

SPIS TREŚCI

Ex cathedra

- 3 Historia i terażniejszość związków zawodowych w Polsce
JULIUSZ GARDAWSKI, ADAM MROZOWICKI,
JAN CZARZASTY
- 31 Związki zawodowe i organizacje pracodawców a procedury stanowienia prawa
JERZY WRATNY
- 36 Co dalej z reprezentacją pracowników
MONIKA GŁADOCH
- 38 Ponadnarodowe układy ramowe a rozwój stosunków przemysłowych. Polska perspektywa
BARBARA SURDYKOWSKA, SŁAWOMIR ADAMCZYK
- 47 Rozwój pracy tymczasowej w Polsce
GRAŻYNA SPYTEK-BANDURSKA
- 55 Analiza komparatywna transferów społecznych: Polska i Niemcy
EWELINA SOKOŁOWSKA

Okiem partnerów

- 64 Kryzysowy budżet na trudny rok
ANNA GRABOWSKA
- 66 Opinia Business Centre Club
- 69 Opinia Forum Związków Zawodowych
- 73 Opinia NSZZ „Solidarność”
- 79 Opinia PKPP Lewiatan

Dialog i życie

- 82 Trudne sprawy wymagają zaufania
Wywiad z przewodniczącym
Zespołu Problemowego ds. Budżetu,
Wynagrodzeń i Świadczeń Socjalnych
TK HENRYKIEM NAKONIECZNYM
- 85 Kalendarium dialogu
– w zespołach problemowych
Trójstronnej Komsji
ANNA GRABOWSKA
- 100 Efekty wykorzystania funduszy unijnych
ANNA GRABOWSKA
- 103 Kalendarium dialogu
– w zespołach branżowych
ANNA GRABOWSKA
- 105 Dialog w regionach – Wojewódzkie
Komisje Dialogu Społecznego
ANNA GRABOWSKA
- 108 Kalendarium dialogu
– na konferencjach i seminariach
IRENA DRYLL
- 111 W trosce o aktywizację osób starszych
DOMINIKA SZANIAWSKA
- 113 Kryzys – szansa czy zagrożenie?
MAGDALENA MOJDUSZKA
- 117 Dyskryminacja płacowa kobiet trwa
JUSTYNA PYCKA
- 120 Elastyczne formy zatrudnienia
– wybór czy przymus ekonomiczny?
DOMINIKA SZANIAWSKA

S Z A N O W N I P A Ń S T W O



Anna Grabowska
Redaktor naczelna

Oddajemy w Państwa ręce kolejny, trzeci w roku 2012, numer kwartalnika „Dialog”. Z ogromną satysfakcją odnotowujemy fakt, iż po zmianie redaktora naczelnego i koncepcji pisma zechcieli Państwo współpracować przy jego tworzeniu. Jest to tym bardziej cenne, że w obecnej formule więcej uwagi przywiązujemy do praktycznej strony dialogu społecznego w Polsce, do tego jego wymiaru, który wiąże się z życiem codziennym, z dyskusjami podejmowanymi w Trójstronnej Komisji, jej zespołach problemowych i branżowych, WKDS-ach, czy podczas seminariów i konferencji z udziałem partnerów społecznych oraz instytucji pielęgnujących ideę dialogu społecznego i obywatelskiego. Takie ukierunkowanie wymaga bliższej współpracy z Czytelnikami, większego zainteresowania naszym wspólnym przedsięwzięciem, nie tylko ze strony przedstawicieli świata nauki, których rola jest tu nie do przecenienia, ale także praktyków z organizacji pracodawców i związków zawodowych.

Nawiązując do tej obiecująco rozpoczętej współpracy, w specjalnych zaproszeniach przekazanych wszystkim partnerom społecznym, pozwoliliśmy sobie zwrócić się do Państwa o jej poszerzenie, by być jeszcze bliżej wydarzeń, reagować na zmiany zachodzące zarówno w środowisku związkowym, jak i pracodawców.

Zaprosiliśmy Państwa do składania propozycji tematów konferencji, które byłyby organizowane wspólnie z naszym kwartalnikiem w CPS Dialog. Liczymy, że będzie to okazja do analiz i debat w gronie przedstawicieli: Państwa organizacji, świata nauki, biznesu i wszystkich osób zainteresowanych kształtowaniem dialogu społecznego w Polsce. Będziemy się starali także zainteresować nimi media, by idea dialogu społecznego była jak najszerszej rozpropagowana.

Oczywiste jest, że stanowiska różnych organizacji w kwestii wielu rozwiązań współczesnych problemów społecznych i gospodarczych są rozbieżne, ale zawsze warto o nich rozmawiać, bo tylko wte-

dy dialog jest możliwy. Oczekujemy zatem z Państwa strony propozycji tematów wspólnych konferencji, zagadnień wartych poruszenia. Będziemy na nie reagowali, uwzględniając potrzeby wszystkich przedstawicieli dialogu społecznego w Polsce. Mamy nadzieję, że zechcecie Państwo uczestniczyć w naszym projekcie, a nie ukrywamy, że pierwsze zgłoszenia już są.

Jeśli zaś chodzi o prezentowany właśnie najnowszy numer kwartalnika „Dialog”, to poza innymi ciekawymi i możliwie najbardziej aktualnymi tekstami chcielibyśmy szczególnie zwrócić Państwa uwagę na obszerną analizę pt. „Historia i terażniejszość związków zawodowych w Polsce” autorstwa prof. Juliusza Gardawskiego, dra Adama Mrozowickiego i dra Jana Czarzastego. Pokazuje ona wpływ historii polskiego ruchu zawodowego na jego rozwój w ciągu minionych 20 lat. Wykorzystano w niej najnowsze dane źródłowe zebrane w latach 2009–2012, dotyczące m.in. członkostwa w związkach zawodowych – niektóre prezentowane po raz pierwszy. Jak podkreślają sami autorzy, celem analizy, niepublikowanej jeszcze nigdzie w polskiej wersji językowej, jest wykazanie znaczenia uwarunkowań historycznych w rozwoju ruchu zawodowego w Polsce i jego zdolności do dostosowania się do nowych warunków politycznych, gospodarczych i społecznych powstałych w następstwie transformacji.

Szanowni Państwo, mamy nadzieję, że także w tym numerze kwartalnika „Dialog” udało się nam zaprezentować interesujące, ważne przemyślenia na tematy społeczno-gospodarcze, a także obiektywnie, w sposób informacyjny, przedstawić bieżące wydarzenia z życia partnerów społecznych i realizacji dialogu społecznego w naszym kraju.

*Zapraszamy do czytania
i współtworzenia naszego pisma.*

Anna Grabowska

Związki zawodowe stanowią jedną z trzech stron dialogu społecznego w Polsce. Aby dobrze zrozumieć idee tego dialogu, należy dobrze poznać ich historię i uwarunkowania ich rozwoju



Juliusz Gardawski

Adam Mrozowicki

Jan Czarzasty

Historia i teraźniejszość związków zawodowych w Polsce*

Celem publikacji jest prześledzenie ewolucji polskiego ruchu zawodowego po 1989 r. Wykazano w niej znaczenie uwarunkowań historycznych w rozwoju ruchu zawodowego w Polsce i jego zdolności do dostosowania się do nowych warunków politycznych, gospodarczych i społecznych powstałych w następstwie transformacji. Dużą uwagę poświęcono przyczynom osłabienia polskiego ruchu związkowego. Szczegółowo przeanalizowano dynamikę rozwoju organizacyjnego trzech największych centrali związkowych – NSZZ „Solidarność”, OPZZ i Forum Związków Zawodowych. W artykule wykorzystano zebrane w latach 2009–2012 dane źródłowe dotyczące ogólnokrajowych organizacji związkowych oraz federacji zrzeszonych w konfederacjach związkowych.

Wstęp. Przeobrażenia, którym podlegają polskie związki zawodowe od 1989 r., wynikają z historii ruchu związkowego w epoce autorytarnego socjalizmu, spuścizny antykomunistycznej walki i retoryki NSZZ „Solidarność”, a także stopniowej, ale widocznej przemiany związków zawodowych w środowisku gospodarki rynkowej.

Tradycje polskiego ruchu związkowego sięgają XIX w. Związki zawodowe na ziemiach polskich powstały w latach 80. XIX w. w zaborach pruskim i austriackim. W zaborze rosyjskim zalegalizowano je dopiero w 1905 r., jednak ruch pracowniczy na tych terenach rozwijał się od lat 90. XIX stulecia. Ruch związkowy z końca XIX w. charakteryzowała tendencja do łączenia walki o wyzwolenie narodowe i realizację postulatów społeczno-gospodarczych. Warto zauważyć, że ta spuścizna miała swoje odzwierciedlenie w okresie znacznie późniejszym, podczas protestów pracowniczych w czasach autorytarnego socjalizmu. Program polityczny NSZZ „Solidarność” z 1980 r.

* Niniejszy artykuł oparty jest na raporcie *Związki zawodowe w Polsce (Trade Unions in Poland)*, opublikowanym w języku angielskim przez Europejski Instytut Związków Zawodowych (ETUI). Tekst opublikowany w kwartalniku „Dialog” za zgodą ETUI.

łączył dążenia do niezależności narodowej, demokracji oraz poprawy warunków życia. Z drugiej strony te uwarunkowania kulturowe doprowadziły do chronicznego rozdrobnienia polskich związków zawodowych, które nigdy nie powołały jednolitego ruchu zawodowego.

W niniejszym artykule pokazano wpływ historii polskiego ruchu zawodowego na jego rozwój w ciągu minionych dwóch dekad. Główną cechą odróżniającą tę publikację od poprzednich tekstów jest wykorzystanie najnowszych (tj. z lat 2011–2012) danych źródłowych dotyczących członkostwa w związkach zawodowych. Po raz pierwszy zostały zebrane (lub opublikowane) dane wieloletnie dotyczące Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych (OPZZ) i Forum Związków Zawodowych (FZZ). Odnosnie NSZZ „Solidarność” po raz pierwszy publikowane są dane z roku 2011¹. Prezentacja zarówno prowadzonych przez same związki zawodowe statystyk, jak i danych CBOS umożliwia bardziej systematyczną niż w poprzednich tego typu publikacjach ocenę kondycji polskich związków zawodowych.

Niniejszy tekst składa się z trzech części. Przedstawiamy krótki rys historyczny rozwoju polskich związków zawodowych, w którym skupiamy się zwłaszcza na historycznych, instytucjonalnych i politycznych źródłach pluralizmu związkowego. Następnie omawiamy strukturę organizacyjną i zmiany w członkostwie trzech głównych związków zawodowych (NSZZ „Solidarność”, OPZZ i FZZ). W zakończeniu publikacji omawiamy kwestie uzwiązkowienia oraz składu polskiego ruchu zawodowego.

Autorzy mają dług wdzięczności wobec wielu osób, przede wszystkim wobec przewodniczących trzech reprezentatywnych central związkowych, życzliwych naszym badaniom. Specjalne podziękowania chcemy także złożyć na ręce Sławomira Adamczyka, Janusza Gołęba i Anety Szydłowskiej, którzy skorygowali i uściślili pewne informacje. Przygotowując tekst, wykorzystaliśmy cenne uwagi recenzentów: Very Trappmann i Davida Osta.

Związki zawodowe w epoce autorytarnego socjalizmu (1945–1989).

Po krótkim okresie pluralizmu związkowego tuż po II wojnie światowej, w 1949 r., odgórnie powołano Zrzeszenie Związków Zawodowych (ZZZ), którego władzą wykonawczą była Centralna Rada Związków Zawodowych (CRZZ). ZZZ powstało na bazie Zrzeszenia Pracowniczych Związków Zawodowych i wchodzących w jego skład 23 branżowych federacji związków zawodowych. Związki branżowe były w znacznym stopniu kontynuacją przedwojennych, „klasowych” związków zawodowych. Tradycje najstarszych z nich sięgały nawet związków cechowych, tak jak np. w przypadku Związku Zawodowego Pracowników Poligrafii albo reprezentacji wielkoprzemysłowej klasy pracowniczej, jak chociażby Związek Zawodowy Górników.

Związki zawodowe zrzeszone w ZZZ miały charakter branżowy, jednocząc zarówno pracowników fizycznych, jak i umysłowych. Oprócz struktury branżowej ZZZ dysponowały również w każdym województwie radami. Formalnie struktura ZZZ gwarantowała demokratyczne wybory i uczestnictwo pracowników w podejmowaniu decyzji². Jednak w praktyce ZZZ był silnie scentralizowany, komunikacja między strukturami związkowymi była utrudniona, a władze nie znajdowały się pod kontrolą związkowców (Pravda 1986: 140). Dodajmy, wybiegając w przyszłość, że w styczniu 1981 r., wskutek olbrzymiej popularności „Solidarności”, nastąpiło formalne rozwiązanie ZZZ, a jego organizacje utworzyły i zarejestrowały w 1981 r. Ogólnopolską Komisję Współpracy Branżowych Związków Zawodowych i Konfederację Autonomicznych Związków Zawodowych (zostały one rozwiązane wraz z „Solidarnością” w grudniu 1981 r.).

W 1949 r. nastąpiła centralizacja związków zawodowych na wzór radziecki. Pominąwszy krótki okres większej autonomii, będący następstwem liberalizacji z 1956 r., CRZZ była prawnie oraz praktycznie pod-

porządkowana Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. W przedsiębiorstwach państwowych Podstawowe Organizacje Partyjne PZPR sprawowały „przywódczą rolę” wobec wszystkich innych organizacji społecznych, w tym również związków zawodowych (Pravda 1986: 133). Podobnie Rady Robotnicze, które powstały w wyniku rewolty robotniczej z 1956 r., już w 1958 r. zostały scentralizowane w ramach Konferencji Samorządu Robotniczego – organizacji całkowicie zależnej od PZPR. Ponieważ różnice w płacach były ustalane na poziomie centralnym, przestrzeń na negocjacje zbiorowe między związkami zawodowymi a państwem była bardzo ograniczona, dodatkowo wprowadzone po 1956 r. układy zbiorowe „okazały się, w pewnym sensie, martwe” (Kulpińska i in. 1994b: 110). Pomimo że Polska ratyfikowała w 1957 r. Konwencję nr 98 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącą stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych, strajki nie były uznawane za „uprawnioną i zwyczajną część działania związków zawodowych” (Pravda 1986: 129). Podobnie gwarantowany przez konstytucję wpływ związków zawodowych na politykę państwa w praktyce był fikcją. Tak jak w innych krajach autorytarnego socjalizmu, związki zawodowe miały odgrywać podwójną rolę (Pravda 1986: 30). Oczekiwano od nich, że z jednej strony będą uczestniczyły w planowaniu na poziomie zakładu, szkoleniu członków i utrzymywaniu dyscypliny (rola „produkcyjna”), a z drugiej strony miały one zarządzać środkami socjalnymi oraz bronić swoich członków w sporach z kierownictwem. Główną osią działań funkcjonariuszy związkowych było zarządzanie świadczeniami socjalnymi – przyznawanie mieszkań zakładowych, organizowanie urlopów dla pracowników, przyznawanie pożyczek z za-

W latach autorytarnego socjalizmu postulaty demokracji przemysłowej i polepszenia warunków bytowych były stopniowo wypierane przez kwestie narodowe. Pierwszy niezależny związek zawodowy powstał podczas fali strajków w gdańskich i szczecińskich stoczniach latem 1980 r.

kładowych funduszy świadczeń socjalnych itd.

Podczas protestów pracowniczych z lat 1956, 1970, 1976 i 1980 wysuwano postulaty demokratyzacji związków zawodowych. W latach autorytarnego socjalizmu postulaty demokracji przemysłowej i polepszenia warunków bytowych były stopniowo wypierane przez kwestie narodowe. Pierwszy niezależny związek zawodowy powstał podczas fali strajków w gdańskich i szczecińskich stoczniach latem 1980 r. W okresie inicjalnym NSZZ „Solidarność” spełniała dwie role. Z jednej strony był to ruch obywatelski inspirowany wartościami chrześcijańskimi, posługujący się dyskursem patriotycznym i domagający się praw obywatelskich. Był to jednak również i ruch związkowy, który prezentował wyraziste postulaty socjoekonomiczne. Pozostawił on po sobie tradycję kontroli pracowniczej w zakładach pracy (Touraine i in. 1983).

„Solidarność” została oficjalnie zarejestrowana we wrześniu 1980 r., w następstwie porozumień sierpniowych zawartych między protestującymi a rządem. Pierwsza niezależna organizacja zrzeszająca rolników, NSZZ „Solidarność” Rolników Indywidualnych, została zarejestrowana w kwietniu 1981 r. W przeciwieństwie do oficjalnych związków zawodowych, które miały silne struktury branżowe, zaś słabe terytorialne, „Solidarność” była zorganizowana terytorialnie, zaś jej struktury branżowe odgrywały rolę drugoplanową.

Determinacja NSZZ „Solidarność” doprowadziła do powstania Rad Pracowniczych – organów samorządu pracowniczego na poziomie zakładowym. Do ich podstawowych kompetencji należało powoływanie kierowników przedsiębiorstw, kontrola i akceptacja ich decyzji, śledzenie kondycji przedsiębior-

stwa oraz decydowanie o procesach restrukturyzacyjnych. Ideą NSZZ „Solidarność”, zaszczerpioną związkowi przez Jacka Kuronia, był porządek polityczny oparty o samorządne instytucje – od zakładu pracy aż po krajową reprezentację (Morawski 1997).

Okres pierwszej „Solidarności” zakończyło wprowadzenie 13 grudnia 1981 r. stanu wojennego. Działalność związków zawodowych została zawieszona, ich majątek skonfiskowany przez państwo, a strajki robotnicze stłumione przez policję i wojsko. Działacze zakładowi „Solidarności” albo wycofali się z aktywnego uczestnictwa w ruchu, albo zaangażowali się w działalność podziemną.

Ustawa o związkach zawodowych z 1982 r. unieważniała wszystkie dotychczasowe rejestracje związków zawodowych, co *de facto* oznaczało uprawomocnienie delegalizacji „Solidarności”. Ustawa tworzyła także ramy prawne dla tworzenia „zreformowanych” związków zawodowych oraz przewidywała etapy powstawania organizacji związkowych w przedsiębiorstwach. Organizacje zakładowe miały powstawać od końca 1982 r., ogólnokrajowe związki od końca 1983 r., a po 31 grudnia 1984 r. mogły być zakładane ogólnokrajowe organizacje międzyzwiązkowe. Do końca grudnia 1983 r. powstało około 20 tys. organizacji zakładowych, które głównie wywodziły się z dawnych struktur Zrzeszenia Związków Zawodowych (ZZZ). W listopadzie 1984 r. w Bytomiu odbył się zjazd założycielski nowej konfederacji związków zawodowych – Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych. OPZZ składało się ze 108 krajowych federacji, które zrzeszały zarówno zatrudnionych w przemyśle, jak i pracowników umysłowych. Ustawa o związkach zawodowych tworzyła również prawne podstawy przekazania majątku rozwiązanych 13 grudnia 1981 r. związków nowym strukturom. „Zreformowane” związki zawodowe uznawały przewodnią rolę PZPR. Przyjęta przez Sejm w 1985 r. poprawka do Ustawy o związkach zawodowych utwierdzała monopol OPZZ na poziomie zakładowym, zakazując tworzenia więcej

niż jednej organizacji związkowej w zakładzie pracy.

Na tym poziomie nowe związki zawodowe pełniły podobną rolę do ich poprzedników. Reprezentowały pracowników w sporach z kierownictwem oraz nadzorowały kwestie bezpieczeństwa i higieny pracy. Jednak ich głównym zadaniem było zarządzanie świadczeniami socjalnymi oraz przydzielanie wczasów pracowniczych, kredytów itp. OPZZ po 2–3 latach działalności zaczęło się zasadniczo różnić od swojej poprzedniczki – CRZZ podejmowaniem aktywnych starań na rzecz uniezależnienia się od władzy PZPR. Wiesława Kozek (2003: 385) określiła OPZZ jako „opozycję wewnątrzsystemową” w przeciwieństwie do NSZZ „Solidarność”, którą zdefiniowała jako „opozycję pozasystemową”. Na drugim kongresie w 1986 r. OPZZ wystąpiło o stworzenie realnego systemu konsultacji między związkami zawodowymi a rządem oraz sprzeciwiło się projektowi przekształcenia OPZZ w jedyną reprezentację związkową pracowników (Upham 1992: 380–381).

W 1981 r. zawieszono również działalność Rad Pracowniczych. Jednak już w 1983 r. władze zdecydowały się na ich reaktywowanie. Kodeks etyczny podziemnej „Solidarności” zezwalał jej członkom na działalność tylko w jednej oficjalnej instytucji – właśnie w Radach Pracowniczych. Z badań przeprowadzonych przez Pawła Ruszkowskiego (1986) wynika, że od połowy lat 80. członkowie podziemnej „Solidarności” prawdopodobnie kierowali Radami Pracowniczymi w pięciu procentach dużych zakładów pracy. Według sugestii Szymona Jakubowicza (1988: 195) taka sytuacja mogła istnieć nawet w 15 proc. Rad Pracowniczych (wskaźnikiem „solidarnościowego” gruntu była niezależność Rad od dyrekcji przedsiębiorstw). Te obserwacje potwierdzała działalność „seminarium samorządowego” kierowanego w połowie lat 80. przez Leszka Gilejkę w Instytucie Badań Klasy Robotniczej. Wzmocnienie instytucji współzarządzania przedsiębiorstwami przez pracowników było jednym z głównych postulatów

NSZZ „Solidarność” podczas rozmów Okrągłego Stołu w 1989 r.

