*

Związek oczekuje od rządu:

- uniezależnienia wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę od arbitralnych decyzji politycznych i wprowadzenie mechanizmu podwyższania minimalnego wynagrodzenia do wysokości 50 procent przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w tempie zgodnym z tempem wzrostu gospodarczego;
- czasowego obniżenia akcyzy na paliwa;
- uruchomienia środków pozostających w dyspozycji Funduszu Pracy na aktywne formy walki z bezrobociem i wsparcie rynku pracy;
- podwyższenia progów dochodowych uprawniających do korzystania ze świadczeń z pomocy socjalnej oraz podwyższenia wysokości tych świadczeń;
- zablokowania wprowadzania pakietu klimatyczno-energetycznego w obecnym kształcie, a następnie negocjacji jego zapisów;
- prowadzenia aktywnej polityki prorodzinnej, w tym wprowadzenia stabilnych zasad zatrudniania ludzi młodych. (*id*)

30.06. PKPP Lewiatan w informacji wydanej po manifestacji „S” ocenił, że związkowcy zgłaszają nierrealne postulaty. Zdaniem pracodawców podniesienie płacy minimalnej powyżej 1500 zł – co zaproponował rząd – spowodowałoby zwiększenie bezrobocia. W regionach najbiedniejszych i słabszych gospodarczo jak województwa podkarpackie czy warmińsko-mazurskie wiele osób o niskich kwalifikacjach nie wypracuje dochodu umożliwiającego pracodawcy tę podwyżkę. Musiałby on wynieść około 3000 zł (wynagrodzenie plus podatki i składki, chorobowe, urlopowe itp.). Inne postulaty uważają za zasadne, ale nie w obecnej sytuacji. W ich opinii ważny postulat dotyczący podniesienia progów dochodowych upoważniających do pomocy społecznej byłby realny, *gdyby związkowcy wskazali inne, mniej racjonalne wydatki, czyli źródło – skąd na to wziąć pieniądze.* (*id*)

04.07. Na posiedzeniu zespołu problemowego Trójstronnej Komisji ds. prawa pracy i układów zbiorowych omawiano projekt wzoru Wewnętrznej Polityki Antymobbingowej (WPA). Ideę i cele stworzenia takiego wzoru przedstawiła zaproszona na posiedzenie zespołu minister Elżbieta Radziszewska, pełnomocnik rządu ds. równego traktowania. Partnerzy społeczni zwrócili uwagę na potrzebę zwiększenia polityki prewencyjnej w WPA. Zaproponowali, żeby umieścić w niej pewne standardy dotyczące szkolenia antymobbingowego dla pracowników. Dyskutowano również na temat utworzenia we wzorze instytucji przedstawiciela (męża zaufania), do którego osoba uznająca się za mobbingowaną mogłaby zwrócić się o pomoc.

WPA, czyli procedura antymobbingowa, będzie zalecana (po dopracowaniu) do dobrowolnego stosowania przez kierownictwa przedsiębiorstw.

Członkowie zespołu omawiali także problem wprowadzenia na stałe do kodeksu pracy niektórych rozwiązań z ustawy „antykrzysowej”, która obowiązuje do końca tego roku. Ponieważ nie uzyskano konsensusu, postanowiono, że na najbliższym posiedzeniu autonomicznym partnerzy społeczni spróbują dalej prowadzić rozmowy w tej kwestii.

Na posiedzeniu zespołu podziękowano przechodzącej na emeryturę dr Eugenii Gienieccko, wieloletniej dyrektor Departamentu Prawa Pracy w MPiPS, za trwającą całe lata owocną i efektywną współpracę. „Dialog”, który również korzystał z wiedzy i kompetencji Pani Dyrektor, przyłącza się do podziękowań i życzeń. (*id*)

11.07. Posiedzenie zespołu ds. budżetu, wynagrodzeń i świadczeń socjalnych Komisji Trójstronnej. Zaplanowano dyskusję na temat płacy minimalnej, podwyżki wynagrodzeń w sferze budżetowej oraz budżetu na 2012 rok.