Związki zawodowe po 1989 r. - rozwój pluralizmu konfliktowego. Przełom polityczny z 1989 r., będący następstwem negocjacji Okrągłego Stołu oraz fali strajków z 1988 r., doprowadził do zasadniczych przekształceń w polskim ruchu pracowniczym. Poziom uzwiązkowienia zaczął bardzo szybko spadać. W latach 1991–2010 (porównawcze dane dotyczące członkostwa dostępne są od roku 1991) liczba osób zrzeszonych w NSZZ „Solidarność” i OPZZ zmniejszyła się trzykrotnie – z ok. 4 368 000 do 1 460 003 związkowców (tabela 2). Utrzymał się główny, historyczny podział między OPZZ a „Solidarnością”, jednak z drugiej strony zaczęły powstawać nowe związki zawodowe poza strukturami tych dwóch organizacji. Szacuje się, że pod koniec lat 90. w Polsce zarejestrowanych było 23 995 związków zawodowych (Sroka 2000: 169). Większość z nich zrzeszonych była w OPZZ. Powstawanie związków zawodowych poza strukturami dwóch centrali doprowadziło do prób utworzenia nowej, ogólnokrajowej konfederacji związkowej³. Te zabiegi doprowadziły do powstania w 2002 r. Forum Związków Zawodowych (FZZ).

Status prawny działających w Polsce związków zawodowych reguluje Ustawa o związkach zawodowych z maja 1991 r. Związki zawodowe pozostają główną reprezentacją pracowniczą w Polsce, pomimo obecności Rad Pracowniczych w państwowych przedsiębiorstwach oraz wynikającego z implementacji ustawodawstwa europejskiego i wprowadzenia w 2006 r. Rad Pracowników. Ustawa o związkach zawodowych określa, że związki zawodowe mogą funkcjonować w ramach jednego przedsiębiorstwa, wielu przedsiębiorstw (organizacja międzyzakła-

dowa) oraz na poziomie krajowym (federacje i ich zrzeszenia nazywane konfederacjami). Prawo do tworzenia związków zawodowych mają pracownicy, a w szczególności pracownicy najemni, członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych oraz osoby zatrudnione na podstawie umowy agencyjnej. Prowadzący samodzielną działalność gospodarczą oraz pracujący na umowach cywilnoprawnych w praktyce nie mają prawa do koalicji. Bezrobotni oraz emeryci nie mogą tworzyć własnych związków zawodowych, ale mogą być członkami struktur już istniejących. Ponieważ 23 proc. pracujących Polaków jest samozatrudnionych (dane za rok 2008), a ok. 800 tys. ludzi (tj. ok. 6 proc. pracującej populacji) zatrudnionych jest na umowach cywilnoprawnych (dane za rok 2011) niestandardowe

Po roku 1989 utrzymał się główny, historyczny podział między OPZZ a „Solidarnością”, jednak z drugiej strony zaczęły powstawać nowe związki zawodowe poza strukturami tych dwóch organizacji.

i dyskryminujące formy zatrudniania stanowią jedną z przeszkód w rozwoju polskich związków zawodowych (należy dodać, że „Solidarność” zaskarżyła w 2012 do MOP polskie ograniczenia prawa koalicji i Komitet Ekspertów przyznał jej rację). Ponadto Ustawa o związkach zawodowych stanowi, że aby mogła powstać organizacja zakładowa

w przedsiębiorstwie, musi ona zrzeszać co najmniej 10 pracowników. To kolejne wyzwanie dla prób rozwoju związków zawodowych, ponieważ mikroprzedsiębiorstwa zatrudniające mniej niż 10 pracowników dają pracę około 40 proc. zatrudnionych (Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw 2010: 40). W praktyce związki zawodowe nie mogą więc zrzeszać tych kategorii pracowników.

Uprawnienia związków zawodowych na poziomie krajowym i zakładu pracy różnią się w zależności od ich reprezentatywności. Kwestię reprezentatywności regulują dwa akty prawne: Kodeks pracy oraz Ustawa o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych z 2001 r. Podczas gdy Kodeks pracy reguluje reprezentatywność na poziomie

zakładowym, ustawa wyznacza ramy reprezentatywności ogólnokrajowej. Kodeks pracy stanowi, że reprezentatywne są te związki zawodowe, które zrzeszają co najmniej 10 proc. ogółu pracowników przedsiębiorstwa. Związki zawodowe należące do którejś z central reprezentatywnych w rozumieniu ustawy mają obniżony ten próg do 7 proc. pracowników przedsiębiorstwa. Związkom zawodowym pracodawca na podstawie umowy zapewnia pomieszczenia w siedzibie firmy oraz środki techniczne do prowadzenia działalności związkowej, przedstawiciele są chronieni przed zwolnieniem w czasie pełnienia funkcji związkowej oraz przez rok po tym, jak przestaną ją sprawować. Związki zrzeszające 150 pracowników otrzymują od pracodawcy jeden pełny etat dla pracownika oddelegowanego do pełnienia funkcji związkowej. Drugi etat przysługuje, gdy związek będzie zrzeszał 500 członków itd. Natomiast do negocjowania porozumień zbiorowych uprawnione są wszystkie organizacje związkowe – niezależnie od ich statusu. Skutki takich uregulowań prawnych działalności związkowej są niejednoznaczne, rodzą różnorodnie motywowane pokusy decentralizacji struktur związkowych.

Jednym z kryteriów reprezentatywności na poziomie krajowym jest uczestnictwo w Trójstronnej Komisji, w której pracach brać udział mogą tylko związki zawodowe zrzeszające powyżej 300 tys. osób. Reprezentatywność na poziomie krajowym warunkowana jest spełnieniem dodatkowych dwóch kryteriów. Po pierwsze, związki zawodowe powinny działać w przedsiębiorstwach, których główne formy działalności razem stanowią ponad 50 proc. sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności, po drugie – przy obliczaniu członkostwa związków zawodowych w każdej z sekcji PKD liczy się tylko pierwszych 100 tys. zrzeszonych pracowników. Oba te kryteria zapewniają na-

leżyłą reprezentację związków zawodowych w sekcjach i branżach gospodarki. Łącznie kryteria te w 2010 r. spełniały trzy ogólnokrajowe związki zawodowe: NSZZ „Solidarność”, OPZZ i Forum Związków Zawodowych. OPZZ i NSZZ „Solidarność” brały udział w pracach Trójstronnej Komisji w pierwszej fazie jej działania (tj. w latach 1994–2001), a następnie na mocy Ustawy uzyskały status reprezentatywnych. Zaś Forum Związków Zawodowych uzyskało prawny status organizacji reprezentatywnej w marcu 2003 r.

Posiadające reprezentatywność na poziomie krajowym związki zawodowe uprawnione są do opiniowania aktów prawnych (zarówno krajowych, jak i europejskich) oraz przedkładania rozwiązań prawnych w obszarach znajdujących się w polu ich działań (nie mają jednak prawa do inicjatywy ustawodawczej). Ponadto, jako członkowie Trójstronnej Komisji, biorą udział w pracach przygotowawczych nad budżetem państwa oraz w opracowywaniu propozycji wskaźników wzrostu płac. Mogą także odgrywać rolę doradcą przy ustalaniu wskaźników wzrostu emerytur i innych świadczeń z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, płacy minimalnej, progów dochodowych oraz poziomu zasiłków rodzinnych.

Pomimo wielości organizacji związkowych działających w Polsce, główną rolę odgrywają trzy krajowe i reprezentatywne związki zawodowe – tj. dwie konfederacje (OPZZ i FZZ) oraz jednolita, ogólnokrajowa struktura związkowa NSZZ „Solidarność”. Szacuje się, że od 15 do 20 proc. związkowców zrzeszonych jest w organizacjach związkowych nienależących do tych trzech związków zawodowych (dane za rok 2012). Dla porównania, w 1990 r. tylko 5 proc. członków związków zawodowych nie należało do NSZZ „Solidarność” lub OPZZ. Zaś w 1991 r. procent osób zrzeszanych przez tego typu organizacje wzrósł do 16⁴. Liczby te

Jednym z kryteriów reprezentatywności związków zawodowych na poziomie krajowym jest uczestnictwo w Trójstronnej Komisji, w której pracach brać udział mogą tylko związki zawodowe zrzeszające powyżej 300 tys. osób.

TABELA 1. Podział ruchu zawodowego oraz uczestnictwo głównych centrali związkowych w ogólnokrajowych instytucjach dialogu społecznego

Organizacja związkowa	Rodzaj	Orientacja polityczna	Partia polityczna	Dialog społeczny
OPZZ (1984)	Konfederacja	Związany z lewicą, związek ogólny	SLD (1993–1997) Brak formalnej afiliacji	Trójstronna Komisja (od 1994 r.)
NSZZ „Solidarność” (1980)	Jednolity związek zawodowy	Związany z prawicą, związek ogólny	AWS (1997–2001) Brak formalnej afiliacji	Trójstronna Komisja (od 1994 r.)
FZZ (2002)	Konfederacja	Związek ogólny	Brak formalnej afiliacji	Trójstronna Komisja (od 2003 r.)

wskazują na postępujący proces rozdrobnienia polskiego ruchu zawodowego, którego nie powstrzymało stworzenie trzeciej centrali związkowej. Źródłem tej fragmentacji należy szukać w historii ruchu oraz odmiennych orientacjach politycznych OPZZ, NSZZ „Solidarność” i FZZ, jak również w sprzyjającym powstawaniu oddzielnych związków zawodowych w kontekście prawnym.

Główny podział polityczny w polskim ruchu związkowym z lat 90. był odzwierciedleniem odmiennych rodowodów historycznych NSZZ „Solidarność” i OPZZ. NSZZ „Solidarność” została ponownie zarejestrowana w kwietniu 1989 r. W nową fazę swojej historii wkroczyła z rozdartą tożsamością – z jednej strony jako polityczna reprezentacja sił domagających się demokratycznych i rynkowych reform, a z drugiej – jako związek zawodowy. Aż do wyboru na stanowisko prezydenta w 1990 r. Lech Wałęsa stał na czele zarówno Komitetów Obywatelskich wspieranych przez „Solidarność”, które wystawiały swych kandydatów podczas wyborów kontraktowych z czerwca 1989 r., jak również i NSZZ „Solidarność” (Wenzel 1998: 147). Do stycznia 1992 r. NSZZ „Solidarność” otaczała parasolem ochronnym reformy rynkowe rządów popieranym przez siły polityczne wyrosłe na gruncie dawnej opozycji demokratycznej. Związek nie protestował czynnie wobec dotkliwych konsekwencji społecznych liberalizacji gospodarczej (Ost 2007).

Po utworzeniu rządu Tadeusza Mazowieckiego w 1989 r. NSZZ „Solidarność” przyjęła dwa strategiczne kierunki działania. Na płaszczyźnie politycznej Komisja Krajowa popierała program wolnorynkowych reform rządu

Tadeusza Mazowieckiego, zaś na płaszczyźnie związkowej dokonano odwrotu od popierania samorządu pracowniczego na rzecz strategii zbliżonej do czystego modelu związkowego (Trzydzieści lat ustawy..., 2012: 43, 49–50). Postanowiono, że związki zawodowe w warunkach gospodarki rynkowej nie będą uczestniczyły w zarządzaniu przedsiębiorstwem i dystrybucji zakładowych świadczeń społecznych. Kierownictwo zgodziło się na stopniowe wygaszanie instytucji Rad Pracowniczych oraz prywatyzację przedsiębiorstw państwowych. Dodajmy, że w trakcie naszych rozmów z lokalnymi liderami „Solidarności” w pierwszej dekadzie XXI w. spotkaliśmy się z opiniami, że rezygnacja z instytucji samorządu pracowniczego była błędem (Gardawski 2009a: 482).

Niechęć „Solidarności” do przeciwstawiania się restrukturyzacji gospodarczej i prywatyzacji wynikała z przekonania, że są to konieczne warunki do racjonalizacji zatrudnienia i produkcji oraz, co ważne, do przywrócenia „normalności” po kryzysowej dekadzie lat 80. Według ideologii samoregulującego się rynku, która zdominowała myślenie części politycznych i ekonomicznych elit postsolidarnościowych, silne związki zawodowe były przeszkodą na drodze do udanej transformacji gospodarczej. Tego zdania był Lech Wałęsa, który stwierdził, iż „nie dogonimy Europy, jeśli zbudujemy silny związek zawodowy” („Tygodnik Solidarność”, cyt. w Ost 2007: 121).

Swoisty miesiąc miodowy w stosunkach między NSZZ „Solidarność” a rządem zakończył się w lutym 1991, gdy związek ostrzegwał przed możliwą katastrofą związaną z metodami przeprowadzania reform i domagał się od rządu przygotowania propozycji okołotrans-

formacyjnej umowy społecznej. W styczniu 1992 r. prawicowy rząd Porozumienia Centrum bez konsultacji z „Solidarnością” podjął decyzję o podwyższeniu cen energii. W odpowiedzi NSZZ „Solidarność” ogłosiła ogólnokrajowy, godzinny strajk generalny. Większość związkowców nie przyłączyła się jednak do tej akcji. Związki zawodowe okazały się być niezdolne do mobilizowania pracowników – ich głównej siły w latach 1980–81. „Solidarność” straciła „zdolność do wetowania”, chociaż utrzymała możliwość interwencji na scenie politycznej.

Rosnące rozczarowanie pracowników negatywnymi konsekwencjami restrukturyzacji gospodarczej ujawniło się podczas fali strajków z 1992 r. wywołanej oddolnym naciskiem szeregowych członków związków zawodowych. I chociaż „Solidarność” próbowała odzyskać tożsamość związkową, jej działania podyktowane były w dużym stopniu logiką polityczną. Wyznaczała ją opozycja wobec OPZZ i „postkomunistycznego” rządu Sojuszu Lewicy Demokratycznej, pomimo że rządy tej partii doprowadziły do spowolnienia uciążliwych społecznie reform gospodarczych oraz zmniejszenia napięć społecznych w latach 1993–97. Jedną z głównych osi konfliktu między NSZZ „Solidarność” a OPZZ była nierozwiązana kwestia majątku związków zawodowych, skonfiskowanego przez władze po wprowadzeniu stanu wojennego i przekazanego „oficjalnej” konfederacji związkowej (Gardawski 2009a: 486).

Wybory parlamentarne z 1997 r. wygrała Akcja Wyborcza Solidarność – szeroka koalicja wyborcza powstała wokół NSZZ „Solidarność”, na której czele stał Marian Krzaklewski, przewodniczący związku. Sukces wyborczy pozwolił koalicji na utworzenie rządu, który utrzymał się u władzy do 2001 r. Na kilka miesięcy przed wyborami z 2001 r. Krajowy Zjazd „Solidarności” oficjalnie opowiedział się za wycofaniem związku z bezpośredniego udziału w parlamentarnej grze politycznej oraz skupieniem się na obronie praw pracowniczych. Decyzja ta była spowodowa-

na rosnącym niezadowoleniem szeregowych członków „Solidarności” ze skutków wprowadzanych przez AWS wolnorynkowych reform strukturalnych, w szczególności emerytalnej i ochrony zdrowia. Jednak zasadniczym powodem wycofania się z polityki było znikome poparcie elektoratu dla AWS po czterech latach jej rządów, co poważnie osłabiło autorytet „Solidarności” wśród pracowników. Tę nową, dystansującą się od polityki tożsamość związku podważyło udzielenie poparcia Lechowi Kaczyńskiemu wywodzącemu się z prawicowego Prawa i Sprawiedliwości w wyborach prezydenckich z 2005 r. Podobnie w 2010 r. w przyspieszonych wyborach prezydenckich Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” poparła kandydaturę Jarosława, brata tragicznie zmarłego w katastrofie lotniczej pod Smoleńskiem Lecha Kaczyńskiego. Niemniej kierowana przez wybranego w październiku 2010 r. na stanowisko przewodniczącego Piotra Dudę „Solidarność” stara się zerwać z dotychczasową tradycją i unika identyfikacji z konkretną formacją polityczną (Czarzasty 2011).

OPZZ w epoce transformacji kontynuował swe zaangażowanie polityczne, popierając lewicę. Już w 1989 r. OPZZ utworzył Ruch Ludzi Pracy (RLP), który miał być reprezentacją polityczną związku. Zarówno RLP, jak i OPZZ w 1991 r. znalazły się w koalicji ponad 30 ugrupowań, które utworzyły Sojusz Lewicy Demokratycznej. OPZZ otwarcie wszedł ponownie na scenę polityczną po tym, jak w 1993 r. SLD doszedł do władzy. Zespół Posłów i Senatorów Związkowych (bliskich SLD, grupujący posłów i senatorów wprowadzonych do parlamentu przez OPZZ) liczył sobie 54 członków w kadencji 1993–1997 i 44 w kadencji 1997–2001. Przekształcenie w 1999 r. SLD w partię polityczną spowodowało zerwanie formalnych więzów łączących OPZZ z postkomunistycznym środowiskiem politycznym. Nie oznaczało to jednak zerwania współpracy OPZZ z SLD. Ten ostatni przegrał wybory w 2005 r., a w 2007 r. zdobył bardzo niewielką liczbę głosów. Więzi między OPZZ a SLD osłabły, utrzymując się

głównie na poziomie mniej formalnych związków osobistych między politykami a działaczami związkowymi. W kadencji 2007–2011 tylko 10 posłów należało do OPZZ. Dalsza współpraca między SLD a OPZZ wydaje się być coraz mniej prawdopodobna po tym, jak w wyborach parlamentarnych z października 2011 r. Sojusz wprowadził zaledwie 27 posłów do Sejmu. W następstwie rozluźnienia więzów między SLD a OPZZ kolejne kongresy związkowe opowiadały się przeciwko reformom prorynkowym wprowadzanym przez rząd SLD w latach 2001–2005. OPZZ wyróżnia się spośród innych związków tym, że zaczyna współpracę z nowymi ruchami społecznymi, np. Polskim Forum Społecznym, ruchem feministycznym. Owocem tej współpracy była delegacja ponad 400 związkowców na manifestacji zorganizowanej przez Porozumienie 8 Marca z okazji Międzynarodowego Dnia Kobiet w 2010 r.

Forum Związków Zawodowych najmniej ze wszystkich trzech centrali angażuje się w politykę. Jednym z powodów powstania FZZ była chęć przełamania podziałów politycznych oraz stworzenie platformy, za pomocą której w prowadzonym na poziomie krajowym dialogu społecznym mogłyby wziąć udział apolityczne organizacje związkowe. FZZ nigdy nie wprowadził swojego przedstawiciela do Sejmu czy Senatu. Zauważyć należy, że pomimo konfliktu ideologicznego na poziomie krajowym, organizacje zakładowe obu centrali były bardziej skłonne do współpracy (Gąciarz 1999: 221). Wybory prezydenckie z 2010 r. i utwierdzające ich rezultat wybory parlamentarne z 2011 r. wytworzyły układ, w którym dominującą rolę odgrywa prawicowa i liberalna Platforma Obywatelska. Rząd utworzony przez PO, jak dotąd, utrzymuje równy dystans w stosunku do wszystkich związków zawodowych. Taka postawa rządu zbliża do siebie trzy centrale.

Podziały polityczne między OPZZ, „Solidarnością” i FZZ do pewnego stopnia złagodziło rosnące zaangażowanie trzech centrali w międzynarodowym ruchu związkowym.

Podziały polityczne między OPZZ, „Solidarnością” i FZZ do pewnego stopnia złagodziło rosnące zaangażowanie trzech centrali w międzynarodowym ruchu związkowym. W 1991 r. NSZZ „Solidarność” uzyskała status obserwatora w Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych oraz w Międzynarodowej Konfederacji Związków Zawodowych. Pełne prawa członkowskie w obu tych organizacjach uzyskała w 1996 r. Po wystąpieniu w 1990 r. ze Światowej Federacji Związków Zawodowych OPZZ złożył wniosek o akcesję do EKZZ. Przez wiele lat wniosek OPZZ nie był rozpatrywany ze względu na sprzeciw „Solidarności”. Głównym jego powodem była wspomniana wyżej sprawa majątku odziedziczonego przez OPZZ po CRZZ oraz własności skonfiskowanej w 1981 r.

„Solidarności”, a przekazanej przez władze stanu wojennego OPZZ. Po uregulowaniu tych kwestii spornych OPZZ dołączył do EKZZ i MKZZ w 2006 r. Forum Związków Zawodowych należało przez pewien czas do Europejskiej Konfederacji Niezależnych Związków Zawodowych (CESI: Confédération Européenne des Syndicats Indépendants), jednak w marcu 2012 r. FZZ również zostało przyjęte do EKZZ. Przedstawiciele trzech centrali związkowych uczestniczą także w pracach Europejskiego Komitetu Społeczno-Gospodarczego.

Trzy duże, reprezentatywne centrale związkowe są pod ciągłą presją mniejszych organizacji, które stale kwestionują ich pozycje oraz decyzje – zarówno na poziomie krajowym, jak i zakładowym. Dane sondażowe za 2008 r. wskazują, że liczba związkowców niezrzeszonych w żadnej z trzech, dużych centrali może wynosić nawet 600 tys. Związki zawodowe pozostające poza głównymi organizacjami pracowniczymi to zarówno organizacje zakładowe, jak i federacje. Największe z nich to ogólne związki wielobranżowe

(takie jak Wolny Związek Zawodowy „Sierpień 80”), ogólne związki jednobranżowe (takie jak Związek Zawodowy Pracowników Rolnictwa RP), związki zawodowe pracowników administracji publicznej oraz związki zawodowe mające charakter stowarzyszeń zawodowych (np. Ogólnopolski Związek Zawodowy Lekarzy). Często zdarza się, że w większych firmach – zwłaszcza w sektorze publicznym – działa więcej niż 10 związków zawodowych. Z posiadanych przez autorów danych wynika, że rekordową liczbę związków działających w jednej firmie, czyli 74, zanotowano w jednym z holdingów węglowych.

„Pluralizm konfliktowy” uważany jest za jedną z głównych barier w rozwoju branżowego i krajowego dialogu społecznego (Gardawski 2003). Podziały między związkami, chociaż rzadko prowadzą do otwartych konfliktów, skutecznie uniemożliwiają wypracowanie wspólnej platformy programowej. Zdarza się, że związki zawodowe prześcigają się w radykalizmie swoich postulatów. Jedne podpisują ugodę z kierownictwem, tymczasem inne organizują protesty przeciwko porozumieniu. Przykładowo w 2008 r. WZZ „Sierpień 80” zorganizował strajk w Tesco przeciwko porozumieniu zawartemu przez NSZZ „Solidarność”. Podobnie stało się w Poczcie Polskiej SA – po zawarciu porozumienia przez grupę związków zawodowych na czele z głównym związkiem należącym do OPZZ (a na Poczcie działało kilka związków zrzeszonych w OPZZ) NSZZ „Solidarność” oprotestowała porozumienie i w czerwcu 2008 r. zorganizowała strajk.

Sojusze polityczne między autonomicznymi związkami zawodowymi nie są rzadkością, jednak zwykle mają one charakter krótkotrwały. Takie związki zawodowe, jak WZZ „Sierpień 80” czy znacznie mniejszy Ogólnopolski Związek Zawodowy Inicjatywa Pracownicza

otwarły się na organizacje społeczne, współpracując z wieloma ruchami społecznymi nowej lewicy. WZZ „Sierpień 80” ma swoją reprezentację polityczną – Polską Partię Pracy. Przewodniczący WZZ „Sierpień 80” stoi jednocześnie na czele PPP. W wyborach parlamentarnych z 2011 r. partia ta wystawiła kandydatów we wszystkich okręgach wyborczych, nie udało się jej jednak zdobyć większego poparcia – uzyskała 0,55 proc. głosów. Również bez większego sukcesu przewodniczący kandydował w wyborach prezydenckich z 2010 r., zdobywając 0,18 proc. poparcia. Niemniej PPP uzyskała miejsca w samorządach.

Podziały między związkami, chociaż rzadko prowadzą do otwartych konfliktów, skutecznie uniemożliwiają wypracowanie wspólnej platformy programowej. Zdarza się, że związki zawodowe prześcigają się w radykalizmie swoich postulatów.

Struktury związków zawodowych – ich korzenie i rozwój.

Zdolność związków zawodowych do sprostanania nowym warunkom politycznym i gospodarczym powstałym po 1989 r. zależała nie tylko od czynników zewnętrznych (jak np. kontekst gospodarczy czy instytucjonalny), ale również od ich struktur, które z kolei

odzwierciedlają ich rozwój historyczny (zob. Czarzasty, Gajewska, Mrozowicki, w druku). Obecne struktury i organizacja polskiego ruchu zawodowego zostały w znacznej mierze ukształtowane tuż po II wojnie światowej, o czym pisaliśmy powyżej.

Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (OPZZ).

Struktura OPZZ w założeniu miała różnić się od struktury ZZZ. Nowa konfederacja powstała głównie na bazie majątku oraz członkostwa dawnego ZZZ. W 1985 r. część funduszy nielegalnej „Solidarności” została przekazana OPZZ (Upham 1992: 380). Struktura organizacyjna OPZZ różniła się od struktury ZZZ, co było konsekwencją postanowień umożliwiającej tworzenie „nowych” związków zawodowych ustawy z 1982 r. i wiązało się z politycznymi decyzjami fragmentaryzacji

ruchu związkowego (Gardawski 2009a: 471). Organizacje zakładowe (mające osobowość prawną) zrzeszały się w federacje (w 1984 r. tych ostatnich było 108), a federacje utworzyły w 1984 r. OPZZ – konfederację federacji. Oprócz federacji powstały również jednolite związki branżowe, a także związki zawodowe zrzeszające pracowników umysłowych w jednej grupie zawodowej. Aby odróżnić się od ZZZ, OPZZ podkreślało niezależność decyzyjną swoich organizacji członkowskich wobec konfederacji (Upham 1992: 380). Mimo to wielu pracowników uważało ten związek za „oficjalny”, a przynależność do niego za demonstrację politycznych sympatii (Gardawski 2009a: 473). Po kilku latach OPZZ udało się przełamać „ostracyzm” pracowników, spełniając tradycyjnie zarezerwowane dla związków zawodowych funkcje socjalne, takie jak udzielanie kredytów czy świadczeń społecznych (ibidem).

Struktura OPZZ miała niejako wpisane tendencje decentralizacyjne, które ujawniły się wraz ze słabnięciem władzy PZPR. Po raz pierwszy próbę opuszczenia OPZZ podjął ZNP, jeszcze przed 1989 r., jednak nie doszło do secesji. Tendencje decentralizacyjne nasiliły się po zmianie systemu. Niektóre związki zawodowe, które nie chciały być utożsamiane z „oficjalnym” i „komunistycznym” OPZZ, wystąpiły z konfederacji bezpośrednio po załamaniu się autorytarnego socjalizmu. Niektóre związki zawodowe występowały z właściwych im federacji i przystępowały do regionalnych struktur OPZZ, dzięki czemu uniezależniały się od macierzystych federacji. Zdarzało się również, że podczas gdy federacje występowały z OPZZ, niektóre z ich organizacji członkowskich decydowały się na pozostanie w konfederacji w ramach struktur regionalnych (Gardawski 2002). W latach 80. istniała znaczna liczba niezależnych związków zawodowych działających głównie na poziomie zakładu pracy, ok. 4 tys., które nie należały do OPZZ (Upham 1992:380).

Na potrzeby niniejszej publikacji Zespół Organizacyjny OPZZ przygotował zbiorcze

informacje dotyczące liczby członków OPZZ (tabela 2)⁵. Z danych tych wynika, że OPZZ w latach 90. stracił ok. 3 mln członków, zaś w pierwszej dekadzie XXI w. kolejne 700 tys. związkowców. Podsumowując, liczba zrzeszonych w OPZZ spadła z 5 843 321 w 1987 r. do 792 503 w 2011 r. Oznacza to 7,4-krotny spadek. W 2011 r. OPZZ zrzeszał 79 organizacji ponadzakładowych różnego typu. Reprezentowali oni ok. 9074 organizacje zakładowe, co stanowi znaczący spadek w porównaniu z 20 540 organizacjami zakładowymi reprezentowanymi przez 87 założycieli OPZZ w 1988 r. W latach 1989–2011 średnia wielkość organizacji zakładowej spadła trzykrotnie, z 268 do 87 związkowców.

Odmienne niż w „Solidarności” członkostwo w związkach zawodowych należących do OPZZ nie wiąże się z koniecznością opłacania przez poszczególnych związkowców składek związkowych. Statut OPZZ określa, że składkę członkowską płać zrzeszone w konfederacji federacje oraz, od 1994 r., te zakładowe i ponadzakładowe związki zawodowe, które należą do struktur wojewódzkich OPZZ. W zależności od deklarowanej liczby członków zrzeszone związki zawodowe mają różne uprawnienia, m.in. co do liczby delegatów na kongres krajowy OPZZ. Stąd liczba płacących składki na OPZZ silnie fluktuuje. W 2012 r. organizacje należące do OPZZ zadeklarowały ok. 340 tys. członków, jednak nie wszystkie płać regularnie pełną zadeklarowaną składkę na rzecz centrali. Do 2003 r. składki płacone przez federacje na OPZZ były minimalne. W 2004 podniesiono je do 20 gr miesięcznie od członka. W 2008 r. Rada OPZZ podniosła składkę do 30 gr i przyjęła zasadę, że będzie ona rosła proporcjonalnie do wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w przedsiębiorstwach: za rok 2012 wynoszą one 35 gr⁶.

Obecnie OPZZ jest ogólnym związkiem wielobranżowym. Zgodnie ze statutem konfederacji należeć do niego mogą ogólnokrajowe organizacje związkowe, federacje, organizacje międzyzakładowe oraz organizacje zakładowe.

TABELA 2. Rozwój organizacyjny OPZZ w latach (1984–2011)

Rok	Liczba członków	Liczba organizacji zakładowych zrzeszonych w federacjach należących do OPZZ	Średnia liczba członków w organizacji zakładowej
1984	3 948 189		
1985	5 274 491	23 624	223
1986	5 624 427	20 561	273
1987	5 843 321	21 582	271
1988	5 589 732	20 540	272
1989	5 236 072	19 537	268
1990	4 538 276	18 448	246
1991	3 576 110	17 792	201
1992	3 043 021	17 513	174
1993	2 667 032	17 212	155
1994	2 457 873	17 001	145
1995	2 300 687	16 890	136
1996	2 153 444	16 543	130
1997	2 001 050	16 247	123
1998	1 803 468	16 021	112
1999	1 603 837	15 942	101
2000	1 461 685	15 888	92
2001*	1 067 873	11 999	89
2002	961 565	10 804	89
2003	902 853	10 260	88
2004	881 888	10 136	87
2005	874 086	10 047	87
2006	859 661	9 659	89
2007	846 872	9 515	89
2008	833 633	9 473	88
2009	821 712	9 338	88
2010	810 489	9 210	88
2011	792 503	9 074	87

* Od 2001 r. członkowie czynni zawodowo, wcześniej członkostwo ogółem.

Źródło: Wewnętrzne statystyki OPZZ, dane z grudnia każdego roku.

TABELA 3. Struktura branżowa OPZZ w 2011 r.

Branże	Liczba ogólnokrajowych organizacji członkowskich	Liczba członków ogółem
1. Górnictwo, przemysł chemiczny i energetyka	16	126122
2. Metalowcy	3	71501
3. Oświata i nauka	1	265573
4. Usługi publiczne	11	74137
5. Przemysł spożywczy, rolnictwo i turystyka	7	21626
6. Budownictwo, drogownictwo i przemysł drzewny	3	22149
7. Przemysł odzieżowy i skórzany	1	9363
8. Transport	20	68663
9. Handel, usługi, kultura i sztuka	17	97962

Źródło: Wewnętrzne statystyki OPZZ, dane z grudnia 2011. Dane nie uwzględniają liczby członków związków zrzeszonych w zakładowych i międzyzakładowych organizacjach związkowych będących poza strukturami ogólnokrajowych organizacji członkowskich OPZZ.

Struktury branżowe OPZZ reprezentują Rady Branż, których jest dziewięć: (1) górnictwo, przemysł chemiczny i energetyka, (2) metalowcy, (3) oświata i nauka, (4) usługi publiczne, (5) przemysł spożywczy, rolnictwo

i turystyka, (6) budownictwo, drogownictwo i przemysł drzewny, (7) przemysł odzieżowy i skórzany, (8) transport oraz (9) handel, usługi, kultura i sztuka. Koordynacja między związkami zawodowymi z różnych branż jest

wciąż niewielka. Reformy wewnętrzne z lat 2000–2004, mające na celu łączenie struktur federacyjnych w ramach branż i tworzenie jednolitych struktur związkowych, spotkały się z silną opozycją i w rezultacie poniosły porażkę (Gardawski 2009a: 506–509). Rolę doradczą odgrywają specjalne Komisje – Młodych, Kobiet oraz Sfery Budżetowej, a także zajmujące się szczegółowymi obszarami stosunków przemysłowych (Komisja Ochrony Pracy, Komisja Stosunków Międzynarodowych, Komisja Polityki Gospodarczej i Komisja Polityki Społecznej).

OPZZ zrzesza ogólne związki jednobranżowe, związki zawodowe pracowników umysłowych w jednej branży, związki zawodowe mające charakter stowarzyszeń zawodowych, duże, międzyzakładowe ogólne związki zawodowe w (dawniej) państwowych przedsiębiorstwach o zasięgu krajowym oraz ogólne związki wielobranżowe. Chociaż trudno jest określić relatywną wagę poszczególnych związków zawodowych w ramach konfederacji, pod względem liczebności jedna organizacja zdecydowanie dominuje nad pozostałymi: Związek Nauczycielstwa Polskiego zrzesza ponad 250 tys. związkowców (w 2012 r. na rzecz centrali deklarował ok. 70 tys. członków, od których płaci regularnie składkę).

Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” (NSZZ „Solidarność”). Struktury „Solidarności” również powstały w toku rozwoju historycznego. NSZZ „Solidarność” tradycyjnie opierała się na strukturach terytorialnych, co odróżniało ją od ZZZ i OPZZ. Struktura terytorialna nie tylko umożliwiła utrzymanie łączności ze społecznościami lokalnymi podczas strajków z 1980 r., ale również zapobiegła konfliktom między organizacjami z różnych branż (Keenoy 1986: 154). Z początku uregulowania wewnętrzne obowiązujące w NSZZ „Solidarność” w 1980 r. dawały więcej uprawnień reprezentantom dużych przedsiębiorstw. Pracownicy z organizacji zatrudniających więcej niż 500 osób mogli tworzyć struktury zakładowe, natomiast pracujący

w mniejszych zakładach musieli powoływać struktury międzyzakładowe, tj. organizacje działające w dwóch lub więcej przedsiębiorstwach. Zakładowe i międzyzakładowe organizacje wybierały delegatów regionalnych, którzy z kolei powoływali delegatów na Zjazd Krajowy.

Obecnie na struktury „Solidarności” składają się organizacje zakładowe, organizacje międzyzakładowe oraz regiony. Ponadto istnieją organizacje oddziałowe, które mogą tworzyć organizacje zakładowe. Niektóre organizacje oddziałowe straciły status niezależnych wskutek przemian struktury przedsiębiorstwa, w którym działały – np. fuzji z inną firmą⁷. Powstają jednak również i nowe organizacje oddziałowe w dużych korporacjach międzynarodowych, np. w hipermarketach. Z najnowszych udostępnionych nam danych wynika, że w grudniu 2011 r. NSZZ „Solidarność” zrzeszała 8035 podstawowych organizacji związkowych (zob. tabela 4). W latach 2006–2008 można było zauważyć pewne oznaki zmiany tej negatywnej tendencji.

W roku 2011, po raz pierwszy od 1989 r., liczba członków NSZZ „Solidarność” wzrosła. Ogólnie w latach 1991–2011 liczba członków „Solidarności” zmniejszyła się 3,4-krotnie, z 2 246 119 do 667 500; jest to mniej niż w przypadku OPZZ, którego liczba członków w tym samym czasie spadła 4,5-krotnie. Należy zauważyć, że średnia liczba zrzeszonych w organizacji zakładowej NSZZ „Solidarność” była od początku znacznie mniejsza niż w przypadku OPZZ, a jej spadek jest również o wiele mniej widoczny.

Początkowo NSZZ „Solidarność” składało się z 38 regionów. Struktura organizacyjna nie była więc odbiciem podziału administracyjnego kraju, ale wagi poszczególnych regionów podczas mobilizacji strajkowych z 1980 r. Ta historyczna struktura, w której znajdujemy zarówno małe, jak i duże regiony, została zachowana po 1989 r. W latach 90. stworzono jeden nowy region, a pięć regionów połączyło się z innymi strukturami regionalnymi. Część regionalnego i krajowego przywództwa do-

Tabela 4. Rozwój organizacyjny NSZZ „Solidarność” (1991–2011)

Rok	Liczba członków	Liczba organizacji	Średnia ilość zrzeszonych w organizacji
1991	2 246 119	–	–
1992	1 660 761	16 992	98
1993	1 507 084	15 367	98
1994	1 422 764	14 302	99
1995	1 312 050	12 437	105
1996	1 233 209	13 691	90
1997	1 118 229	13 271	84
1998	1 113 440	12 822	87
1999	1 075 045	12 668	85
2000	1 018 439	12 240	83
2001	910 398	11 570	79
2002	800 906	10 522	76
2003	759 336	9 950	76
2004	730 919	9 392	78
2005	721 356	9 114	79
2006	690 042	8 106	85
2007	685 329	8 637	79
2008	679 975	8 648	79
2009	667 572	8 445	79
2010	648 868	8 292	78
2011	667 500	8 035	83

Źródło: Wewnętrzne statystyki NSZZ „Solidarność”, dane z grudnia każdego roku.

strzeżę potrzebę zmian w strukturze. Jej reforma jest jednak trudna do przeprowadzenia ze względu na opór przywódców mniejszych regionów, których głosy liczą się przy wyborach do krajowych ciał wykonawczych związku (Gardawski 2009a: 504). Tradycyjnie najsilniejszymi regionami, wysyłającymi najwięcej delegatów na zjazdy krajowe są: Śląsko-Dąbrowski, Małopolska, Mazowsze, Dolny Śląsk, Wielkopolska i Gdańsk. Ich siła wynika z dużej liczby zrzeszonych związkowców, co z kolei tłumaczy albo duży obszar regionu, albo – tak jak w przypadku regionu Śląsko-Dąbrowskiego – nagromadzenie przemysłu ciężkiego, np. kopalni i hut na obszarze ich działania.

Zasadnicza różnica między NSZZ „Solidarność” a OPZZ i FZZ to jednolity charakter tej pierwszej, podczas gdy pozostałe dwa związki są konfederacjami. Jednolity charakter, a także metoda zbierania składek pozwalają na jednoznaczne określenie liczby członków związku, co jest praktycznie bardzo trudne w innych centralach. Podobnie do OPZZ i FZZ, NSZZ „Solidarność” jest ogólnym związkiem zrzeszającym przedstawicieli róż-

nych branż i zawodów. Obecnie działa 15 sekretariatów branżowych związku, na które z kolei składa się 86 sekcji krajowych. Niektóre sekcje krajowe istniały już w latach 80. Jednak dopiero uchwała Krajowego Zjazdu Delegatów z maja 1991 r. otworzyła drogę do utworzenia sekretariatów branż zrzeszających sekcje krajowe, dając im jednocześnie uprawnienia do posiadania odrębnej osobowości prawnej. Potrzeba stworzenia tego typu struktur powstała po tym, jak okazało się, że terytorialne struktury „Solidarności” nie mogły negocjować w kwestiach restrukturyzacji poszczególnych gałęzi przemysłu (Pollert 1999: 159).

Struktury branżowe są słabsze zarówno organizacyjnie, jak i finansowo w porównaniu ze strukturami terenowymi związku. W przybliżeniu 60 proc. składki członkowskiej pozostaje w zakładowej organizacji, 25 proc. trafia do struktur regionalnych, a 10 proc. przeznaczanych jest na utrzymanie struktur ogólnokrajowych. Z tej ostatniej części tylko 2 proc. przeznaczanych jest na struktury branżowe. O ile obowiązkowa jest przynależność organizacji zakładowych

TABELA 5. Sekretariaty branżowe NSZZ „Solidarność” i ich członkostwo w 2006 r.

Nazwa	Członkostwo 2006	Członkostwo - stan na dzień 31.12.2011
Sekretariat Banków, Handlu i Ubezpieczeń	16 421	20 077
Sekretariat Budownictwa i Przemysłu Drzewnego	10 868	8 220
Sekretariat Górnictwa i Energetyki	87 119	83 961
Sekretariat Kultury i Środków Przekazu	5 378	4 419
Sekretariat Łączności	21 813	17 462
Sekretariat Metalowców	64 177	50 227
Sekretariat Nauki i Oświaty	79 053	67 962
Sekretariat Ochrony Zdrowia	43 689	40 876
Sekretariat Przemysłu Chemicznego	29 966	27 870
Sekretariat Przemysłu Lekkiego	2 234	Zlikwidowany
Sekretariat Przemysłu Spożywczego	19 884	15 082
Sekretariat Rolnictwa	4 269	2 998
Sekretariat Służb Publicznych	29 787	29 934
Sekretariat Zasobów Naturalnych, Ochrony Środowiska i Leśnictwa	4 650	4 365
Sekretariat Transportowców	52 509	46 342

Uwaga: Nazwy podano w porządku alfabetycznym.

do struktur terenowych, o tyle ich udział w strukturach branżowych jest dobrowolny. Dlatego też sekretariaty branżowe gromadzą 419 795 członków, tj. 62 proc. ogólnej liczby zrzeszonych w NSZZ „Solidarność” (dane z 2008 r.). Obecnie działa 15 sekretariatów branżowych, oddzielny, ogólnokrajowy sekretariat emerytów oraz cztery „sekcje” funkcjonujące poza sekretariatami⁸. Warto zauważyć, że jedynym sekretariatem, którego liczba członków wzrosła w latach 2006–2011, był Sekretariat Banków, Handlu i Ubezpieczeń „Solidarność”. Można uważać to za pozytywny symptom skuteczności wdrażania kampanii na rzecz organizowania pracowników tego sektora w związku, podejmowanej w sektorze handlu od końcówki lat 90. przez Dział Rozwoju Związku NSZZ „Solidarność” (Czarzasty 2010). Największe branże w NSZZ „Solidarność” to przemysł ciężki (20 proc. wszystkich członków w sekretariatach branżowych), oświata (16 proc.), metalowcy (12 proc.) i transport (11 proc.).

Najwyższym organem decyzyjnym NSZZ „Solidarność” jest Krajowy Zjazd Delegatów wybierany przez delegatów na zgromadzenia regionalne. W strukturach terytorialnych organem decyzyjnym są zgromadzenia regionalne, których członkowie są delegowani przez organizacje zakładowe i ponadzakładowe,

zaś branżową strukturę konsolidują kongresy sekretariatów. Komisje zakładowe to organy wykonawcze związku w zakładach, zaś Zarząd Regionu – w regionach, rady sekretariatów pełnią tę funkcję w branżach, a Komisja Krajowa kieruje pracami całego związku. Wszystkie te struktury wybierane są na czteroletnią kadencję. Komisja Krajowa, najwyższy organ wykonawczy związku, składa się z szefów regionów, sekretariatów branż i członków wybranych przez Krajowy Zjazd Delegatów. Podobną strukturę branżowo-terytorialną posiadają również wewnętrzne organy nadzorujące działania związku. W 2006 r. w siedzibie krajowej NSZZ „Solidarność” zatrudnionych było 116 osób (Czarzasty 2006).