Przedstawiciele wszystkich trzech związków zawodowych uznali, że niemożliwa jest zaplanowana dyskusja na temat płacy minimalnej oraz podwyżki wynagrodzeń w sferze budżetowej, ponieważ Czesława Ostrowska, wiceminister pracy i polityki społecznej, nie jest członkiem tego zespołu i jest niewłaściwą reprezentacją strony rządowej. Pracodawcy nie uznali tej sytuacji za przeszkodę. Zgodzili się jednak z tym, że kłopoty z reprezentacją strony rządowej na posiedzeniach zespołów KT mają miejsce zbyt często, co uniemożliwia prowadzenie dialogu. Ekspert Związku Rzemiosła Polskiego Przemysław Dzido zaproponował złożenie do zespołu dialogu społecznego wniosku o zajęcie się tą sprawą i formalne rozstrzygnięcie kto i w jakich sytuacjach może desygnować pełnomocnika przedstawiciela rządu, który będzie brał udział w pracach zespołu KT, a jednocześnie będzie dysponował uprawnieniami do prowadzenia negocjacji.

Wiceminister Czesława Ostrowska poinformowała, że stanowisko rządu w sprawie płacy minimalnej nie zmieniło się. Może ona wynieść w 2012 roku 1500 zł. Natomiast w sferze budżetowej nie będzie wzrostu wynagrodzeń.

Zespół omawiał także kwestię projektu przyszłorocznego budżetu państwa. Henryk Nakonieczny, przewodniczący zespołu (z NSZZ Solidarność) przypomniał, że partnerzy społeczni nie zgodzili się na przyspieszenie prac nad przyszłorocznym budżetem, jak chciał minister finansów, więc muszą wrócić one na normalną ścieżkę, czyli w praktyce zacząć się od nowa. Partnerzy społeczni muszą zatem mieć czas na wyrażenie opinii w sprawie wskaźników makroekonomicznych, założeń do budżetu, a następnie projektu budżetu. Taki wniosek został przyjęty jako stanowisko partnerów społecznych, które zostanie przekazane na posiedzeniu plenarnym KT. (*ag*)

11.07. Na posiedzeniu plenarnym Komisji Trójstronnej omawiano kwestie płacy minimalnej, podwyżki wynagrodzeń w sferze budżetowej oraz projektu budżetu państwa na 2011 rok. Henryk Nakonieczny, przewodniczący zespołu problemowego ds. budżetu, wynagrodzeń i świadczeń specjalnych, przedstawił stanowisko zespołu, iż wobec braku zgody partnerów społecznych na nadzwyczajne przyspieszenie prac nad projektem budżetu na 2012 rok muszą być one prowadzone w normalnym trybie.

Wicepremier i minister gospodarki Waldemar Pawlak potwierdził, że tak właśnie się stanie. Minister finansów został zobowiązany do przedstawienia partnerom społecznym w ciągu 2–3 dni kalendarium prac nad projektem budżetu z uwzględnieniem terminów, w jakich partnerzy będą mogli wyrażać swoje opinie po kolei w sprawach: wskaźników makroekonomicznych, założeń do budżetu oraz projektu ustawy budżetowej.

Przedstawiciel NSZZ Solidarność przestrzegł, że gdyby rząd jednak nie zechciał wrócić do normalnej procedury w sprawie budżetu, możliwa będzie skarga do Trybunału Konstytucyjnego.

W zakresie płacy minimalnej, pracodawcy zaakceptowali przyjętą przez rząd kwotę 1500 zł. Zaznaczyli, że nie widzą możliwości rozmów o wyższych kwotach. Jan Guz z OPZZ podkreślił, że w konsekwencji nastąpi spadek relacji płacy minimalnej do średniego wynagrodzenia. Przypomniał też, że premier obiecał rozmowy w sprawie ustalenia płacy minimalnej na poziomie 50 procent średniego wynagrodzenia, ale, jak dotychczas, obietnica nie została dotrzymana. Dodał, że może to doprowadzić do obniżenia roli Komisji Trójstronnej i znaczenie dialogu społecznego w Polsce. Zaprzeczył temu wicepremier Waldemar Pawlak, podkreślając, że gdyby nie KT i partnerzy społeczni, „to i kwoty 1500 zł by nie było”. Zaznaczył, że obecnie dalsze dyskusje na ten temat teraz nic już nie zmieniają. (*ag*)

13.07. Ministerstwo Finansów udzieliło pisemnych wyjaśnień przewodniczącemu Trójstronnej Komisji w sprawie prac nad budżetem państwa na 2012 rok, a Waldemar Pawlak przekazał je stronie społecznej. Podczas obrad Prezydium TK (27.06.) doszło bowiem do polemiki na temat trybu konsultacji zało-

zeń do budżetu. Zarzucano stronie rządowej, że prace nad budżetem prowadzone są z naruszeniem procedury konsultacji określonej w ustawie o TK, a przyspieszenie uniemożliwiło zaopiniowanie wskaźników makroekonomicznych. We wspomnianym piśmie Ministerstwo Finansów przypomina wcześniejszą korespondencję między resortem a TK dotyczącą zmiany terminów (przyspieszenia) prac nad budżetem (por. „Dialog” nr 2/11, *Kronika*, s. 109–110). Podkreśla, że przeprowadzenie prac zgodnie z przepisami ustawy o TK nie daje możliwości ich zakończenia w parlamencie obecnej kadencji. Projekt przygotowany przez nowy rząd będzie procedowany w pełni w nowym parlamencie i przyjmowany najwcześniej w końcu bieżącego roku. (*id*)

14.07. Posiedzenie połączonych zespołów problemowych Komisji Trójstronnej – ds. dialogu społecznego oraz prawa pracy i układów zbiorowych. Omawiano 5 ustaw: o organizacjach prawodawców, o związkach zawodowych, o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników.

Centrale związkowe przedstawiły wspólne stanowisko w kilku kwestiach dotyczących reprezentatywności oraz uprawnień związkowych. Uznali w nim, że dialog społeczny można wzmocnić, ustalając na nowo zasady reprezentatywności. Reprezentatywność pracodawców nie powinna być oceniana w oparciu o liczbę zatrudnionych pracowników. Podkreślali, że po 20 latach transformacji sytuacja dojrzała do tego, by uwzględnić liczbę zrzeszanych pracodawców. Ma to zrównać sytuację pracodawców w tym zakresie z sytuacją związków zawodowych.

W zakresie reprezentatywności związków uznali, że powinny być zachowane 2 różne rogi reprezentatywności – jeden dla organizacji zasiadających w Komisji Trójstronnej i drugi dla tych, które w niej nie zasiadają. Dla tych drugich próg reprezentatywności powinien być podwyższony z obecnych 10 procent do 15 procent. Należy pozostawić zapis, że jeżeli żadna z organizacji w danym zakładzie nie spełnia wymogów reprezentatywności, to za reprezentatywną powinna być uznana ta, która jest najliczniejsza.

Związkowcy opowiedzieli się też za zasadą, według której jeden pracownik może należeć do jednej organizacji. Zaproponowali, aby wszystkie uprawnienia zbiorowe (na przykład w sprawie regulaminu wynagradzania pracy, funduszu socjalnego, pakietów socjalnych) należały tylko do organizacji reprezentatywnych. Wyjątek dotyczyłby wszczynania sporów zbiorowych. Mogłyby wszczynać je zarówno organizacje reprezentatywne, jak i nieprezentywne. Jednak te drugie musiałyby wcześniej zorganizować referendum.

Związki zaproponowały poszerzenie tak zwanego prawa koalicji o osoby pracujące na umowy cywilno-prawne oraz samozatrudnione świadczące stale usługi na rzecz jednego pracodawcy, a same nie zatrudniające pracowników.

Kolejna propozycja związkowa dotyczyła tego, by spory zbiorowe mogły być prowadzone z podmiotem, który ma faktyczne władztwo ekonomiczne w zakładzie i możliwość decydowania o wynagrodzeniach pracowników (na przykład zarząd centralny sieci sklepów). W tym punkcie związki zaznaczyły też potrzebę wzmocnienia roli mediatorów występujących w sporach, potrzebę ich szkolenia, dyskusję o ich wynagrodzeniach.

Związki domagają się również wprowadzenia możliwości odliczania składek związkowych od podatku dochodowego. Pracodawcy mogą zaliczać składki do kosztów swojej działalności, przez co obniżają swoje zobowiązanie podatkowe w CIT lub PIT.

Związki głosiły także postulat, aby Fundusz Pracy (FP) był wspólnie zarządzany przez organizacje pracodawców i reprezentatywne organizacje związkowe. Podkreślono, że środki z FP powinny być przeznaczone na działalność prewencyjną, chroniącą przed bezrobociem osoby 45+ (szkolenia, pomoc w organizacji firmy itd.).

Partnerzy społeczni ustalili, że kolejna dyskusja na tematy zmian w ustawach związkowych i organizacji pracodawców jest konieczna w gronie autonomicznym.