O ile w przypadku OPZZ rozdrobnienie doprowadziło do wystąpienia przez niektóre federacje ze struktur konfederacji lub powstania mniejszych, reprezentujących interesy określonych grup zawodowych związków, o tyle w przypadku jednolitego związku zawodowego, jakim jest „Solidarność”, rozdrobnienie było jednoznaczne z tworzeniem odrębnych związków wokół frakcji, które ukształtowały się w ruchu jeszcze w latach 80. W 1991 r. powstała NSZZ „Solidarność 80”, którą stworzyli działacze nieakceptujący porozumień Okrągłego Stołu. W 1993 r. od NSZZ „Solidarność 80” oddzieliły się dwa związki zawodowe –

Chrześcijański Związek Zawodowy im. Ks. J. Popiełuszki oraz Wolny Związek Zawodowy „Sierpień 80”. Z początku oba współpracowały z prawicowymi partiami narodowymi. Podczas gdy ChZZ praktycznie zniknął z mapy związków zawodowych, WZZ „Sierpień 80” stopniowo zmienił swoją orientację polityczną, przyjmując koncepcje związku zawodowego zaangażowanego w radykalnie lewicowe ruchy społeczne. Organizacje powstałe na gruncie NSZZ „Solidarność” są ogólnymi związkami wielobranżowymi, których struktury wzorowane są na NSZZ „Solidarność”. Z kolei NSZZ „Solidarność 80” weszła w skład Forum Związków Zawodowych.

Inną przyczyną rozdrobnienia ruchu zawodowego było powstanie nowych związków zawodowych, historycznie niepowiązanych z żadną z dwóch centrali związkowych. Większość z nich rozwija się na poziomie zakładowym lub międzyzakładowym, jednak niektórym udało się powołać ogólnokrajowe federacje. Większe federacje niezrzeszone w dwóch centralach związkowych, które liczyły ponad 10 tys. związkowców pod koniec lat 90. (Kozek 2003: 19), obejmowały: związki wielobranżowe reprezentujące grupy zawodowe, związki zawodowe pracowników umysłowych, jednobranżowe związki zawodowe reprezentujące jedną grupę zawodową, w tym związki zawodowe pracowników administracji publicznej oraz związki zawodowe mające charakter stowarzyszeń zawodowych.

Forum Związków Zawodowych (FZZ).

Wysiłki na rzecz konsolidacji niezależnych związków zawodowych doprowadziły do powstania w 2002 r. trzeciej centrali związkowej – Forum Związków Zawodowych. Idea jej powołania zrodziła się w latach 90., kiedy to socjaldemokratyczni intelektualiści, niezależne związki zawodowe oraz związki, które wystąpiły z OPZZ i „Solidarności” powołali do życia Związkowe Forum Pracy. Forum powstało pod patronatem Unii Pracy – partii socjaldemokratycznej, którą stworzyli byli lewicowi działacze „Solidarności” oraz reformatorskie

środowiska wywodzące się z PZPR. Z początku miał to być organ doradczy dla związków zawodowych. Jednak niedługo potem Unia Pracy zaproponowała powołanie nowej konfederacji związkowej (Gardawski 2009a: 491–492).

Istniały dwa główne czynniki sprzyjające powołaniu takiego niezależnego związku spośród działaczy raczej nieformalnego Forum. Pierwszym było wykluczenie znajdujących się poza strukturami NSZZ „Solidarność” oraz OPZZ związków zawodowych z podziału majątku pozostałego po ZZZ. Drugi stanowiła Ustawa o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych z 2001 r., która wprowadzała kryterium 300 tys. zrzeszonych, niezbędne do uzyskania reprezentatywności na poziomie krajowym – mniejszym związkom zawodowym nie pozostało więc nic innego niż konsolidacja (Gardawski 2009a: 493).

Największymi z 17 organizacji zakładających FZZ były: Ogólnopolski Związek Pielęgniarek i Położnych, NSZZ Policjantów, Federacja Związków Zawodowych Pracowników PKP, Związek Zawodowy Inżynierów i Techników, Porozumienie Związków Zawodowych „Kadra”, NSZZ „Solidarność 80” i Krajowy Związek Zawodowy Ciepłowników (wystąpił z FZZ w 2007 r. i przystąpił do OPZZ poprzez Federację „Komunalnych”, z której wystąpił w 2012 r.).

Podobnie do OPZZ i NSZZ „Solidarność” Forum Związków Zawodowych jest ogólnym związkiem wielobranżowym. FZZ zrzesza ogólnokrajowe federacje, organizacje międzyzakładowe oraz organizacje zakładowe. Do ogólnokrajowych organizacji zrzeszonych w FZZ należą jednobranżowe i wielobranżowe związki zawodowe, związki zawodowe pracowników umysłowych w jednej branży oraz związki zawodowe wykwalifikowanych pracowników w jednej branży (np. maszyniści). Forum gromadzi pracowników branży transport (kierowcy autobusów, ciężarówek, pracownicy PKP, oficerowie i marynarze, rybacy), służby bezpieczeństwa państwa (straż graniczna, policjanci, straża-

cy), ochrony zdrowia (pielęgniarki i położne, administracja, fizjoterapeuci), telekomunikacji, oświaty, ubezpieczeń społecznych, administracji państwowej, lotnictwa, usług komunalnych oraz bibliotek publicznych. Członkami FZZ są również ogólnokrajowe wielobranżowe federacje związkowe, organizacje międzyzakładowe oraz organizacje zakładowe w dużych przedsiębiorstwach międzynarodowych i krajowych. Liczba organizacji członkowskich FZZ wzrosła z 17 w 2002 r. do 78 w 2012 r. FZZ głównie zrzesza związki zawodowe działające w usługach publicznych, z czego największą reprezentację posiada w ochronie zdrowia (27 proc. członkostwa), przemyśle i budownictwie (22 proc.) i transporcie (21 proc.).

Zgodnie z danymi uzyskanymi w konfederacji w 2012 r. zrzeszała ona, zarówno poprzez

struktury centralne, jak i zakładowe, 408 095 osób (tabela 6).

Dane sondażowe CBOS wydają się świadczyć, że FZZ ma stabilną bazę członkowską. Jednym z powodów takiego stanu rzeczy może być fakt, że centrala ta zrzesza wielu pracowników sektora publicznego, gdzie działania restrukturyzacyjne doprowadziły w drugiej dekadzie transformacji ustrojowej do wzmoczonej aktywności związków zawodowych (Hardy 2009; Kozek 2011).

Wewnętrzna struktura FZZ jest zdecentralizowana oraz – z powodu względnie młodego wieku organizacji – płynna. Porównując OPZZ organizacje członkowskie mają jeszcze większą autonomię. Najwyższym organem konfederacji jest Kongres, który wybiera na czteroletnią kadencję Zarząd Główny, prezydium związku (którego pracami kie-

TABELA 6. Członkowie FZZ według branż w latach 2002–2012

Branża	2002			2006		
	Liczba organizacji ogólnopolskich	Liczba organizacji zakładowych i międzyzakładowych	Liczba członków	Liczba organizacji ogólnopolskich	Liczba organizacji zakładowych i międzyzakładowych	Liczba członków
Transport	8	3	86372	9	6	92513
Służby publiczne	1	0	50896	4	0	72999
Ochrona zdrowia	3	0	88885	6	7	96106
Nauka, Oświata i Kultura	1	0	1042	2	1	2096
Finanse i ubezpieczenia	1	0	1027	1	1	1533
Łączność (pocztowcy, pracownicy telekomunikacji)	3	0	7326	2	1	6492
Przemysł	6	0	97137	6	8	96955
Służba cywilna	4	0	36266	6	0	32608
Rolnictwo, rybołówstwo i ochrona środowiska	1	0	2082	1	0	1572
Ogółem	28	3	371033	37	24	402874
	2010			2012*		
Transport	12	10	84833	12	11	84901
Służby publiczne	4	0	70775	4	0	70775
Ochrona zdrowia	6	12	109106	6	13	109158
Nauka, Oświata i Kultura	4	1	4773	4	1	4773
Finanse i ubezpieczenia	1	2	2849	1	2	2849
Łączność	3	1	9921	3	1	9921
Przemysł	6	12	89477	6	13	89597
Służba cywilna	6	2	29524	6	2	29524
Rolnictwo, rybołówstwo i ochrona środowiska	2	3	6533	2	4	6597
Ogółem	44	43	407791	44	47	408095

Źródło: Wyliczenia przygotowane przez biuro FZZ dla potrzeb niniejszego opracowania (stan z końca czerwca 2012 r.).

rują przewodniczący i wiceprzewodniczący) oraz Krajową Komisję Rewizyjną. Delegaci na kongres wybierani są przez organizacje członkowskie, które reprezentowane są przez trzech delegatów oraz po jednym więcej na każde 10 tys. członków. Wszystkie organizacje członkowskie mają jedno miejsce w Zarządzie Głównym, którego pięciu członków wybiera Kongres Krajowy. FZZ ma najmniej ze wszystkich trzech centrali pracowników pełnoetatowych pracujących w krajowej siedzibie związku. W 2006 r. było ich ośmioro (Czarzasty 2006). FZZ posiada również struktury terenowe, które zasięgiem pokrywają się z województwami. Do niedawna istniało również sześć struktur branżowych: (1) komunikacja, (2) oświata, nauka i kultura, (3) ochrona zdrowia, (4) przemysł i ochrona środowiska, (5) usługi publiczne oraz (6) transport, jak również specjalna komisja zajmująca się ochroną pracy. Jednak w 2009 r. zlikwidowano struktury branżowe ze względu na brak środków, a być może i woli do dalszego ich rozwijania. Strukturami wojewódzkimi kierują wybierane lokalnie zarządy oraz prezydium wojewódzkie. Liczba kandydatów nominowanych do zarządów regionalnych wynika z liczby członków zrzeszonych przez daną organizację w regionie. Ani struktury branżowe, ani regionalne nie zatrudniają pracowników pełnoetatowych, chociaż korzystają niekiedy z usług etatowych pracowników poszczególnych organizacji członkowskich. Przyczyną tego stanu rzeczy jest skromny budżet konfederacji wynikający z niezmiernie małych środków przeznaczanych na ten cel przez zrzeszone organizacje.

Członkowie związków zawodowych i uzwiązkowienie. Transformacja zmieniła naturę członkostwa w związkach zawodowych. Chociaż do rzadkości należały przypadki zmuszania w czasach autorytarnego socjalizmu do przystąpienia do „oficjalnych” związków zawodowych – szczególnie w dużych firmach oczekiwano takiego zachowania od pracowników (Gardawski 1986: 23) – dopiero koniec epoki socjalistycznej spowodował, że związki zawo-

dowe stały się w pełni dobrowolnymi organizacjami. W zakresie praw i interesów zbiorowych związki zawodowe reprezentują wszystkich pracowników, niezależnie od ich przynależności związkowej. W sprawach indywidualnych stosunków pracy związki zawodowe reprezentują prawa i interesy swoich członków (Art. 7 Ustawy o związkach zawodowych).

Tak jak w innych krajach autorytarnego socjalizmu utrzymujące się do lat 80. duże uzwiązkowienie w PRL wynikało z jednej strony z funkcji społecznych związków zawodowych, a z drugiej strony z powodu niepisanych zasad, które sprawiały, że członkiem związków zawodowych stawało się niemal automatycznie. Z danych przytoczonych w książce „International Directory of the Trade Union Movement” wynika, że ZZZ, jedyna legalna konfederacja związkowa w latach 1949–1980, w 1975 r. miała 12 334 300 członków (Coldrick i Jones 1979). Biorąc pod uwagę ogólną liczbę zatrudnionych w tym czasie, czyli 16 800 000, uzwiązkowienie mogło wynosić 73 proc. pracującej populacji. Do tego typu wyliczeń należy jednak podchodzić z dużą ostrożnością. Jeśli brać pod uwagę tylko pracowników zatrudnionych w dominującym wówczas sektorze państwowym, poziom uzwiązkowienia mógł wynosić nawet 90 proc.

Z danych zaprezentowanych na pierwszym Zjeździe Krajowym „Solidarności” w październiku 1980 r. wynika, że związek ten zrzeszał ponad 9 mln pracowników (Kurczewski 2006 [1981]: 113). Jednak tutaj też „liczby dotyczące członkostwa odgrywały ważną rolę w walce politycznej między poszczególnymi regionami „Solidarności”, co oznacza, że najpewniej były to dane przesadzone. Ze wspomnianych powyżej bardziej szczegółowych danych prezentowanych przez Uphama (1992: 375) wynika, że NSZZ „Solidarność” miała 9,5 mln członków, „Solidarność” Rolników Indywidualnych 2,35 mln członków, a oficjalne i autonomiczne związki zawodowe – 3 mln (dane za rok 1981). Rozpad ZZZ uczynił gromadzenie danych na temat uzwiązkowienia jeszcze trudniejszym

zadaniem, gdyż państwowe instytucje nie prowadziły żadnych oficjalnych statystyk, a duża część związków zawodowych nie posiadała systematycznych danych na temat członkostwa. Dlatego też musimy polegać na niepełnych wyliczeniach związków zawodowych oraz danych sondażowych. Najpełniejsze i najbardziej wiarygodne informacje sondażowe na ten temat gromadzone były przez Centrum Badania Opinii Społecznej. W 1984 r. CBOS zapytał respondentów o przynależność do związków zawodowych w latach 1980–81. 28 proc. dorosłej populacji zadeklarowało przynależność do „Solidarności”, 22 proc. do oficjalnych związków zawodowych (związków „branżowych”, kontynuujących ZZZ), a 3 proc. do autonomicznych związków zawodowych. Wenzel (2009: 534–535) policzył, iż z powyższych danych wynika, że między 6,6 mln a 8 mln osób należało do NSZZ „Solidarność”, a ok. 5,7 mln do związków branżowych. Liczba członków oficjalnych związków zawodowych prawdopodobnie jest przesadzona, ponieważ najpewniej wielu związkowców z „autonomicznych” struktur nie wiedziało, że w 1980 r. ich związki zawodowe wystąpiły z ZZZ. Ogólny poziom uzwiązkowienia wśród zatrudnionych wynosił wtedy ok. 65 proc.

Dane CBOS z lat 1984–1989 wskazują, że odsetek osób pełnoletnich należących do związków zawodowych najpierw rósł z 20 proc. w 1984 r. do 24 proc. w 1987 r., a następnie zaczął spadać, osiągając 22 proc. w 1989 r.⁹ Średnia stopa uzwiązkowienia w tych latach wynosiła 38 proc. zatrudnionych – tj. ok. 6 mln osób należało do związków zawodowych. Realny procent uzwiązkowienia mógł być jednak wyższy. Nie wiadomo, ilu z badanych należało do podziemnej „Solidarności”, jednak nie odpowiedziało twierdząco na ogólne pytanie o członkostwo w związkach zawodowych. W 1985 r. 14 proc. osób zadeklarowało przynależność do „nowych związków zawodowych” (tj. OPZZ), co oznacza, że zrzeszały one wtedy ok. 4 mln członków. Z oczywistych względów w sondażu nie pytano się o członkostwo w zdelegalizowanej „Solidarności”. Moż-

na założyć, że w tym czasie struktury podziemnej „Solidarności” skupiały ok. 6–7 proc. dorosłych, tj. do 2 mln ludzi (Wenzel 2009: 536). Spadek uzwiązkowienia w latach 80. można interpretować jako konsekwencję ogólnego wycofania się ludzi z życia publicznego w czasie stanu wojennego (1981–83), delegalizacji „Solidarności” oraz nieufności wobec OPZZ, które wielu pracowników postrzegano jako związki zawodowe podporządkowane PZPR. Zauważyć należy, że prawie połowa respondentów deklarujących członkostwo w OPZZ należała również do PZPR.

Szacunki przedstawione w tabeli 7 są obarczone wysokim błędem (+/-3 proc.). Należy więc traktować je niezwykle ostrożnie, zwłaszcza w sytuacjach, gdy odsetek członków związku wynosi 1–2 proc. dorosłej ludności Polski (realnie może więc być ich nawet 4–5 proc.). Przyjmujemy je jednak za dobrą monetę, zwłaszcza że mimo dużych różnic w szacunkach liczebności, zasadnicze kierunki zmian zanotowane w tabelach 2, 4, 6 i w tabeli 7 są podobne. Można więc sformułować kilka wniosków.

Po zmianach systemowych nastąpił dramatyczny spadek uzwiązkowienia. Ponowna rejestracja NSZZ „Solidarność” w 1989 r. początkowo doprowadziła do dużego wzrostu uzwiązkowionej populacji. Dane CBOS pokazują, że liczba członków „Solidarności” wzrosła z 7 proc. dorosłej populacji w maju 1989 r. do 15 proc. w listopadzie 1989 r. i lutym 1990 r., zaś odsetek zrzeszonych w OPZZ spadł gwałtownie z 15 proc. w maju 1989 r. do 9 proc. w listopadzie tego samego roku oraz do poziomu 6 proc. w lutym 1990 r. (Wenzel 2009: 537–540). Zauważyć jednak należy, że deklarowane członkostwo w „Solidarności” mogło wówczas oznaczać nie tylko przynależność związkową, ale zaangażowanie w działalność polityczną wspieraną przez NSZZ „Solidarność” Komitetów Obywatelskich. Ponadto nie powinno się interpretować równoległych procesów powiększania się bazy członkowskiej „Solidarności” i kurczenia się OPZZ jako przejścia z jednego do drugiego związku zawodowego. W tym czasie „Solidarność”

przyciągała z powodów politycznych wielu nowych zwolenników, których w ogóle nie interesował związkowy aspekt ruchu. Z drugiej strony wielu członków wypisało się z OPZZ, aby zdystansować się od oficjalnych związków zawodowych (często utożsamianych z minio-

ną epoką) lub też nie było w ogóle zainteresowanych przynależeniem do jakiegokolwiek organizacji związkowej.

W latach 1990–2010 uzwiązkowanie w Polsce spadło z 36 proc. do 20 proc. zatrudnionych (zob. tabela 7). Nie był to jed-

TABELA 7. Deklarujący członkostwo w związkach zawodowych jako odsetek dorosłej populacji (+18) 1990–2012 (dane obarczone +/-3 proc. błędem pomiaru)

Rok		Razem	NSZZ Solidarność	OPZZ	FZZ	Pozostałe związki zawodowe	Uzwiązkowanie* proc.
1990	proc. N (ok.)	22 5946000	15 4054000	6 1622000	-	1 270000	36
1991	proc. N (ok.)	19 5136000	10 2703000	6 1622000	-	3 811000	33
1992	proc. N (ok.)	16 4359000	6 1635000	6 1635000	-	4 1090000	30
1993	proc. N (ok.)	10 2747000	5 1374000	3 824000	-	2 549000	19
1994	proc. N (ok.)	14 3881000	5 1386000	5 1386000	-	4 1109000	27
1995	proc. N (ok.)	11 3010000	6 1642000	3 821000	-	2 547000	20
1996	proc. N (ok.)	11 3104000	5 1411000	3 847000	-	3 847000	21
1999	proc. N (ok.)	11 3194000	5 1452000	3 871000	-	3 871000	21
2000	proc. N (ok.)	9 2603000	4 1157000	3 868000	-	2 578000	17
2001	proc. N (ok.)	8 2356000	3 884000	2 589000	-	3 884000	16
2002	proc. N (ok.)	6 1765000	2 588000	2 588000	-	2 588000	14
2003	proc. N (ok.)	8 2375000	3 891000	2 594000	1 297000	2 594000	19
2004	proc. N (ok.)	8 2397000	3 899000	2 599000	1 300000	2 599000	19
2005	proc. N (ok.)	9 2726000	3 909000	2 606000	1 303000	3 909000	21
2006	proc. N (ok.)	7 2133000	3 914000	1 305000	1 305000	2 609000	17
2007	proc. N (ok.)	6 1838000	2 613000	2 613000	1 306000	2 613000	16
2008	proc. N (ok.)	6 1849000	2 616000	1 308000	1 308000	2 616000	15
2010	proc. N (ok.)	7 2174000	3 932000	1 311000	1 311000	2 621000	20
2012	proc. N (ok.)	6 1864000	2 621000	2 621000	1 311000	1 311000	-

Uwaga: Brak danych z lat 1997 i 1998 (nie przeprowadzono badań). Spadek liczby członków w kategorii „Pozostałe związki zawodowe” w 2012 r. wyjaśnia fakt, że po raz pierwszy respondentów wskazujących tę odpowiedź poproszono o podanie nazwy związku zawodowego, do którego są zapisani. Okazało się wówczas, że niektóre z przywołanych związków zawodowych w rzeczywistości należą do OPZZ lub FZZ. Źródło: Raporty CBOS BS/109/2010, BS/52/2012 oraz Wenzel (2009: 539).

* Źródło: Dla deklarowanego członkostwa w związkach zawodowych w dorosłej populacji (+18) – Raporty CBOS (Wenzel, 2009: 539), a dla wielkości dorosłej populacji i siły roboczej (wielkości średnioroczne) – Główny Urząd Statystyczny, www.stat.gov.pl. Stąd różnice w sumach między kolumną ostatnią a pozostałymi. Dane przeliczone przez autorów.

Uwaga: Obliczenia autorów. Brak danych z lat 1997–98, 2009 (nie przeprowadzono sondaży). Obliczenie wartości dla 2012 r. nie jest możliwe ze względu na brak danych demograficznych i rynku pracy za cały rok.

nak ciągły proces – po okresach gwałtownego odpływu nadchodziły czasy normalizacji, kiedy członkostwo w związkach zawodowych utrzymywało się na względnie stabilnym poziomie. Pierwsza faza szybkiego spadku ilości uzwiązkowionych to lata 1990–93. Gwałtowne kurczenie się bazy członkowskiej związków zawodowych interpretowane jest często jako skutek rozczarowania pracowników niechęcią związków zawodowych do wyrażania i reprezentowania kolektywnych interesów świata pracy (Wenzel 2009), czego symbolem był „parasol ochronny”, który „Solidarność” rozłożyła nad reformami gospodarczymi. Według innej teorii spadek uzwiązkowienia w latach 90. był przede wszystkim skutkiem prywatyzacji (Gardawski i in. 1999). W kolejnych latach proces utraty członków przez związki zawodowe zaczął zwalniać. Pod koniec lat 90. 20 proc. deklarowało członkostwo w związkach zawodowych. Drugi etap szybkiego kurczenia się związków zawodowych rozpoczął się w 2000 r. Jak to już powiedziano, powrót na arenę polityki parlamentarnej i dojście do władzy „Solidarności” w roku 1997 postrzegane są zwykle jako prawdopodobna przyczyna przyspieszonej utraty bazy przez związki zawodowe (ibidem).