Ponadto na posiedzeniu dyskutowano projekt założeń ustawy o niektórych sposobach unikania konfliktu interesów – autorstwa minister Julii Pitery. Zygmunt Mierzejewski, wiceprzewodniczący Forum Związków Zawodowych, podkreślił, że projekt ten ma charakter konfliktogenny i zawiera wiele błędów merytorycznych. Dodał, że jest on niezgodny z duchem europejskim, prowadzi do nieporozumień zamiast do zwiększenia zaufania, życzliwości między ludźmi. „Przeczy on idei dialogu społecznego” – powiedział wice-

przewodniczący FZZ. Natomiast Jacek Męcina, przedstawiciel PKPP Lewiatan, nazwał projekt „nadgorliwością regulacyjną”. Stanowiska te poparli wszyscy związkowcy jak i pracodawcy. Ustalono, że prześlą wspólne stanowisko o odrzuceniu projektu w całości na ręce Waldemara Pawlaka, wicepremiera, przewodniczącego Trójstronnej Komisji. (*ag*)

18.07. NSZZ „S” dostarczyła do Sejmu około 300 tys. podpisów zebranych pod własnym projektem ustawy o podniesieniu minimalnego wynagrodzenia za pracę. Zakłada on, że płaca minimalna rośnie szybciej w relacji do wzrostu PKB. Propozycja Solidarności oznacza, że w praktyce w ciągu 2–3 lat płaca minimalna powinna osiągnąć poziom 50 procent przeciętnego wynagrodzenia. Pełnomocnik Komitetu Obywatelskiego Inicjatywy Ustawodawczej – Piotr Duda, przewodniczący NSZZ „S”, wraz z delegacją przekazał je marszałkowi Sejmu. Lider „S” na spotkaniu z dziennikarzami tłumaczył, że wbrew niektórym opiniom, projekt nie wprowadza żadnego rozdawnictwa. Wzrost płacy minimalnej do połowy przeciętnego wynagrodzenia jest rozłożony na lata. Zakłada, że minimalne wynagrodzenie będzie rosło automatycznie wówczas, gdy wzrost PKB przekroczy 3 procent. Jeśli będzie niższy, wskaźnik wzrostu płacy ustalą jak dotychczas Trójstronna Komisja, a jeśli strony nie dojdą do porozumienia – ustali to rząd. (*id, ag*)

Abstracts

Tomasz Grosse: *Around the state's strategic activity. National Regional Development Strategy now released.*

This article presents the National Regional Development strategy for the years 2010–2020. In the author's opinion, a plus of this document is the diagnosis it offers i.a. showing the major differences in levels of development between regions. In turn, a weakness is the way regional development policy continues to be founded upon funding flowing in from the EU, with a consequent lack of any further support in the form of domestic investment anticipated. What this boils down to is that de facto this National Strategy is subordinated to the process by which EU cohesion policy is being implemented in Poland. From among the fundamental difficulties that may be ascribed to this strategy's implementation, the author identifies problems with the system of public finance, resistance on the part of sectoral ministers to coordination under the regional policy umbrella, and relevant weaknesses in the political system.

Barbara Surdykowska: *European Social Dialogue. A round anniversary reached.*

The article recalls how 2011 marks a round anniversary of the signing of the Social Policy Protocol providing the legal basis for the functioning of the European Social Dialogue. It is clear from reports cited by the author that the fruits of the Dialogue are not evaluated unequivocally. It has not brought harmonised, homogeneous social standards across Europe, but has put in place a more favourable political climate for enhanced European integration where social issues are concerned. We also learn from the article how the overall pluses and minuses of the Dialogue appear from the trade unions' point of view. The studies the European Trade Union Confederation has carried out to determine the way in which member organisations assess the results of the Dialogue make it clear that the assessment is a far from satisfactory one.

Paulina Bednarz, Anna Szcześniak and Mieczysław Bąk: *Better governance mechanisms and the role of public consultations.*

This article has been devoted to the issue of the running of consultations on the governance process and lawmaking. As the authors note, there are many examples of consultations in Poland, though they

often have a limited influence on final decisions and thus reflect little more than the discharging of a formal obligation that consultations be carried out. The authors present examples of foreign good practice, the experiences of the USA, UK, Netherlands, Sweden and Australia being detailed. The article culminates in recommendations for Poland, including the introduction of a principle that participants in consultations be informed of results; the introduction of a universal practice that the preliminary assumptions underpinning draft acts be subject to consultation, while partners are included at the legislative planning stage; the prolongation of consultation times or adherence to a 30-day deadline; a change in the nature of public hearings and the separate establishment of a special portal to be entirely devoted to consultations.

Costanza Rodriguez d'Acri, Alison Johnston and Andreas Kornelakis: *Non-remuneration aspects of collective agreements, as exemplified by Austria, Greece and Italy.*

This article written by foreign authors addresses the matter of negotiations other than those concerned with remuneration, as exemplified by Austria, Italy and Greece. We learn from this about different models for negotiations in this category in the countries in question. In Austria they are of limited scope, except where the social partners are forced to negotiate more broadly by a third party (a state or the EU). In Greece, negotiations are pursued in matters not leading to increased burdening of employers with costs, while in Italy they are of broad scope at branch and enterprise levels.

Rafał Towalski: *European dialogue over the economic crisis.*

This text is devoted to the European Social Dialogue at a time of crisis, and attention is paid to the series of different forms it takes, not least those associated with the functioning of the European Works Council. An indication is then given, and a discussion pursued, in respect of the barriers to cooperation at European level, these including ideological differences and tensions between affiliated organisations. The author in particular addresses the situation of the European Trade Union Confederation, and the reasons why it has not been able to serve as an effective counterweight to the employers' organisation at European level. The aut-

hor suggests that, in the face of a weakness to the dialogue ongoing at European level, it is important that best possible use be made of the potential existing for branch collective agreements at domestic level.

Iwona Poliwczak: *On a better quality of labour-market support service. Labour Offices gain better methods of diagnosing the situation on the job market.*

The article is devoted to the role of diagnoses of the situation on local labour markets as made by the employment services, as well as the instrumentation used in doing this. The author presents the fundamental flaws the Polish labour market institutions manifest in this area (e.g. as regards lack of coordination, shortcomings or shortfalls in respect of personnel competent to carry out diagnoses, the lack of forecasts and the lack of dialogue with other actors on the labour market). Also presented are models of the diagnosis systems used by Labour Offices at voivodship and county (powiat) levels. However, the author signals potential sources of difficulty with the application of these. Main barriers include the lack of adequate funds in the hands of the Offices, as well as shortages of personnel with relevant training – an issue that may result in the diagnosis process becoming protracted, and hence of impaired effectiveness. The introduction of a new system would thus require relevant training of Labour Office staff.

Jan Czarzasty, Irena Dryll and Marek Pielach: *In the post-Fordian factory. Labour relations in large-scale retailing.*

The article concerns itself with labour relations at large-scale retailers'. Particular emphasis is placed on possibilities for employee participation and social dialogue at these kinds of enterprises. The authors note the specific features of this branch, which inter alia entail a very large number of employees at a single enterprises having rather similar positions, qualifications and expectations. This renders the sector potentially attractive for union activity. The research by one of the authors alluded to in the text reveals that the situations of employees in large-scale retailing are ambiguous, when set against employment in small shops. Serious problems for employees do arise, though the interest of those representing workers is rather limited here, perhaps on account of the series of barriers identified in the article. However, the authors emphasise that large-scale retailing does have potential when it comes to broadening workers'

representation and bringing a halt to the downward trend for trade union membership present throughout the Polish economy.

Anna Grabowska: *The dialogue surrounding safety at work principles. World Commemoration day for Dead and Injured Workers.*

This article discusses a conference organised in the Sejm that was devoted to the dialogue surrounding the management of health and safety at work. The Conference coincided with the worldwide commemoration of dead and injured workers. At the meeting, points of view were offered by representatives of the social partners active in the Tripartite Committee, as well as representatives of the Central Institute for Labour Protection.

Anna Grabowska: *Dialogue over disputes.*

The author seeks to sum up the seminar the Ministry of Labour and Social Policy organised to mark the 20th anniversary of the enactment of the Collective Disputes Act. The debate in this matter was joined by the social partners, researchers into labour relations, mediators and representatives of Ministries.

Anna Grabowska: *Remuneration the commonest source of non-compliance.*

This article presents a report on the checks the Labour Inspectorate in Poland carried out in 2010. The data contained there show how remuneration is the subject of exceptionally many cases of non-compliance. The article informs the reader of the scale and variety to the cases of non-compliance in question (as these relate to employees' rights), as well as of the numbers and types of complaint and the circumstances and causes underpinning accidents at work.