Analiza zamieszczonych w rozdziale tabel wskazuje, że dane dotyczące ostatnich lat, w odróżnieniu od wcześniejszych, są zbieżne. Z dużą dozą prawdopodobieństwa można powiedzieć, że w 2010 r. w Polsce było między 1,5 mln a 2,4 mln osób należących do związków zawodowych. Zapewne ta druga liczba jest bliższa prawdzie, gdyż łącznie w trzech

największych ogólnokrajowych centralach związkowych (NSZZ „Solidarność”, OPZZ i FZZ, zob. tabele 2, 4 i 6) członkostwo zadeklarowało 1,87 mln osób. Już ta liczba daje uzwiązkowienie rzędu 15 proc. w 2011 r. (w IV kwartale 2011 r. liczba pracujących wyniosła 12 568 000). Jeśli dodamy do tego od 300 do 600 tys. osób zrzeszonych w „innych” związkach zawodowych (1–2 proc. dorosłej populacji wg sondaży CBOS), to poziom uzwiązkowienia w Polsce można szacować na ok. 17–20 proc. pracującej populacji, co potwierdza nasze wyliczenia zaprezentowane w tabeli 8, w której porównano szacunki z sondaży CBOS oraz deklarowane członkostwa w trzech największych związkach zawodowych.

Istnieją zarówno strukturalne, jak i kulturowo-instytucjonalne powody zaobserwowanych tendencji. Z jednej strony na gruncie polskiego kapitalizmu rozwinęły się sektory gospodarki oraz organizacja pracy wrogo nastawione do ruchu związkowego. Rozwój „zdezorganizowanego” kapitalizmu w Polsce wsparło ustawodawstwo uelastyczniające stosunki pracy¹⁰, co spowodowało bardzo wysoki (do 2005 r.) odsetek bezrobotnych oraz duże znaczenie szarej strefy, w której według danych z 2004 r. pracowało 9,4 proc. zatrudnionych (GUS 2005). Z drugiej zaś strony sektor publiczny wciąż był do pewnego stopnia przychylnym terytorium dla związków zawodowych. Prywatne firmy z kapitałem krajowym były niechętne tworzeniu się zorganizowanego przedstawicielstwa pracowników, natomiast prywatne firmy z kapitałem zagranicz-

TABELA 8. Członkostwo w związkach zawodowych: statystyki związków zawodowych oraz szacunki sondażowe CBOS

Związek zawodowy	Deklarowane członkostwo (statystyki związków zawodowych) (rok)	Członkowie związku jako odsetek dorosłej populacji w 2012 r.	Szacowane członkostwo (sondaże CBOS) w 2012 r.
NSZZ Solidarność	667.500 (2011)	2 proc.	621.000
OPZZ	792.503 (2011)	2 proc.	621.000
FZZ	408.095 (2012)	1 proc.	311.000
Pozostałe związki zawodowe	Brak danych	1 proc.	311.000
Razem	Min. 1.868.098	6 proc.	1.864.000

Źródło: Raport CBOS BS/52/2012, obliczenia autorów oraz wewnętrzne statystyki związków zawodowych.

nym prezentowały znacznie bardziej otwartą postawę wobec związków zawodowych (Gardawski 2009b). Związki zawodowe działały w 61 proc. firm państwowych, 8 proc. polskich firm prywatnych i 33 proc. przedsiębiorstw prywatnych z zagranicznym kapitałem. Poziom uzwiązkowienia wynosił odpowiednio 62 proc., 8 proc. i 37 proc. dla tych kategorii przedsiębiorstw (Gardawski 2009b).

Poza czynnikami strukturalnymi oraz kulturowo-instytucjonalnymi spadek liczby uzwiązkowionych jest rezultatem strategii przyjętych przez związki zawodowe (Crowley i Ost 2001; Ost 2007). W latach 90. na strategię związkowe składała się mieszanka braku działania, wsparcia dla restrukturyzacji zakładów pracy oraz – z rzadka – niezadowolone i kontestacja (Gardawski 2001: 297). W przypadku OPZZ koniec okresu nominalnego, masowego członkostwa oraz wyciekająca postawa kierownictwa wydają się być czynnikami, które miały wpływ na utratę bazy członkowskiej, zaś dla NSZZ „Solidarność” ciosem okazało się zaangażowanie związku w reformy wolnorynkowe (zob. Ost 2007). Baza członkowska NSZZ „Solidarność” gwałtownie kurczyła się w pierwszych latach transformacji oraz w latach 1999–2001, gdy związek przyjął współodpowiedzialność polityczną za cztery reformy wolnorynkowe¹¹. Z początkiem ubiegłej dekady jednak baza członkowska trzech związków zawodowych ustabilizowała się. Badania jakościowe (Gardawski 2001; Meardi 2007; Mrozowski i in. 2010) wykazały, że wysiłki związków zawodowych na rzecz organizowania nowych pracowników doprowadziły do wzrostu liczby zrzeszonych w niektórych sektorach gospodarki (sklepy wielkopowierzchniowe, ochrona czy sektor motoryzacyjny). Jednak ze względu na relatywnie krótki czas stosowania

strategii rekrutacyjnych związków zawodowych wciąż jeszcze trudno ocenić ich skutki.

Ogólnie biorąc, można zauważyć pewien bardzo wyraźny trend. Jeśli chodzi o wzrost liczby zrzeszonych, dostrzec można względnie udane działania niektórych federacji oraz jednolitych organizacji ponadzakładowych zmierzających do reprezentowania wąskich interesów pewnych grup zawodowych. Powstanie tych organizacji było skutkiem rozczarowania dużymi, zaangażowanymi politycznie organizacjami ruchu zawodowego, które nie reprezentowały interesów mniej licznych grup zawodowych. Przykładem tego zjawiska

Do końca lat 90. przeważającą liczbę członków związków zawodowych stanowili mężczyźni. Jednakże pogarszające się po 1989 r. położenie kobiet, ich rosnące aspiracje oraz odpływ wykwalifikowanych pracowników ze związków zawodowych otworzyły drogę dla nowego typu ruchu zawodowego kobiet.

jest PZZ Kadra, który zrzesza pracowniczy personel nadzorczy w przemyśle ciężkim (głównie w górnictwie), jak również Ogólnopolski Związek Zawodowy Pielęgniarek i Położnych. Ten ostatni powstał w 1996 r. Liczba zrzeszonych w nim pielęgniarek i położnych gwałtownie wzrosła po serii radykalnych akcji protestacyjnych przeciwko niskim płacom i pogarszającym się standardom pracy tych grup zawodowych. Innym przykładem skutecznego skupienia się przez związek zawodowy na jednej grupie zawodowej jest największy

związek zrzeszony w OPZZ – Związek Nauczycielstwa Polskiego (około 250 tys. członków). Ogólnie ujmując, nowe i zreformowane związki zawodowe zanotowały znacznie większy przyrost liczby uzwiązkowionych w sektorze publicznym niż w prywatnym. Niemniej należy pamiętać, że wiele z tych nowych organizacji powstało po tym, jak ich działacze wystąpili z istniejących struktur federacyjnych i konfederacyjnych. Dlatego też ich powstanie nie doprowadziło do wzrostu ogólnej liczby uzwiązkowionych.

Jeśli chodzi o cechy socjodemograficzne polskich związków zawodowych, repre-

zentatywne badania socjologiczne oraz dane sondażowe pokazują zmieniający się profil płciowy, wiekowy, edukacyjny i zawodowy polskich związkowców (Gardawski i in. 1999; Wenzel 2009). Do końca lat 90. przeważającą liczbę członków związków zawodowych stanowili mężczyźni. Jednakże pogarszające się po 1989 r. położenie kobiet, ich rosnące aspiracje oraz odpływ wykwalifikowanych pracowników ze związków zawodowych otworzyły drogę dla nowego typu ruchu zawodowego kobiet (Hardy i in. 2008; Stenning i Hardy 2005). W sondażu przeprowadzonym przez CBOS w 1991 r. 23 proc. mężczyzn i 15 proc. kobiet zadeklarowało członkostwo w związkach zawodowych. W 2012 r. udział kobiet i mężczyzn w związkach zawodowych był już znacznie bardziej wyrównany: 13 proc. mężczyzn oraz 11 proc. kobiet należało do związków zawodowych.

Mimo oddolnej inicjatywy związkowej kobiet (Stenning i Hardy 2005; Mrozowicki i Trawinska 2012) kierownictwa związków zawodowych wciąż składają się głównie z mężczyzn. W NSZZ „Solidarność” na 99 członków Komisji Krajowej jest sześć kobiet, a jedna kobieta zasiada w sześciuosobowym Prezydium Komisji Krajowej (dane za rok 2010). OPZZ i FZZ są trochę bardziej „sfeminizowane”. Jednym z powodów takiego stanu rzeczy jest obecność w ich strukturach dwóch dużych związków, w których odsetek kobiet jest bardzo duży: Związku Zawodowego Pielęgniarek i Położnych (FZZ) oraz Związku Nauczycielstwa Polskiego (OPZZ). W OPZZ od 2010 r. są 22 kobiety w liczącej 95 członków Radzie, w 29-osobowym Prezydium są trzy kobiety, a jedną z wiceprzewodniczących jest kobieta. W 12-osobowym Prezydium FZZ są dwie kobiety, zaś 13 kobiet znalazło się w 70-osobowej Radzie; tutaj również jedną z wiceprzewodniczących jest kobieta.

W latach 1980–81 NSZZ „Solidarność” organizowała znacznie młodszych pracowników od zrzeszonych w „oficjalnych” związkach zawodowych (dawnym ZZZ), które z kolei skupiały dwa razy więcej emerytów.

Do lat 90. utrzymywała się różnica pokoleń między „Solidarnością” a OPZZ (Gardawski i in., 1999; Wenzel 2009). Obecnie jest ona znacznie mniej dostrzegalna. Dane sondażowe CBOS wskazują, że największy procent związkowców stanowią ludzie w średnim wieku. Młodzi rzadko kiedy przystępują do związków zawodowych. W 1991 r. przynależność taką deklarowało 5 proc. osób w wieku 18–24 lat i 19 proc. w wieku 25–34 lat. W 2007 r. udział uzwiązkowionych w badanej populacji w wieku 25–34 lat spadł do 11 proc., zaś żaden z młodszych respondentów nie zadeklarował członkostwa w związku zawodowym (Wenzel 2007). W roku 2007 średni wiek związkowca wynosił 43 lata (Gardawski (2009b)). Z trzech centrali związkowych „najstarszą” był OPZZ (średni wiek związkowca to 49 lat), FZZ miał najwięcej młodszych pracowników (40 lat), a „Solidarność” uplasowała się między tymi dwiema organizacjami (w tym przypadku 43 lata). Przeprowadzony dwa lata później na dużej 30-tysięcznej grupie sondaż pokazał nieco odmienny profil wiekowy związków zawodowych: OPZZ wciąż był „najstarszą” konfederacją (średni wiek 46 lat), za nim uplasowała się „Solidarność” (45 lat), a zrzeszeni w „pozostałych” związkach zawodowych mieli średnio 47 lat, FZZ nie został wyszczególniony w badaniu (Kucharski 2009).

Udział związkowców wśród emerytów spadł z 10 proc. w 1987 r. do 2 proc. w 2007 r. (dane CBOS; Wenzel 2007, 2009). Ponieważ wszystkie duże związki zawodowe pozwalają przechodzącym na emeryturę zachować członkostwo, spadek ten należałoby przypisywać dobrowolnemu występowaniu ze związków¹². Bezrobotni rzadko kiedy są członkami związków zawodowych. Przedstawiciele związków zawodowych, którzy udzielili nam wypowiedzi, twierdzili, że ich organizacje zrzeszają bardzo niewielką liczbę bezrobotnych. Ponieważ większość działań związków zawodowych dotyczy zakładu pracy, bezrobotni nie mają interesu w tym, żeby zapisać się bądź pozostać w strukturach związków.

W ciągu minionych dwóch dziesięcioleci zaobserwowano również zmiany w profilu zawodowym związkowców. W połowie lat 80., według danych sondażowych CBOS z 1987 r., najsilniej uzwiązkowionymi kategoriami byli pracownicy umysłowi średniego szczebla (46 proc.) oraz pracownicy fizyczni (40 proc.). Niższy odsetek uzwiązkowienia odnotowano wśród średnio wykwalifikowanych pracowników w sektorze usług (33 proc.) oraz inżynierów i kierowników (29 proc.). Pracownicy fizyczni dwa razy częściej przystępowali do „Solidarności” niż „oficjalnych” (branżowych) związków zawodowych (dane pochodzą z pytania retrospektywnego zadanego w sondażu CBOS z 1984 r.). Według danych CBOS z 1991 r. (Wenzel 2009) NSZZ „Solidarność” w porównaniu z OPZZ zrzeszała prawie trzy razy więcej wykwalifikowanych pracowników fizycznych i miała większość uzwiązkowionych średnio wykwalifikowanych pracowników sektora usług. OPZZ natomiast górował nad „Solidarnością” liczbą zrzeszonych kierowników średniego szczebla i specjalistów. Wciąż zauważalna jest ta różnica między OPZZ a „Solidarnością” (Gardawski 2009b; Wenzel 2007). NSZZ „Solidarność” jest, ogólnie rzecz biorąc, silniejsza wśród pracowników fizycznych oraz zrzesza więcej niż OPZZ osób z zasadniczym wykształceniem zawodowym. Pod względem bazy członkowskiej nowa konfederacja, FZZ, podobna jest do OPZZ. Najlepiej reprezentowana jest wśród specjalistów i kierowników niższego szczebla zatrudnionych w ochronie zdrowia i administracji.

Najliczniejsi w populacji polskich związkowców w 2007 r. byli specjaliści i kadra kierownicza niższego szczebla (28 proc.) oraz specjaliści z wyższym wykształceniem, jak np. nauczyciele czy inżynierowie (22 proc.)

(Gardawski 2009b). Zaledwie ok. 20 proc. związkowców to wykwalifikowani pracownicy fizyczni, a jeszcze mniejszą grupę (11 proc.) stanowili robotnicy niewykwalifikowani. Współczesnych związków zawodowych w Polsce nie można określić wyłącznie jako bastion tradycyjnej klasy pracowniczej. Najbardziej uzwiązkowionym sektorem w Polsce jest oświata, gdzie związki zawodowe istnieją w ponad 90 proc. zakładach pracy. Kolejne miejsca zajmują kopalnie (75 proc. uzwiązkowionych zakładów pracy). Najmniej uzwiązkowiony sektor gospodarki obejmuje handel i sprzedaż detaliczną, usługi finansowe, hotele oraz budownictwo, a ponadto małe przedsiębiorstwa produkcyjne, gdzie związki zawodowe działają w mniej niż 15 proc. firm. W niektórych sektorach polskiej gospodarki, zwłaszcza w usługach, związki zawodowe albo nie istnieją, albo są tak słabe, że 20–30 proc. zapytanych pracowników nie jest pewnych, czy w przedsiębiorstwie działają organizacje związkowe (Gardawski 2009b: 553).

Na początku ubiegłej dekady większość związków zawodowych, widząc dra-

matyczny spadek liczby zrzeszonych oraz bardzo słabe uzwiązkowienie w sektorze prywatnym, doszła do wniosku, że jednym z ich podstawowych priorytetów powinna być rozbudowa bazy członkowskiej¹³. Pod koniec lat 90. NSZZ „Solidarność”, wspierana przez amerykańskich związkowców z AFL-CIO i SEIU, utworzyła Dział Rozwoju Związku (DRZ), a OPZZ powołał do życia Konfederację Pracy, których celem miało być organizowanie nieuzwiązkowionych pracowników (Gardawski 2001; Mrozowicki i in. 2010). Konfederacja Pracy, projektowana jako międzybranżowa struktura organizacyjna OPZZ (tak jak DRZ w „Solidarności”), została zmuszona do przyjęcia statusu jednej

Najmniej uzwiązkowiony sektor gospodarki obejmuje handel i sprzedaż detaliczną, usługi finansowe, hotele oraz budownictwo, a ponadto małe przedsiębiorstwa produkcyjne, gdzie związki zawodowe działają w mniej niż 15 proc. firm.

z 79 federacji. Mimo że widoczne są już pierwsze wyniki nowych strategii, ich wdrażanie stanowi duże wyzwanie – nie tylko z powodu konieczności uzyskania zgody pracodawcy, ale również z powodu postaw pracowników, których bardzo często trudno jest zaangażować w działalność związkową (Czarzasty 2010, Ostrowski 2009).

Zakończenie. Od dawna związki zawodowe są największymi dobrowolnymi stowarzyszeniami w Polsce. Pozytywna rola, jaką odegrały w czasie przemian demokratycznych, nie podlega dyskusji. W latach 90. związki zawodowe włączyły się do bezkrawej transformacji politycznej, starając zapewnić sobie wpływ na restrukturyzację gospodarczą. W minionym dziesięcioleciu poparcie związków dla demokracji gospodarczej i przemysłowej utwierdził ich udział i promowanie dialogu społecznego. Jednakże dwa duże związki zawodowe, a zwłaszcza NSZZ „Solidarność”, zapłaciły wysoką cenę za zaangażowanie w politykę. Transformacja zbudziła „stare demony” polskiego ruchu związkowego, takie jak

rozdrobnienie organizacyjne, ograniczoną integrację na poziomie branż oraz rywalizację międzyzwiązkową. Związki zawodowe zapłaciły równie dużą cenę za ich niezdolność do reagowania na różnorodne interesy i strategie przeżycia wielu sektorów klasy pracowniczej w Polsce. Związki zawodowe są nadreprezentowane w tradycyjnych sektorach gospodarki oraz w sektorze publicznym – jest ich za mało w prywatnym sektorze usług. Znacząca część siły roboczej zatrudniona jest w mikroprzedsiębiorstwach oraz na umowach na czas nieokreślony, o dzieło, zlecenie, co znacząco utrudnia rozwój związków zawodowych i w polskich warunkach lokuje ją poza ruchem związkowym.

Aby móc oddziaływać na nowe grupy pracowników oraz zdobyć zaufanie pracujących, związki zawodowe muszą zapewnić sobie

wpływ na politykę gospodarczą oraz system prawny kraju. Wciąż jednak, co należy podkreślić, związkom zawodowym brak spójnej wizji ich politycznej roli w kształtowaniu rynku pracy oraz strategii gospodarczej w zmiennej rzeczywistości. W ciągu minionych 20 lat związkom zawodowym nie udało się wypracować programu gospodarczego. Wiąże się to, między innymi, z deficytem ekspertów związkowych. Wprawdzie została wykształcona grupa dobrych specjalistów związkowych, m.in. dzięki systematycznej pracy w zespołach problemowych Trójstronnej Komisji, dzięki projektom finansowanym ze środków unijnych oraz funduszom przeznaczonym na obsługę dialogu społecznego, wciąż jednak brakuje instytutów badawczych oraz think tanków działających na rzecz związków zawodowych. Wyjątkiem są tu instytucje związane z konkretną branżą, takie jak

Związki zawodowe są nadreprezentowane w tradycyjnych sektorach gospodarki i sektorze publicznym, natomiast jest ich za mało w prywatnym sektorze usług.

Wyższa Szkoła Pedagogiczna ZNP. Zarówno OPZZ, jak i „Solidarność” podejmowały wielokrotnie próby stworzenia własnej uczelni wyższej, związkowych instytutów badawczych czy wiązania się z uczelniami (NSZZ „Solidarność” z KUL). Niestety projekty te albo nie zostały wdrożone, albo nie przyniosły znaczących dla związku wyników.

Współpraca między trzema centralami związkowymi, próby uzwiązkowienia nowych pracowników, a także coraz bliższe więzi łączące polski ruch zawodowy z europejskim ruchem pracowniczym to tylko niektóre przykłady świadczące o tym, że związki zawodowe nie są więźniami przeszłości. Przed nimi stoi jednak jeszcze bardzo dużo wyzwań, którym muszą sprostać, jeśli chcą skutecznie reprezentować interesy pracowników. Aby wzmocnić swoją pozycję, muszą odwrócić albo przynajmniej powstrzymać spadek liczby uzwiązkowionych. Dane zebrane dla potrzeb niniejszego badania pokazują, że mimo pewnych sukcesów w sektorze handlu detalicznego

środki przeznaczone m.in. przez NSZZ „Solidarność” na organizowanie pracowników korporacji międzynarodowych mogą okazać się niewystarczające.

Aby odmienić negatywny trend, związki zawodowe muszą utrzymać i poszerzyć swoje możliwości mobilizowania pracowników poprzez przełamywanie historycznych podziałów i tworzenie nowego wizerunku związków zawodowych jako aktywnych uczestników życia politycznego, gospodarczego i społeczeństwa obywatelskiego (Hyman, 2001). Obrona interesów polskiej klasy pracowniczey w warunkach współczesnej konkurencji międzynarodowej wymaga wiedzy, racjonalizmu, umiarkowania, umiejętności współpracy międzyzwiązkowej i prowadzenia dialogu z przedsiębiorcami i administracją. Współpraca między związkami wciąż nie jest ugruntowana i często ulega osłabieniu (są sygnały, że w czasie oddawania naszego opracowania do druku współpraca ta słabnie). Przyszłość pokaże, czy zainicjowane w związku z kryzysem roku 2009 współdziałanie trzech centrali to zwiastun nowej „posttransformacyjnej” epoki w rozwoju polskich związków zawodowych. Doświadczenia ostatnich kryzysów dowodzą, że w czasach dramatycznego nasilania się problemów społeczno-ekonomicznych partnerzy społeczni, związki zawodowe i organizacje pracodawców otrzymują od strony rządowej szanse większego uczestnictwa w rozwiązywaniu problemów, ich głos nabiera wagi. Czy polskie związki zawodowe będą przygotowane na takie ewentualne wyzwanie? ■

*Tłumaczenie
Wojciech Figiel*

¹ Autorzy dziękują kierownictwu central związkowych za przygotowanie i/lub udostępnienie tych danych.

² W wyniku porozumienia obrad Okrągłego Stołu, trwających od 6 lutego do kwietnia 1989 r., przywódcy NSZZ „Solidarność” i PZPR uzgodnili, że w wyborach do Sejmu z 1989 r. 65 proc. mandatów przypadnie PZPR oraz partiom

koalicyjnym, a pozostałe 35 proc. miejsc będzie pochodzić z wolnych wyborów. Zaś wybory do Senatu były w pełni demokratyczne.

- ³ Zauważyć należy, iż związki zawodowe w rolnictwie w znacznie mniejszym stopniu podlegały procesom rozdrobnienia. W latach 2009–2010 w tym sektorze gospodarki działało dziewięć organizacji związkowych. Największe z nich to NSZZ „Solidarność” Rolników Indywidualnych, Krajowy Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych (KZRKiOR), Federacja Branżowych Związków Producentów Rolnych (FZBPR) oraz Związek Zawodowy Rolnictwa „Samoobrona” (RZZ „Samoobrona”). Niniejsza analiza nie uwzględnia tych organizacji ze względu na ich odmienny status prawny oraz specyfikę członkostwa (głównie należą do nich rolnicy indywidualni oraz pracodawcy z tego sektora, a nie pracownicy najemni).
- ⁴ Dane o członkostwie w niezrzeszonych organizacjach związkowych zostały wyliczone przez autorów niniejszej publikacji na podstawie sondażu CBOS oraz Wenzel (2009).
- ⁵ Trzeba dodać, że liczba członków indywidualnych, od których federacje płacą składki na OPZZ, fluktuuje i nie może być wskaźnikiem rzeczywistego uzwiązkowienia. Dane zawarte w tabeli 2 są odrębnie zbierane przez dział organizacyjny OPZZ na podstawie różnorodnych źródeł. W ostatnim okresie opracowano metodę systematycznego zbierania danych z federacji, lecz dostarczanie tych danych nie jest dla nich obligatoryjne.
- ⁶ Dane zawarte w tabeli 2 są odrębnie zbierane przez Zespół Organizacyjny OPZZ na podstawie różnorodnych źródeł. Metoda zbierania danych nie chroni przed przeszacowaniem. W ostatnim czasie opracowano metodę systematycznego zbierania danych o faktycznym członkostwie na poziomie federacji, lecz dostarczanie tych danych nie jest dla federacji obligatoryjne.
- ⁷ W korespondencji dołączonej do niniejszych danych Janusz Gołąb, odpowiedzialny w OPZZ za kwestie organizacyjne, pisze: „Jestem przekonany, że załączone dane (będące pierwszymi zbiorczymi informacjami na temat liczby członków zrzeszonych w OPZZ) pomogą (...) naukowcom zajmującym się problematyką związków zawodowych zweryfikować ich dotychczasowe przekonania na temat członkostwa OPZZ”.
- ⁸ Poprawka do statutu uchwalona w 2004 r. pozwoliła na tworzenie terenowych organizacji związkowych mających status organizacji międzyzakładowych. Otworzyło to drzwi do uzwiązkowania pracowników z niewielkich przedsiębiorstw, gdzie tworzenie związków zawodowych utrudniała konieczność zebrania ustawowego minimum 10 pracowników potrzebnych do założenia w przedsiębiorstwie związku zawodowego.
- ⁹ Cztery „sekcje” niemające sekretariatów to: Sekcja Krajowa Osób Niepełnosprawnych, Sekcja Krajowa Osób Niewidomych, Sekcja Krajowa Cywilnych Pracowników Ministerstwa Obrony oraz Sekcja Krajowa Kobiet.
- ¹⁰ Sondaże CBOS przeprowadzane były na krajowej, reprezentatywnej próbie osób dorosłych, a nie wyłącznie osób zatrudnionych. Ponieważ są to jedyne dane porównawcze dostępne dla badaczy historii ruchu związkowego w tym okresie, zmusza nas to również do wzięcia za punkt odniesienia „dorosłej populacji”, co rzadko czyni się w badaniach stosunków przemysłowych.
- ¹¹ Polska jest w czołówce rankingów Unii Europejskiej pod względem odsetka pracowników zatrudnionych na umowy

czasowe (27,3 proc. 2010 r., dane za Eurostatem). Organizowanie pracowników na umowach czasowych jest niezwykle trudne. Jeszcze trudniej zaś jest uzwiązkować osoby pracujące na kontraktach cywilnoprawnych. Ponieważ według polskiego prawa pracujący na takich umowach nie są pracownikami, nie mogą wstępować do związków zawodowych.

¹² Reformy w administracji publicznej, systemie oświaty i ochronie zdrowia oraz reforma emerytalna miały m.in. na celu poprawienie jakości świadczonych usług publicznych poprzez częściowe urynkowanie i komercjalizację tych sektorów.

¹³ Dodatkowe badania empiryczne pozwoliłyby na ustalenie powodów, dla których emeryci występują ze związków zawodowych, na pewno dużą rolę odegrały tu skromne budżety związków zawodowych, a w konsekwencji topniejąca ilość usług świadczonych na rzecz emerytów.

BIBLIOGRAFIA

- Coldrick A.P., Jones P. (1979), Poland [w:] Coldrick A.P., Jones P. (red.), *The international directory of the trade union movement*, Londyn, Macmillan, s. 951–960.
- Crowley S., Ost D. (2001), *Conclusion. Making sense of labor weakness in postcommunism*, [w:] Crowley S., Ost D. (red.), *Workers after workers' states. Labor and politics in Postcommunist Eastern Europe*, Lanham, Rowman & Littlefield, s. 219–233.
- Czarczasty J. (2006), *Capacity building for social dialogue in Poland, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*. Dostępne pod adresem: <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2006/518/en/1/ef06518en.pdf> (dostęp 8 maja 2010 r.).
- Czarczasty J. (2010), *Stosunki pracy w handlu wielkopowierzchniowym w Polsce*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza SGH.
- Czarczasty J. (2011), *Eventful year for major trade unions, European Industrial Relations Observatory Online*, 17 February. Dostępne pod adresem: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2011/01/articles/pl1101019i.htm> (dostęp 20 października 2011 r.).
- Czarczasty J., Towalski R. (2008), *Poland: industrial relations development in Europe 2007*, European Industrial Relations Observatory Online, 30 September. Dostępne pod adresem: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0803029s/pl0803029q.htm> (dostęp 8 maja 2010 r.).
- Czarczasty J., Gajewska K., Mrozowicki A., *Institutions and strategies: trends and obstacles to recruiting workers into trade unions in Poland*, British Journal of Industrial Relations, w druku.
- Gąciarz B. (1999), *Dynamika zbiorowych stosunków pracy w wybranych działach przemysłu i sekcjach usług publicznych*, [w:] Gardawski J., Gąciarz B., Mokrzyszewski J., Panków W. (red.), *Rozpad bastionu? Związki zawodowe w gospodarce prywatyzowanej*, Warszawa, Wydawnictwo ISP PAN.
- Gardawski J. (1986), *Robotnicy wobec samorządu* (raport), Warszawa, Instytut Badań Klasy Robotniczej ANS, maszynopis.
- Gardawski J. (2001), *Związki zawodowe na rozdrożu*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- Gardawski J. (2002), *New nationwide trade union centre established*, European Industrial Relations Observatory Online, 19 February. Dostępne pod adresem: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2002/12/feature/pl0212109f.htm> (dostęp 8 maja 2010 r.).
- Gardawski J. (2003), *Konfliktowy pluralizm polskich związków zawodowych*, Warszawa, Fundacja im. Friedricha Eberta.
- Gardawski J. (2009a), *Ewolucja polskich związków zawodowych*, [w:] Gardawski J. (red.), *Polacy pracujący a kryzys fordystyczny*, Warszawa, Scholar, s. 459–532.
- Gardawski J. (2009b), *Związki zawodowe w badaniach z 2007 r.*, [w:] Gardawski J. (red.), *Polacy pracujący a kryzys fordystyczny*, Warszawa, Scholar, s. 551–571.
- Gardawski J., Gąciarz B., Mokrzyszewski J., Panków W. (1999), *Rozpad bastionu? Związki zawodowe w gospodarce prywatyzowanej*, Warszawa, Wydawnictwo ISP PAN.
- GUS (2005), *Praca nierejestrowana w Polsce w 2004 r.*, Warszawa, Główny Urząd Statystyczny.
- GUS (2009), *Mały rocznik statystyczny*, Warszawa, Główny Urząd Statystyczny.
- Hardy J. (2009), *Poland's new capitalism*, Londyn, Pluto Press.
- Hyman R. (2001), *Understanding European trade unionism. Between market, class and society*, Londyn, Sage.
- Iankova E.A. (2002), *Eastern European capitalism in the making*, New York, Cambridge.
- Jakubowicz Sz. (1988), *Bitwa o samorząd 1980–1981*, Londyn: Aneks.
- Keenoy T. (1986), *Solidarity: the anti-trade union*, [w:] Pravda A., Ruble B.A. (red.), *Trade unions in communist states*, Boston, Allen & Unwin, s. 149–172.
- Kozek W. (2003), *Styl przywództwa związkowego w Polsce*, [w:] *Globalizacja. Gospodarka. Praca. Kultura. W 70. rocznicę urodzin Prof. zw. dr. hab. Leszka Gilejko [...]*, Warszawa, SGH.
- Kozek W. (2011), *Gra o jutro usług publicznych w Polsce*, Warszawa, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Kucharski D. (2009), *Warunki życia społeczeństwa polskiego. Analiza z uwzględnieniem przynależności do związków zawodowych*, Łódź, Ośrodek Prac Społeczno-Zawodowych NSZZ „Solidarność”.
- Kurczewski J. (2006), *The social functions of Solidarity*, Polish Sociological Review 153(1), s. 111–127.
- Kozek W. (2003), *Czy wylania się model? Problem instytucjonalizacji zbiorowego przetargu w stosunkach pracy*, [w:] Kozek W. (red.), *Instytucjonalizacja stosunków pracy w Polsce*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, s. 16–40.
- Kulpińska J., Konecki K. (red.) (1994a), *Przekształcenia społeczne w gospodarce*, praca zbiorowa, Łódź, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Kulpińska J., Borkowska S., Buchner-Jeziorska A., Urbaniak A. (1994b), Poland, [w:] Moerel H. (red.), *Labour Relations in transitions*, Nijmegen, Institute for Applied Social Sciences, s. 110–118.
- Meardi G. (2007), *More voice after more exit? Unstable industrial relations in Central and Eastern Europe*, Industrial Relations Journal 38(6), s. 503–523.
- Morawski W. (1995), *Korporatyzm: wylanianie się nowych stosunków pracy w Polsce*, [w:] Kowalik T. (red.), *Negocjacje. Droga do paktu społecznego*, Warszawa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Morawski W. (1997), *Stosunki pracy w Polsce a wzory zewnętrzne* [w:] Kozek W. (red.), *Zbiorowe stosunki pracy w Polsce w perspektywie integracji europejskiej*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”.
- Mrozowicki A., Pulignano V., Van Hootegem G. (2010), *Worker agency and trade union renewal: the case of Poland*, Work, Employment and Society 24 (2), s. 221–240.

- Mrozowski A., Trawinska M. (2012), *Women's union activism and trade union revitalisation: the Polish experiences*, Economic and Industrial Democracy, Opublikowane w internecie pod adresem: <http://eid.sagepub.com/content/early/2012/04/04/0143831X12442578.abstract> (dostęp 4 kwietnia 2012 r.), w druku.
- Ost D. (2007), *Klęska „Solidarności”. Gniew i polityka w postkomunistycznej Europie*, Warszawa, Muza.
- Ostrowski P. (2009), *Powstawanie związków zawodowych w sektorze prywatnym w Polsce*, Warszawa, C.H. Beck.
- Pollert A. (1999), *Transformation at work in the new market economies of Central Eastern Europe*, Londyn, Sage.
- Pravda A. (1986), *Poland in the 1970s: dual functioning trade unionism under pressure*, [w:] Pravda A., Ruble B.A. (red.), *Trade unions in communist states*, Boston, Allen & Unwin, s. 125–147.
- Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2008–2009*, PÁRP, Warszawa 2010.
- Ruszkowski P. (1986), *Spoleczne uwarunkowania dynamiki działań samorządu załogi (maszynopis powielony)*, Warszawa.
- Sroka J. (2000), *Europejskie stosunki przemysłowe w perspektywie porównawczej*, Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Stenning A., Hardy J. (2005), *Public sector reform and women's work in Poland: Working for juice, coffee and cheap cosmetics!*, *Gender Work and Organization* 12, s. 503–526.
- Touraine A., Dubet F., Wiewiorka M., Strzelecki J. (1983), *Solidarity: the analysis of a social movement: Poland 1980–1981*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Trzydzieści lat ustawy o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego*, Materiały z konferencji (2012) Warszawa, Kancelaria Senatu.
- Upham M. (1992), *Trade unions of the world 1992–93*, 3. wydanie, Gale Group.
- Wenzel M. (1998), *Solidarity and Akcja Wyborcza „Solidarność”. An attempt at reviving the legend*, *Communist and Post-Communist Studies* 31(2), s. 139–156.
- Wenzel M. (2007), *Związki zawodowe: Przynależność i ocena działalności*, Raport nr BS/187/2007, Warszawa, CBOS. Dostępne pod adresem: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2007/K_187_07.PDF (dostęp 8 maja 2010 r.).
- Wenzel M. (2009), *Związki zawodowe w badaniach CBOS 1980–2008*, [w:] Gardawski J. (red.), *Polacy pracujący a kryzys fordyzmu*, Warszawa, Scholar, s. 533–550.

Dialog społeczny, angażujący organizacje partnerów społecznych, toczy się na różnych szczeblach, a ich liczba i znaczenie zależą od wielu czynników. Wśród nich ogromną rolę odgrywa problematyka dialogu, struktura uczestniczących w nim organizacji, a także określone ramy prawne, w których taki dialog ma miejsce



Jerzy Wratny

Związki zawodowe i organizacje pracodawców a procedury stanowienia prawa

Reglamentacja prawna form dialogu skupiona jest w szczególności na dwóch poziomach – zakładowym i centralnym, ogólnokrajowym. Nie wyklucza to oczywiście szczebli pośrednich, na których m.in. zawierane są ponadzakładowe układy zbiorowe pracy oraz funkcjonują wojewódzkie komisje dialogu społecznego.

W praktyce największy ciężar gatunkowy ma działalność zakładowych organizacji związkowych, których stosunki z pracodawcą szczegółowo regulują zwłaszcza ustawa o związkach zawodowych z 1991 r.¹ oraz Kodeks pracy. Istotne są jednak także uprawnienia organizacji związkowych na szczeblu ogólnokrajowym, gdzie obok związków występują dwaj inni aktorzy, a mianowicie rząd i organizacje pracodawców. Na tym szczeblu zamierzam skupić swoją uwagę w niniejszym artykule.

Współkreowanie polityki państwa.

Organizacje związkowe i organizacje pracodawców cieszące się przymiotem reprezentatywności pełnią na tym poziomie rolę współkreatorów polityki społeczno-gospodarczej państwa w wymiarze ogólnokrajowym. Dialog z organizacjami partnerów społecznych występuje na tym szczeblu w dwóch zasadniczych odmianach. Historycznie pierwszą były konsultacje związkowo-rządowe oraz do pewnego stopnia symetryczne do nich konsultacje pracodawczo-rządowe. W ich przypadku mamy do czynienia z dwustronnymi, równoległymi względem siebie kanałami konsultacji społeczno-rządowych, dotyczącymi w większości podobnych problemów leżących w orbicie zainteresowania związków zawodowych i organizacji pracodawców.

Niezależnie od tego trybu uregulowanego ustawami o związkach zawodowych i organizacjach pracodawców² funkcjonuje tryb konsultacji/negocjacji trójstronnych w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych mający swój lokalny odpowiednik w postaci wspomnianych już wojewódzkich komisji dialogu społecznego. Ten tryb oparty

jest na przepisach ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego³.

Wpływ na legislację. Pomiędzy obydwoma wskazanymi wyżej formami występują zarówno wyraźne podobieństwa, jak i niemniej istotne różnice.

Zasadniczo zbieżny jest ich cel, który można określić jako zapewnienie wpływu organizacji partnerów społecznych na kierunek legislacji w segmencie polityki społeczno-gospodarczej państwa. Stanowi to wyraz demokracji uczestniczącej, polegającej na dopuszczeniu do głosu najważniejszych sił społecznych, przez które rozumiem w szczególności przedstawicielstwa pracownicze. Ich uczestnictwo w procesach stanowienia prawa przyczynia się do zapewnienia ładu i pokoju społecznego. Służy także optymalizacji stanowionego prawa w wyniku uwzględniania interesów i punktów widzenia zorganizowanych odłamów społeczeństwa.

Cechą wspólną obu rodzajów dialogu jest tożsamość uczestniczących w nim podmiotów społecznych. Są nimi te same organizacje związkowe i organizacje pracodawców, którym przysługuje przymiot reprezentatywności na szczeblu ogólnokrajowym. Koncepcja reprezentatywności związków zawodowych, a w ślad za nią także organizacji pracodawców, będąca wyjątkiem od zasady równego ich traktowania przez organy państwa (oraz inne podmioty – por. art. 1 ust. 3 ustawy związkowej), pojawiła się w toku rozwoju prawa związkowego po odzyskaniu suwerenności przez nasz kraj w 1989 r. Pluralizm związkowy, jaki zaistniał wówczas w Polsce, zmusił ustawodawcę do przyznania szczególnych uprawnień związkom wywierającym znaczący wpływ na życie kraju, z którymi zarówno państwo, jak i pracodawcy nie mogli się nie liczyć⁴.

Pluralizm związkowy, jaki zaistniał w Polsce po 1990 r., zmusił ustawodawcę do przyznania szczególnych uprawnień związkom wywierającym znaczący wpływ na życie kraju, z którymi zarówno państwo, jak i pracodawcy nie mogli się nie liczyć.

Przyjętą początkowo w 1989 r. w ustawie o związkach zawodowych enigmatyczną formułę ogólnokrajowych związków zawodowych reprezentatywnych dla pracowników większości zakładów pracy (obok organizacji międzyzwiązkowych), którym przyznano określone uprawnienia w dziedzinie prawotwórstwa i wymiaru sprawiedliwości, zastąpiono obowiązującymi do dziś (po zmianach) kryteriami reprezentatywności odnoszącymi się do przedstawicieli stron pracowników i pracodawców zasiadających w Trójstronnej Komisji⁵. Kryteria te, nawiązujące do liczby pracowników zrzeszanych przez poszczególne nurty związkowe⁶, uzupełniono wymogiem obecności ogniw związkowych reprezentowanych przez daną centralę w więcej niż jednej dziedzinie gospodarki. Ma to zapobiegać partykularyzmowi w reprezentacji interesów pracowniczych, założeniem jest bowiem, aby nurt związkowy zrzeszający znaczną liczbę członków w różnych działach zatrudnienia był wyrazicielem interesu ogólnonarodowego ludzi pracy.

Zbliżoną co do zasady formułę nawiązującą do liczby pracowników zatrudnianych przez pracodawców należących do danej organizacji pracodawców zastosowano wobec organizacji ubiegającej się o przymiot reprezentatywności⁷. To kryterium statystyczne uzupełniono, podobnie jak w przypadku związków zawodowych, rozwiązaniem chroniącym przed partykularyzmem reprezentacji, czyli obecnością pracodawców-członków organizacji w więcej niż jednym dziale gospodarki. Od 2001 r. kryteria reprezentatywności uzgodnione dla stron społecznych w Trójstronnej Komisji znajdują równocześnie zastosowanie do podmiotów uczestniczących w konsultacjach dwustronnych odbywających się poza forum Komisji.

Cel dialogu społecznego na szczeblu ogólnonarodowym oraz dobór partnerów do roz-

mowy z rządem mają znaczenie fundamentalne, dzięki czemu obie instytucje można spiąć wspólną klamrą. Nie powinno to wszakże przesłaniać faktu, że są to instytucje o odrębnych, chociaż częściowo nakładających się na siebie, kompetencjach realizujących zadania w sobie właściwy sposób.

Odrębne konsultacje. Dialog prowadzony kanałami konsultacji dwustronnych – jeśli weźmiemy pod uwagę prawo organizacji związkowej i organizacji pracodawców do opiniowania założeń i projektów aktów prawnych (bo w tym zakresie występuje symetria uprawnień) – ma na celu umożliwienie organizacjom partnerów społecznych artikulację interesów w dialogu z rządem. Dokonuje się to jednak na drodze osobnych konsultacji rządowo-związkowych i związkowo-pracodawczych. Sfery interesów pracowniczych i pracodawczych, w zakresie których mają miejsce takie konsultacje, określane są formułami ustawowymi mówiącymi o zadaniach związków zawodowych i zadaniach związków pracodawców.

W zasadniczej części sfery tych interesów pokrywają się ze sobą, ponieważ ogniskują się one wokół stosunków pracy i innych stosunków prawnych powiązanych z zatrudnieniem. Są jednak obszary niewspółgrające ze sobą. Organizacje pracodawców nie są bowiem tylko lustrzanym odbiciem związków zawodowych, ale reprezentują interesy swoich członków także w dziedzinach niepowiązanych ze stosunkami pracy czy z szerzej pojmowanym statusem społeczno-ekonomicznym pracowników. Ich przedmiotem zainteresowania są bowiem ogólnie rozumiane warunki działalności gospodarczej zależne od polityki rządu, dotyczące np. podatków nakładanych na firmy, wpływania na kursy walut, formalności stosowanych przy zakładaniu firm itp. Dostrzegając

tę podwójną naturę organizacji pracodawców, powiemy, że w tym drugim przypadku chodzi nie o interesy pracodawców w relacji do klasy pracowniczej i związków zawodowych, ale o ich interesy jako przedsiębiorców.