CENTRUM PARTNERSTWA SPOŁECZNEGO „DIALOG” IM. ANDRZEJA BĄCZKOWSKIEGO

MINISTERSTWO PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

ul. Limanowskiego 23, 02-943 Warszawa
sekretariat – tel.: (+48 22) 380-50-50, fax (+48 22) 380-50-52
szkolenia – tel.: (+48 22) 380-50-10/11



Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” tworzy warunki umożliwiające rozwój dialogu społecznego w Polsce. Z uwagi na swoją misję oferuje zaplecze hotelowo-konferencyjne na spotkania i posiedzenia organizowane przez partnerów społecznych, związki zawodowe, organizacje pracodawców, a także przez inne organizacje społeczne. Centrum wspiera przedsięwzięcia partnerów poprzez stosowanie korzystnych cen na usługi szkoleniowo-konferencyjne.

SALE KONFERENCYJNE

Proponujemy Państwu 8 klimatyzowanych sal konferencyjnych. Zapewniamy profesjonalne wyposażenie konferencyjne: kabiny do obsługi tłumaczenia symultanicznego, sprzęt nagłaśniający, łącze internetowe, projektory multimedialne, rzutniki pisma, laptopy oraz obsługę techniczną. Gwarantujemy przeprowadzenie imprez na najwyższym poziomie.

POKOJE GOŚCINNE

Do dyspozycji naszych gości oddajemy 76 miejsc noclegowych. Pokoje wyposażone są w telewizję kablową i pełen węzeł sanitarny.

Gościom Centrum zapewniamy możliwość korzystania z:

- bezprzewodowego internetu,
- usług cateringowych,
- parkingu.

NOTY O AUTORACH

ADAM AMBROZIK – sekretarz Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych oraz członek Zespołu ds. Polityki Gospodarczej i Rynku Pracy.

MIECZYŚLAW BĄK – doktor nauk społecznych, Prezes Instytutu Badań nad demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, zastępca zastępcy sekretarza Generalnego krajowej Izby Gospodarczej. Przewodzi badania nad rozwojem przedsiębiorczości i organizacji pozarządowych oraz etyką biznesu.

PAULINA BEDNARZ – absolwentka wydziału Nauk Politycznych Wyższej Szkoły Humanistycznej w Pułtuskach i MBA (HR), w Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie. Od 9 lat związana z Instytutem Badań nad demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym. Współautorka licznych raportów i publikacji dotyczących społecznej odpowiedzialności biznesu.

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

IRENA DRYLL – publicystka, dziennikarka „Nowego Życia Gospodarczego”, od wielu lat specjalizuje się w dziedzinie dialogu społecznego i polityce społecznej.

ANNA GRABOWSKA – prawnik, dziennikarka specjalizująca się w tematyce gospodarczej, prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Wiele lat temu pisała w „Rzeczpospolitej” i Polskiej Agencji Prasowej. Ekspert komisji Trójstronnej w zakresie dialogu społecznego i koordynator Dialogu Społecznego w Forum Związków Zawodowych. Autorka książek i poradników z zakresu VAT, kas fiskalnych, problematyki opodatkowania, Polaków zatrudnionych za granicą.

TOMASZ GRZEGORZ GROSE – doktor habilitowany, pracownik Instytutu Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk. Specjalista tematyki europejskiej, zwłaszcza polityk gospodarczych UE. Ostatnio opublikował książkę pod tytułem „Europa na rozdrożu” oraz raport „Rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej a budowa kapitału”.

WALDEMAR PAWLAK – Wicepremier, minister gospodarki i przewodniczący Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych

MAREK PIELACH – dziennikarz, obecnie w tygodniku „Polska Zbrojna”, wcześniej w dzienniku „Polska”. Specjalizuje się w problematyce społecznej i ekonomicznej.

IWONA POLIWCZAK – doktor, pracownik naukowy w Zakładzie Zatrudnienia i Rynku Pracy i Spraw Socjalnych oddział w Łodzi. Autorka tekstów o rynku pracy.

EWA RYBICKA – pracownik Departamentu Dialogu i Partnerstwa Społecznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.

BARBARA SURDYKOWSKA – asystentka w Katedrze Prawa Pracy Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, autorka wielu artykułów poświęconych problematyce rynku pracy i europejskiego dialogu społecznego, ekspert Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”.

ANNA SZCZEŚNIAK – Pracownik Instytutu Badań nad demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, współautorka wielu publikacji i raportów badawczych dotyczących m.in. społeczeństwa obywatelskiego, rozwoju demokracji oraz etyki w życiu publicznym.

RAFAŁ TOWALSKI – doktor, adiunkt w Katedrze Socjologii Ekonomicznej Szkoły Głównej Handlowej; ekspert ds. dialogu społecznego firmy S. Partner.