Z kolei, jeśli chodzi o pojęcie zadań związków zawodowych uzasadniających prawo centralnych związkowych do konsultacji, to w orzecznictwie i literaturze przyjmuje się szeroką jego interpretację, zgodnie z którą związki zawodowe są wyrazicielem interesów ludzi pracy, co jest szerszym określeniem niż „pracownicy najemni”. Ponadto interesy te dotyczą nie tylko sfery produkcji, ale także konsumpcji, np.

kształtowania cen towarów i usług. W literaturze wyrażono pogląd, zgodnie z którym „w razie zaistnienia wątpliwości, czy dana kwestia mieści się w zakresie zadań związków zawodowych, procedura opiniodawcza powinna zostać przeprowadzona”⁸.

Nie wszystkie problemy tak szeroko rozumianego statusu ekonomiczno-socjalnego ludzi pracy mieszczą się w zakresie zadań organizacji pracodawców. Do sfery tej nie należą sprawy ludzi pracujących w dziedzinach, gdzie nie występuje

relacja zatrudnienia (rolnicy, wolne zawody) lub też podmiotem zatrudniającym jest władza publiczna.

Kryterium dobra publicznego. Inaczej przedstawia się rola partnerów społecznych uczestniczących w dialogu społecznym na forum Trójstronnej Komisji. W tym przypadku soczewka ustawodawcy skupiona jest wyłącznie na sferze zakresowo wspólnych interesów pracowników i pracodawców, których godzeniu dialog społeczny ma służyć w celu osiągnięcia i zachowania pokoju społecznego. Dodatkowo uwzględniane ma być kryterium dobra publicznego, którego reprezentantem w Komisji jest rząd.

Organizacje pracodawców nie są lustrzanym odbiciem związków zawodowych, ale reprezentują także interesy swoich członków w dziedzinach niepowiązanych ze stosunkami pracy czy z szerzej pojmowanym statusem społeczno-ekonomicznym pracowników.

Według innych zasad niż te, które obowiązują w procedurach prowadzenia konsultacji dwustronnych, został ukształtowany zakres spraw podlegających konsultacjom/negocjacjom w Trójstronnej Komisji.

Charakteryzując ogólnie ten zakres, zauważamy, po pierwsze, że ustawodawca zagwarantował stronom – związkowej i pracodawczej – prawo głosu w sprawach o podstawowym znaczeniu dla państwowej polityki płac i świadczeń. Zgodnie z ustawą o Trójstronnej Komisji oraz ustaw odrębnych, do spraw tych należy udział w pracach nad projektem budżetu państwa w aspekcie kształtowania płac, w tym szczególnie w kwestii ustalania wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, a także wskaźnika wzrostu emerytur i rent z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Najszerzej komentowane są rokrocznie przetargi prowadzące do ustalenia wysokości wynagrodzenia minimalnego na kolejny rok kalendarzowy.

Po drugie, odnotujemy, że decyzje należące do przypisanych Komisji kompetencji mają charakter cykliczny, rozpisany przez ustawodawcę na ściśle określone terminy kalendarzowe, w związku z czym dialog społeczny na forum Komisji toczony jest permanentnie. Tym różni się od konsultacji dwustronnych, które uruchamiane są *ad hoc* zależnie od agendy legislacyjnej rządu lub innych władz publicznych.

Zarazem jednak strony reprezentowane w Komisji, mającej zagwarantowane zbiorowym ustawodawstwem pracy kompetencje, działają na węższym polu niż centrale związków zawodowych i organizacji pracodawców prowadzące konsultacje dwustronne. Do konsultacji dwustronnych, zgodnie z art. 19 ustawy o związkach zawodowych oraz art. 16 ustawy o organizacjach pracodawców, powinny tra-

fić wszystkie dokumenty określające założenia oraz projekty aktów prawnych wchodzące w zakres zadań tych organizacji. Natomiast zakres spraw, w których strony społeczne uczestniczące w Trójstronnej Komisji są ustawowo uprawnione, a w pewnym sensie także obowiązane do współdziałania z rządem w procedurze przygotowania projektów aktów prawnych, jest z góry sprecyzowany.

Nie oznacza to jednak pozbawienia Komisji możliwości rozpatrywania spraw incydentalnych, które mogą być wnoszone pod obrady przez każdą ze stron z podkreśleniem, że powinny to być sprawy o dużym znaczeniu społecznym lub gospodarczym (art. 1 ust. 2–3 ustawy o Trójstronnej Komisji). Wszystkim stronom uczestniczącym w Komisji przyznano zatem prawo do swobodnej, wielowątkowej dyskusji nieznacznie tylko sformalizowanej. Istnieje możliwość nałożenia obowiązku ustosunkowania się do podniesionej kwestii przez osoby reprezentujące pozostałe strony. W wyniku takich debat mogą być podejmowane uchwały i zawierane porozumienia o niesprecyzowanym charakterze prawnym. Zgodnie z założeniami ustawy ak-

tywność Komisji nie ogranicza się więc do udziału w procedurach normotwórczych. Ta rola Komisji, wraz z jej zespołami problemowymi, jako forum dyskusyjnego wysuwania się na plan pierwszy i przez jej pryzmat oceniana jest żywotność toczonych w tej instytucji dialogu.

Konkurencyjność instytucji. W praktyce może powstawać wrażenie pewnej konkurencyjności między zastosowaniem instytucji konsultacji dwustronnych realizowanych w oparciu o przepisy ustawy związkowej a podejmowaniem przez Komisję różnych bieżących problemów, w tym związanych z projektowanymi zmianami ustawodawstwa

Nawet jeżeli strony reprezentowane w Trójstronnej Komisji dojdą do wspólnych uzgodnień, to i tak konkretne projekty ustaw czy innych aktów prawnych będą musiały być przedłożone centralom związkowym i pracodawczym w celu ich zaopiniowania przez władze statutowe tych organizacji.

socjalnego (Kodeks pracy, reforma ubezpieczeń społecznych). Rozmowy między przedstawicielami partnerów społecznych i rządu stwarzają większe szanse na wspólne uzgodnienia niż sformalizowany dialog dwustronny, niegwarantujący przy tym w żaden sposób uwzględnienia stanowiska zajętego przez centralę związkową lub pracodawczą. Uciera się wprawdzie zwyczaj kierowania do Komisji propozycji zmian obowiązującego prawa w dziedzinie będącej przedmiotem wspólnego zainteresowania „pracy” i „kapitału”, jednak nie wszystkie projekty takich zmian muszą do niej trafiać. Nawet jeżeli strony reprezentowane w Komisji dojdą do wspólnych uzgodnień, to i tak konkretne projekty ustaw czy innych aktów prawnych będą musiały być przedłożone centralom związkowym i pracodawczym w celu ich zaopiniowania przez umocowane władze statutowe tych organizacji. Wymaga tego postulat legalności w zakresie dochowania warunków poprzedzających wydanie aktu prawnego. Dialog w Trójstronnej Komisji i konsultacje dwustronne to dwie niezależne od siebie funkcjonujące procedury.

Niewykorzystane układy zbiorowe. Nie tylko uprawnienia konsultacyjne są przekazanym organizacjom partnerów społecznych narzędziem wpływania na procesy prawotwórcze w skali ogólnopaństwowej.

Szczególną, niewykorzystaną dotychczas szansą przyznaną stronom – związkowej i pracodawczej w Trójstronnej Komisji – jest prawo do zawierania na forum Komisji ponadzakładowych układów zbiorowych pracy (art. 2 ust. 4–5 ustawy). W tym przypadku nie mamy jednak do czynienia z rodzajem uprawnień konsultacyjnych, ale z prawem do zawierania porozumień normatywnych należących do katalogu tzw. autonomicznych źródeł prawa pracy, których szczególną cechą – w odróżnieniu od układów zbiorowych zawieranych pod rządem Kodeksu pracy – jest ich ogólnokrajowy zasięg.

Z kolei zgodnie z art. 20 ustawy związkowej centrale związkowe mogą wpływać na

stan ustawodawstwa pracy poprzez występowanie do podmiotów, którym przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej, z wnioskami o wydanie lub zmianę ustawy albo innego aktu prawnego w zakresie spraw objętych zadaniami związku zawodowego⁹. Wniosek taki niewiążący dla podmiotu, do którego został skierowany, może jednak – w razie pozytywnego rozpatrzenia – spowodować otwarcie procedury legislacyjnej. Prawo do występowania z wnioskami tego rodzaju można określić mianem prawa do preinicjatywy ustawodawczej.

Związki zawodowe głównych nurtów, w mniejszym stopniu organizacje pracodawców, dysponują zatem szerokim wachlarzem środków prawnych wpływania na politykę prawa w naszym kraju, co odpowiada ich historycznej roli i ciągle jeszcze – mimo tendencji spadkowej – istotnemu znaczeniu jako ważnego partnera władzy państwowej. ■

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 z późn. zm.; w skrócie: ustawa związkowa.

² Dz.U. z 1991 r. Nr 55, poz. 235 z późn. zm.

³ Dz.U. z 2001 r. Nr 100, poz. 1080 z późn. zm.; w skrócie: ustawa o Trójstronnej Komisji.

⁴ Genezę koncepcji reprezentatywności związków zawodowych w prawie polskim przedstawiam w artykule *Problem reprezentatywności związków zawodowych w zakładzie pracy. Więcej pragmatyzmu czy demokracji?*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2012, nr 2.

⁵ Por. art. 6 ust. 1–3 ustawy o Trójstronnej Komisji w odniesieniu do związków zawodowych oraz art. 7 ust. 1 oraz ust. 3–4 tejże ustawy w odniesieniu do organizacji pracodawców.

⁶ Zgodnie z brzmieniem art. 6 ust. 2 ustawy, za reprezentatywne uznaje się ogólnokrajowe związki zawodowe, federacje i konfederacje związków zawodowych zrzeszające więcej niż 300 000 członków będących pracownikami. Warunki te spełniają: NSZZ „Solidarność”, OPZZ oraz Forum Związków Zawodowych.

⁷ Zgodnie z art. 7 ust. 3[1] za reprezentatywne uznaje się organizacje pracodawców zrzeszające pracodawców zatrudniających więcej niż 300 000 pracowników. Warunki te spełniają: Pracodawcy RP, PKPP Lewiatan, Business Centre Club oraz Związek Rzemiosła Polskiego.

⁸ Por. K.W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy*. Komentarz, 2. wydanie, Warszawa 2010, s. 197.

⁹ Organizacjom pracodawców analogiczne uprawnienie nie przysługuje.

Obeenie w jednej firmie może działać nawet kilkanaście różnych przedstawicielstw pracowników, nie licząc wielu zakładowych organizacji związkowych. Tu liczba w skrajnych przypadkach dochodzi do kilkudziesięciu



Monika Gładoch

Co dalej z reprezentacją pracowników

Pytanie o przyszłość reprezentacji pracowników od lat nurtuje ekspertów z zakresu prawa pracy w Polsce. Powodów do rozważań jest aż nadto. Przede wszystkim od ponad 20 lat obserwujemy spadek liczby członków związków zawodowych, a więc zjawisko tzw. desyndykalizacji, charakterystyczne dla całej Europy Zachodniej i Stanów Zjednoczonych.

Badacze problemu zwracają uwagę na współistniejącą kwestię indywidualizacji społeczeństw, której towarzyszy przekonanie, nieobce także pracownikom, że swoje trudności są w stanie rozwiązywać sami. Inne obserwowane zjawisko dotyczy rynku pracy, przede wszystkim wzrostu znaczenia nowych form zatrudnienia oraz mobilności pracowników. Zwiększa się liczba terminowych umów o pracę oraz kontraktów cywilnoprawnych. Przy wysokiej rotacji kadr związkom zawodowym trudno pozyskać, a nawet utrzymać, swoich członków. Problem ten dotyczy w dużej mierze rodzimych organizacji związkowych, których funkcjonowanie jest immanentnie związane z zakładem

pracy. Nawet pobieżna analiza przepisów ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych prowadzi do wniosku, że uprawnienia na poziomie ponadzakładowym są zastrzeżone dla największych organizacji związkowych, reprezentatywnych na poziomie krajowym, a tych jest tylko trzy: NSZZ „Solidarność”, Forum Związków Zawodowych oraz OPZZ.

Związki poza zakładem pracy? Wśród przedstawicieli nauki prawa coraz częściej pojawiają się głosy, że reprezentacja pracowników na poziomie zakładu pracy wymaga poważnych zmian. Co więcej, obok zakładowych organizacji związkowych należy stworzyć alternatywę dla nowych przedstawicieli załogi. Konstytucja RP w art. 20 statuuje dialog „partnerów społecznych”, a ten nie może ograniczać się do pracodawców i związków zawodowych. Niektórzy teoretycy prawa idą jeszcze dalej i wysuwają tezę o potrzebie wyjścia („wyprowadzenia”) związków zawodowych z zakładów pracy i stworzenia modelu reprezentacji pracowników na wzór niemiecki.

Zgodnie z modelem niemieckim w zakładzie pracy działają rady pracowników, zaś związki zawodowe funkcjonują na poziomie ponadzakładowym (branżowym, regionalnym i krajowym). Delegaci związkowi, nazywani związkowymi mężami zaufania, pełnią

w zakładach pracy rolę emisariuszy i agitatorów, których zadaniem jest m.in. utrzymywanie wpływów w radach zakładowych. Warto przypomnieć, iż rady zakładowe posiadają silne i różnorodne uprawnienia w firmach, które znacznie ograniczają pracodawcę w samodzielnym podejmowaniu decyzji. Bez obawy można zaryzykować twierdzenie, że ich kompetencje znacznie wykraczają ponad uprawnienia naszych zakładowych organizacji związkowych.

Słabość dialogu zakładowego. Jaki będzie dalszy los zakładowych organizacji związkowych, trudno dziś przesądzić. Nie można jednakże udawać, że we wzajemnych relacjach partnerów społecznych w zakładach pracy nic się nie zmieniło. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę choćby na kilka istotnych faktów. Niestety, układy zbiorowe pracy, które z natury rzeczy stanowią o istocie reprezentacji związkowej, są w zaniku. Zostały wyparte przez tworzone w zakładach pracy regulaminy, głównie regulaminy wynagradzania oraz pracy. Wielość organizacji związkowych, tak charakterystyczna dla spółek z udziałem skarbu państwa, osłabia ruch związkowy. Pracodawcy oponują przeciwko ponoszeniu kosztów ich utrzymania oraz przyznaniu wszystkim organizacjom tych samych uprawnień, bez względu na ich wielkość, znaczenie i poparcie wśród pracowników. Wybuchające nielegalne akcje strajkowe psują wizerunek związków, podobnie jak postawa niektórych działaczy, którzy z funkcji w strukturach związkowych uczynili swoistą synekurę. Opisana sytuacja świadczy o słabości dialogu zakładowego, który wymaga sanacji.

O tym, czy potrzebne są zmiany w ruchu związkowym, wiedzą najlepiej ich przywódcy. Oni zapewne mają plan poprawy niekorzystnej sytuacji. Jednakże dialog na poziomie zakładu pracy toczy się z innymi podmiotami, których sukcesywnie przybywa.

Wielość nie równa się jakości. Od wejścia w życie ustawy z 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji u pracodawcy zatrudniającego 50 pracowników załoga może wybierać radę pracowników. Jest ona jedną z wielu ich reprezentacji, obok zakładowych organizacji związkowych, przedstawicielstwa w sprawach bhp (społeczna inspekcja pracy, służba bhp, komisja bhp) oraz przedstawicieli *ad hoc*, którzy są powoływani do rozstrzygnięcia konkretnej sprawy z pracodawcą (np. konsultacji w sprawie regulaminu zwolnień grupowych lub zawarcia porozumienia kryzysowego).

Obecnie w jednej firmie może działać nawet kilkanaście różnych przedstawicielstw pracowników, nie licząc wielu zakładowych organizacji związkowych, których liczba w skrajnych przypadkach dochodzi do kilkudziesięciu. Nie oznacza to jednak, że dzięki temu skuteczność reprezentacji załogi się poprawiła. Wielość rzadko przeradza się w jakość, tym bardziej, że uprawnienia wielu przedstawicieli pracowników dublują się, jak choćby w przypadku rady

Wybuchające nielegalne akcje strajkowe psują wizerunek związków, podobnie jak postawa niektórych działaczy, którzy z funkcji w strukturach związkowych uczynili swoistą synekurę.

zakładowej i związku zawodowego. Paradoks obowiązującego systemu reprezentacji pracowników polega na tym, że u jednego pracodawcy funkcjonuje nawet kilkudziesięciu chronionych przedstawicieli pracowników, a u drugiego nie ma nikogo, kto mógłby ich reprezentować.

Konstytucyjna zasada dialogu społecznego może być jedynie pustą deklaracją na papierze albo ideą wcielaną w życie. Nie zależy to jednak tylko od aktywności pracowników, lecz także, a może przede wszystkim, od kształtu obowiązującego ustawodawstwa pracy. Projekt zbiorowego Kodeksu prawa pracy jest gotowy i nadszedł czas, aby poddać go ocenie partnerom społecznym, gdyż dalsze utrzymanie *status quo* nie służy pracownikom. ■

Po przełomie roku 1989, a następnie rozszerzeniu Unii Europejskiej w roku 2004, relacje pracownik – pracodawca w Polsce nabrały innego charakteru. Wydaje się, że działalność europejskich rad zakładowych może jeszcze bardziej podnieść standardy dialogu opartego na wzajemnym poszanowaniu stron



**Barbara
Surdykowska**



**Sławomir
Adamczyk**

Ponadnarodowe układy ramowe a rozwój stosunków przemysłowych Polska perspektywa*

Rozszerzenie Unii Europejskiej na wschód stanowiło symboliczne zakończenie powojennego podziału Europy. Podział ten miał charakter polityczny, ale jego skutki dla zróżnicowania stosunków przemysłowych były szczególnie drastyczne. Państwa demokratyczne Europy Zachodniej wprowadzały w życie Europejski Model Społeczny, zgodnie z którym dialog między kapitałem i pracą był nieodzownym elementem rozwoju gospodarczego.

W państwach Europy Środkowo-Wschodniej zapoczątkowana po I wojnie światowej instytucjonalizacja stosunków przemysłowych¹ została w połowie lat 40. XX w. zastąpiona

* Artykuł jest rozwinięciem refleksji autorów przygotowanym dla potrzeb międzynarodowego projektu badawczego EUROATCA (European Action for Transnational Company Agreements).

autorytarnym systemem, gdzie kapitał i praca były zarządzane wyłącznie przez państwo. Po demokratycznym przełomie 1989 r. konieczne stało się budowanie od podstaw ram prawnych dla stosunków przemysłowych. Nie było to jednak uznawane przez nowe elity rządzące za kwestię priorytetową. W rezultacie przyjęte rozwiązania prawne nie miały charakteru systemowego, lecz były wypadkową dwu procesów: doraźnego reagowania na presję związków zawodowych z restrukturyzowanych sektorów gospodarki oraz dążenia do formalnego sprostania unijnym standardom dialogu społecznego.

W latach 2004–2007 do Unii Europejskiej przystąpiły państwa charakteryzujące się nie tylko wyraźnie niższym poziomem rozwoju gospodarczego, ale także nieuporządkowaną strukturą zbiorowych stosunków pracy. Budziło to zaniepokojenie możliwymi negatywnymi skutkami rozszerzenia UE dla stabilności europejskiego modelu społecznego².

Elementem charakterystycznym dla państw Europy Środkowo-Wschodniej było pojawienie się wraz z gwałtowną prywatyzacją

gospodarek postkomunistycznych korporacji ponadnarodowych przynoszących ze sobą własne tradycje i praktyki zarządzania personelem. W sytuacji słabości rodzimych systemów stosunków przemysłowych rola tych podmiotów w kształtowaniu praktyk dotyczących dialogu społecznego w nowych państwach członkowskich jest znacząco większa niż w UE 15. Nie oznacza to jednak, że mamy na myśli efekty pozytywne. Korporacje ponadnarodowe, mimo że dla względów lobbystycznych niektóre z nich chętnie przystępują do krajowych organizacji pracodawców, nie angażują się w dwustronny dialog społeczny na wyższych poziomach, co sprawia, że stają się dodatkowym czynnikiem wpływającym na fragmentację rokowań zbiorowych.

Zasadniczym pytaniem staje się to, czy istnieje możliwość wykorzystania obserwowanego od 20 lat trendu do negocjowania ponadnarodowych układów ramowych (TCA – transnational company agreements)³ dla wzmocnienia stosunków przemysłowych w nowych państwach członkowskich. Odpowiedź na to pytanie zależy od ustalenia, jakie znaczenie dla związków zawodowych mają TCA, a w szczególności ich europejska odmiana – EFA (European framework agreements), charakteryzująca się zdecydowanie większą konkretnością. Istotne jest więc to, czy istnieje rzeczywista wola polityczna po stronie europejskich związków zawodowych do wspierania rozwoju TCA (w tym wypracowania ram prawnych do ich zawierania, a następnie wdrażania), oraz czy zapisy EFA staną się bardziej konkretne i w większym stopniu będą oddziaływały na warunki pracy? Pojawia się w tym kontekście także pytanie generalne – o relacje pomiędzy praktyką zawierania EFA a dynamiką europejskiego modelu społecznego, jeżeli weźmie się pod uwagę postępującą samoistną decentralizację rokowań zbiorowych w starych państwach członkowskich UE.

Tekst ten jest oparty o doświadczenia związane z promowaniem w Polsce instrumentów dialogu autonomicznego oraz dora-

dzaniem polskim związkowcom działającym w europejskich radach zakładowych (ERZ).

Cechy systemów stosunków przemysłowych w nowych państwach członkowskich.

Transformacja ustrojowa postkomunistycznych państw Europy Środkowo-Wschodniej rozpoczynała się w bardzo niekorzystnych warunkach wyjściowych graniczących ze stanem zapaści gospodarczej.

Przykładowo Polska odnotowywała w roku 1990 hiperinflację, spadek PKB o ponad 10 proc. oraz płacy realnej o prawie jedną czwartą. Ze względu na potrzebę szybkich działań w obszarze monetarno-gospodarczym na początku transformacji (terapia szokowa) uporządkowanie kwestii relacji przemysłowych odkładano na bok. Dodatkowo, w Polsce wśród rządzących elit politycznych przeważał pogląd, że należy z tym poczekać na osłabienie branżowych grup interesów, które zakłócać mogły przebieg niezbędnych – jak wskazywano – reform strukturalnych⁴. W ten sposób rozpoczęto przeprowadzanie restrukturyzacji gospodarki „z marszu”, bez zapewnienia systemowi niezbędnych osłon socjalnych oraz bez współpracy ze związkami zawodowymi. Nie jest celem niniejszego artykułu szczegółowe odniesienie się do tych uwarunkowań, wypada jednak nadmienić, że zdaniem autorów dopiero fale strajków pracowniczych na początku lat 90. spowodowanych gwałtownym wzrostem bezrobocia (w 1992 r. przekroczyło ono 13 proc. i dalej dynamicznie rosło) oraz chaotyczną prywatyzacją wymusiły stworzenie w Polsce instytucjonalnych podstaw dialogu społecznego nowoczesnego typu. Mimo jednak zapewnienia możliwości prawnych dla prowadzenia dialogu autonomicznego (dwustronnego) na poziomie krajowym oraz sektorowym, rozwinęły się głównie relacje trójstronne, co uzasadnione było potrzebami przebudowy gospodarki oraz docelowo miało zapewnić wsparcie partnerów społecznych dla trwających procesów restrukturyzacyjnych oraz ich uczestnictwo w monitorowaniu ich przebiegu.

W rezultacie ukształtowany został system o zaawansowanej decentralizacji, a nawet fragmentacji rokowań zbiorowych, z silną rolą państwa na poziomie krajowym i niedorozwojem dialogu autonomicznego. Jest to wzorzec typowy dla zdecydowanej większości państw postkomunistycznych. Niekiedy zwraca się uwagę, że w państwach Europy Środkowo-Wschodniej stworzony został „iluzoryczny korporacjonizm”, służący *de facto* uzyskaniu akceptacji związków zawodowych do ich marginalizacji oraz do łagodzenia (maskowania) procesu wprowadzania polityk neoliberalnych⁵, a trójstronne rady ds. społeczno-gospodarczych powołane w większości tych państw są raczej ciałami fasadowymi niemającymi służyć rzeczywistym negocjacom⁶. Dotyczy to także naszego kraju, gdzie, jak się wydaje, spełniają się prognozy o rozwoju złagodzonego systemu etatystycznego, w którym państwo, wykorzystując instytucje korporacjonistyczne, nie umożliwia rzeczywistego wpływu partnerów społecznych (w szczególności związków zawodowych) na decyzje dotyczące stosunków przemysłowych i położenia klasy pracowniczej⁷.

W Polsce, podobnie jak w zdecydowanej większości nowych państw członkowskich, zasadniczym problemem jest atrofia dwustronnych rokowań sektorowych w gospodarce prywatnej, na co zwracano uwagę już w okresie przedakcesyjnym⁸. Wraz ze wzrostem obecności kapitału zagranicznego sytuacja w tym zakresie ulegała dalszemu pogorszeniu. Przykładem może być sektor przemysłu stalowego charakteryzujący się znacznym uzwiązkowaniem. Rola dialogu społecznego między związkami zawodowymi i sektorową organizacją pracodawców (wówczas jeszcze skupiającą przedstawicieli państwowego właściciela) była kluczowa dla przeprowadzenia społecznie akceptowalnej

restrukturyzacji zatrudnienia w polskim hutnictwie. Po przejściu większości przedsiębiorstw przez korporacje ponadnarodowe dialog sektorowy praktycznie zamarł, a istniejący ponadzakładowy układ zbiorowy został w 2008 r. wypowiedziany przez organizację pracodawców, zdominowaną przez jeden podmiot – korporację wielonarodową ArcelorMittal. W sektorze samochodowym od samego początku transformacji zdominowanym przez korporacje ponadnarodowe, mimo wysiłków związków zawodowych, nigdy nie doszło do zainicjowania rokowań nad ponadzakładowym układem zbiorowym pracy, choć powołano tam organizację pracodawców. Poza

przemysłem lotniczym i branżą energetyczną trudno obecnie wskazać w Polsce sektor gospodarki, gdzie korporacje ponadnarodowe uczestniczyłyby w dialogu ponadzakładowym.

Jest to tendencja zauważalna w prawie wszystkich nowych państwach członkowskich. Rokowania zbiorowe na poziomie ponadzakładowym, jeżeli mają miejsce, to ograniczone są do niektórych sektorów, w których znaczący udział właścicielski ma państwo⁹. Korporacje ponadnarodowe natomiast wykazują zdecydowany brak zainteresowania prowadzeniem dialogu sektorowego.

restrukturyzacji zatrudnienia w polskim hutnictwie. Po przejściu większości przedsiębiorstw przez korporacje ponadnarodowe dialog sektorowy praktycznie zamarł, a istniejący ponadzakładowy układ zbiorowy został w 2008 r. wypowiedziany przez organizację pracodawców, zdominowaną przez jeden podmiot – korporację wielonarodową ArcelorMittal. W sektorze samochodowym od samego początku transformacji zdominowanym przez korporacje ponadnarodowe, mimo wysiłków związków zawodowych, nigdy nie doszło do zainicjowania rokowań nad ponadzakładowym układem zbiorowym pracy, choć powołano tam organizację pracodawców. Poza

W latach 90. rozpoczęto przeprowadzanie restrukturyzacji gospodarki „z marszu”, bez zapewnienia systemu niezbędnych osłon socjalnych i bez współpracy ze związkami zawodowymi.

Dialog społeczny w korporacjach ponadnarodowych. Jednym z kluczowych elementów transformacji społeczno-ekonomicznej w państwach postkomunistycznych była odgórnie sterowana prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych. Jej skala i tempo miały charakter dotychczas niespotykany. Wystarczy zwrócić uwagę, że w Polsce w 1989 r. w sektorze prywatnym zatrudnione było 9 proc. aktywnej siły roboczej (nie licząc rolnictwa indywidualnego). W 1990 r. było to już 47 proc., a w 2001 r. ponad trzy czwarte osób w pracowało w sektorze prywatnym. O ile w 1990 r.

sektor prywatny dostarczał 30 proc. PKB, to w 2001 r. było już to 75 proc. PKB.

Wraz z prywatyzacją pojawił się w Polsce kapitał zagraniczny. O dynamice jego napływu świadczą liczby. W 1990 r. skumulowana wartość FDI (bezpośrednich inwestycji zagranicznych) napływających do Polski wynosiła 109 mln USD, w 2000 r. – 34 mld USD, natomiast w 2008 r. już prawie 183 mld USD¹⁰. Oznacza to, że wartość skumulowanych inwestycji zagranicznych w ciągu 20 lat wzrosła prawie 2 tys. razy. Był to ważny czynnik rozwoju gospodarczego w naszym kraju. W latach 1995–2008 wartość napływających FDI stanowiła średniorocznie ok. 3,7 proc. PKB.

Obecnie firmy z udziałem kapitału zagranicznego generują ponad 60 proc. polskiego eksportu, przy czym w branżach takich jak AGD czy przemysł motoryzacyjny udział ten przekracza 90 proc.¹¹. W przedsiębiorstwach z udziałem kapitału zagranicznego pracuje prawie 24 proc. osób zatrudnionych w polskiej gospodarce. Jak wskazują badania porównawcze przeprowadzone w pięciu sektorach gospodarki przez naukowców z Uniwersytetu Amsterdamskiego w ramach projektu „Wage-Indicator”, średnie płace w polskich filiach korporacji ponadnarodowych są średnio ponad 25 proc. wyższe niż w firmach krajowych, przy czym różnica zmienia się w zależności od sektora, ale zawsze wypada na korzyść podmiotów zagranicznych¹².

Jakość stosunków przemysłowych w polskich filiach korporacji ponadnarodowych nie poddaje się jednoznacznej ocenie. Wiele zależy od kontekstu historycznego pojawiania się danego zagranicznego pracodawcy w Polsce. Jeżeli – co dominowało w początkowym okresie transformacji – w wyniku prywatyzacji przejmowane były istniejące przedsiębiorstwa pań-

stwowe, to dialog społeczny z zastanymi tam związkami zawodowymi był, przynajmniej formalnie, podtrzymywany. Późniejsza pozycja związków zawodowych zależała w dużej mierze od ich zdolności do przystosowania się do nowej sytuacji. Bardzo szybko jednak okazało się, że lokalne zarządy mają niewielki wpływ na kształt strategicznych decyzji korporacji w odniesieniu do polskich lokalizacji.

Zwiększająca się liczba inwestycji typu *greenfield* zmusiła związki zawodowe do prowadzenia aktywnej polityki rekrutacyjnej wśród pracowników w nowych lokalizacjach.

Dalszy rozwój wypadków zależał w dużej mierze od kultury korporacyjnej pracodawcy zagranicznego. Z doświadczeń autorów wynika, że przedsiębiorstwa ponadnarodowe o korzeniach europejskich były bardziej skłonne do podejmowania dialogu z nowo tworzącymi się organizacjami związkowymi, nawet jeżeli wcześniej starały się zapobiec ich powstaniu i rozwojowi. W przypadku niektórych korporacji pozaeuropejskich dopiero demonstracja siły związków zawodowych, włącznie z podejmowaniem akcji zbiorowych, powodowała ich legity-

mizację jako partnera dialogu.

Jest to właściwy moment, by wspomnieć o europejskich radach zakładowych. Brak sektorowego poziomu dialogu oraz fragmentacja rokowań zbiorowych powodują, że instytucja ERZ jest bardzo często postrzegana przez związki zawodowe w krajach Europy Środkowo-Wschodniej jako instrument dla wprowadzania unijnych standardów stosunków przemysłowych, w szczególności w celu przeciwdziałania stosowaniu podwójnych standardów w europejskich filiach przedsiębiorstw ponadnarodowych¹³.

Jeżeli w wyniku prywatyzacji przejmowane były istniejące przedsiębiorstwa państwowe, to dialog społeczny z zastanymi tam związkami zawodowymi był, przynajmniej formalnie, podtrzymywany. Późniejsza pozycja związków zawodowych zależała w dużej mierze od ich zdolności do przystosowania się do nowej sytuacji.

Dlatego polskie związki zawodowe próbowały włączać swoich przedstawicieli do istniejących ERZ już od samego początku obowiązywania unijnej dyrektywy 94/45/WE, choć nie było to prawnie zagwarantowane przed 1 maja 2004 r. Już w połowie lat 90. XX w. pierwsi przedstawiciele polskich pracowników zostali włączeni do istniejących ERZ (Thomson, Benckiser, ABB) i proces ten był kontynuowany aż do chwili akcesji Polski do UE¹⁴. Obecnie polscy pracownicy są reprezentowani w ok. 200 Europejskich Radach Zakładowych. Wraz z rozszerzeniem z roku 2004 podejmowane były samodzielne inicjatywy negocjowania nowych ERZ w firmach działających na obrzeżach „starej” UE, które wraz z rozszerzeniem zostały objęte dyrektywą 94/45/WE. Przykładem może być tutaj globalny koncern piwowarski SABMiller, gdzie inicjatywa utworzenia ERZ wyszła od związkowców z Europy Środkowo-Wschodniej (a konkretnie z organizacji NSZZ „Solidarność” w Kompanii Piwowarskiej). Z analiz prowadzonych przez ekspertów NSZZ „Solidarność” wynika, że polscy związkowcy wykazują się proaktywną postawą w odniesieniu do tworzenia nowych europejskich rad zakładowych, także wtedy, gdy mają one objąć przedstawicielstwa pracownicze ze starych państw członkowskich. Wskazuje na to przykład światowego koncernu branży papierniczej International Papers, w którym powstanie ERZ zainicjowane zostało stanowczymi apelami związkowców z polskiej filii w Kwidzynie. Co ciekawe, autorom znane są przypadki, że niektóre z polskich inicjatyw, dotyczące ustanowienia nowych ERZ, nie spotykały się ze wsparciem związków zawodowych z krajów macierzystych korporacji z UE 15, niewidzących ze swojej strony potrzeb ustanawiania takich ciał.

Z badań wynika, że ocena uczestnictwa w europejskich radach zakładowych dokonywana przez polskich przedstawicieli jest pozytywna¹⁵. Wskazuje się, że w ten sposób do Polski trafia kultura dialogu opartego na wza-

jnym poszanowaniu stron (dążenie do *win-win situation*). Szczególnie w sektorach przemysłowych ERZ są postrzegane jako istotne narzędzia do wzmacniania pozycji związków zawodowych wobec lokalnych zarządów. Powszechne jest jednak odczucie, że potencjał ERZ mógłby być lepiej wykorzystywany – dla rozwoju ponadnarodowego wymiaru stosunków przemysłowych wykraczającego poza klasyczne cele informowania i konsultowania.

Przydatność TCA. Praktyka bezpośredniego uczestnictwa polskich związków zawodowych w negocjacjach dotyczących TCA jest stosunkowo świeża. Autorzy zidentyfikowali dotychczas takie przypadki w kilku sektorach: samochodowym (Volkswagen, GM), stalowym (ArcelorMittal), drzewnym (Pfleiderer), przemysłu spożywczego (Danone, Kraft Foods), usługach publicznych (GdF Suez, Electricite de France, Veolia). Z rozmów przeprowadzonych z liderami związkowymi wynika, że oceniają oni pozytywnie zawartość wynegocjowanych wspólnych tekstów, ale z pewnymi wyjątkami (przypadek Karty Społecznej oraz Karty Stosunków Pracy w koncernie Volkswagen¹⁶) dominuje przekonanie o nikłym wpływie porozumień na stosunki pracy w poszczególnych lokalizacjach. Taki pogląd zgodny jest zresztą z wynikami bardziej ogólnych badań, według których TCA mają co prawda potencjał dotyczący wzmacniania praw podstawowych, ale nie zauważa się ich wpływu na warunki pracy¹⁷. Potwierdzają to opinie menedżerów korporacji ponadnarodowych o niewielkiej zależności pomiędzy podpisaniem układu ramowego a wynikami ekonomicznymi i efektywnością przedsiębiorstwa¹⁸. W wielu publikacjach omawiających rozwój EFA wskazuje się, że najbardziej niezadowolającą kwestią jest wdrażanie tych tekstów oraz późniejsze monitorowanie ich praktycznej aplikacji¹⁹. W ocenie autorów, pogłębionych badań wymaga w szczególności sytuacja w nowych państwach członkowskich.

Strukturalna słabość systemów stosunków przemysłowych w nowych państwach członkowskich skłania do zadania pytania, jaką rolę mają pełnić TCA. Czy ma to być jedynie funkcja dekoracyjna, uzupełniająca krajowy/lokalny poziom rokowań o odwoływanie się do standardów Międzynarodowej Organizacji Pracy, a w przypadku bardziej uszczegółowionych EFA funkcja reagowania na skutki ponadgranicznych restrukturyzacji?

Zebrane przez autorów opinie liderów związkowych w odniesieniu do TCA/EFA wydają się wskazywać, że oczekiwania polskich związków zawodowych są bardziej ambitne niż ich odpowiedników w Europie Zachodniej – dotyczą one podnoszenia w negocjacjach ponadnarodowych konkretnych kwestii, będących *trade unions' core business*, tak aby doprowadzić do zbliżenia standardów zatrudnienia w filiach korporacji ponadnarodowych w starych i nowych państwach członkowskich UE. Coraz większa jest także świadomość ograniczeń negocjacyjnych na poziomie krajowym. Można tu przykładowo przytoczyć opinię związkowca z korporacji o rozwiniętej praktyce dialogu: trudno lokalnie negocjować wzrost płac w sytuacji, gdy decyzje strategiczne zapadają w Paryżu. I tutaj pojawiają się trudności.

Po pierwsze, problemem jest jakość TCA oraz niejasności co do ich statusu prawnego. Dotychczasowe tendencje w rozwoju TCA nie wskazują, by następowała ich ewolucja w kierunku instrumentów bardziej konkretnych, które związki zawodowe mogłyby wykorzystywać zgodnie z zaproponowaną 40 lat temu trzyetapową regułą Levinsona, a więc do prowadzenia wspólnych ponadnarodowych negocjacji nad postulatami sformułowanymi na poziomie krajowym²⁰. Tzw. *substantive agreements*, a więc teksty zawierające konkretne rozwiązania skutkujące na poziomie lokalnym (podpisane np. w koncernach Ford, GM),

stanowią zdecydowanie nikły odsetek wśród TCA i odnoszą się do pojedynczych przypadków ponadgranicznych restrukturyzacji, a więc wydarzeń traumatycznych dla pracowników. Nie zanotowano dotychczas przypadku cyklicznie prowadzonych ponadnarodowych negocjacji dotyczących konkretnych zagadnień z dziedziny warunków pracy. Paradoksalnie dodatkowym utrudnieniem jest niejasność co do roli europejskich rad zakładowych. Co prawda, pojawienie się tej gwarantowanej prawem unijnym instytucji dialogu społecznego stanowiło katalizator dla rozwoju rokowań w korporacjach ponadnarodowych²¹, ale spowodowało także, że ciała te zaczęły mieć aspiracje prowadzenia takich rokowań i *de facto* teraz w nich dominują jako strona większości EFA²². Ponieważ związki zawodowe konsekwentnie odrzucają prowadzenie negocjacji zbiorowych przez ciała pozazwiązkowe, TCA nie mają szans ewoluować w kierunku klasycznych układów zbiorowych, dopóki ich status prawny oraz zasady nego-

Strukturalna słabość systemów stosunków przemysłowych w nowych państwach członkowskich skłania do zadania pytania, jaką rolę mają pełnić ponadnarodowe układy ramowe.

cjowania nie zostaną określone na poziomie unijnym. To z kolei jest prawie niemożliwe do osiągnięcia w sytuacji twardego oporu pracodawców europejskich oraz braku impulsów ze strony Komisji Europejskiej, co tym samym ogranicza możliwości instytucjonalnego wsparcia ewentualnych inicjatyw w ramach mechanizmów europejskiego dialogu społecznego²³.

Drugi problem jest natury wewnętrznej, jeżeli chodzi o związki zawodowe, i dotyczy ich daleko posuniętej niepewności, co chciałyby uzyskać na skutek europeizacji stosunków przemysłowych.

Od dłuższego czasu w systemach stosunków przemysłowych państw starej UE obserwowany jest trend polegający na przejściu od rokowań sektorowych do rokowań z jednym pracodawcą, w szczególności w sektorach wystawionych na zewnętrzną presję konkuren-

cyjną²⁴. Powoduje to wytworzenie schodzącej w dół spirali kolejnych cykli koncesjonowanych rokowań zmierzających w rezultacie do dumpingu płacowego²⁵. Określone zostało to dosadnie jako *rat race to the bottom*²⁶. Ten mechanizm może być szczególnie groźny w przypadku korporacji ponadnarodowych. Wydawałoby się, że aby mu przeciwdziałać, oczywista jest potrzeba zacieśniania współpracy związków zawodowych z różnych lokalizacji.

Badania dotyczące współpracy związków zawodowych w sektorze samochodowym pokazały, że związki zawodowe z nowych i starych państw członkowskich potrafią nawiązać taką współpracę, aby przeciwdziałać *beauty contests* („konkursom piękności”) ogłaszanych przez centralny management w celu zwiększenia wewnętrznej konkurencji między lokalizacjami (mamy tu na myśli np. praktyki stosowane w koncernie GM²⁷). Odbywa się to jednak po wyczerpaniu możliwości wynikających z instrumentów krajowych i wtedy, gdy związki widzą korzyść z takiej ponadnarodowej współpracy²⁸. Stosowanie zasady *share the pain*, a więc rozważanie możliwości ustępstw

na poziomie lokalnym, by poprawić pozycję negocjacyjną innej organizacji związkowej w zagranicznej lokalizacji, jest traktowane jako ostateczność. A dotyczy to sektora szczególnie zaawansowanego jeżeli chodzi o europejską koordynację rokowań zbiorowych. Taka nieufność i śladowe zaledwie elementy rzeczywistej (a nie tylko werbalnej) solidarności pracowniczej praktycznie ograniczają obecnie – jak się wydaje – możliwość jakościowej europeizacji rokowań zbiorowych w korporacjach ponadnarodowych. Dodatkowym utrudnieniem dla skutecznej ponadnarodowej współpracy jest oczywiście zróżnicowanie metod działalności związków zawodowych, odzwierciedlające różne krajowe tradycje i kulturę

stosunków przemysłowych²⁹, a także różnice w prawnych i instytucjonalnych ramach krajowych negocjacji zbiorowych³⁰. Jest to jednak zdaniem autorów element poboczny.

Należy cały czas mieć na względzie, że wśród badaczy, ale także wśród liderów europejskich organizacji związkowych panuje powszechna opinia o tym, że ponadnarodowy wymiar stosunków przemysłowych jest niezbyt rozwinięty i choć związki zawodowe reprezentujące pracowników korporacji ponadnarodowych próbują „europeizować” swoje akcje, jest to wciąż niewystarczające³¹. Widoczne jest to chociażby poprzez brak całościowej wizji „europejskiej solidarnościowej polityki płacowej”,

która mogłaby stanowić przeciwwagę dla neoliberalnej koncepcji podporządkowania płac wyłącznie rynkowej wizji konkurencyjności³².

Obecnie więc istnieją zasadnicze przeszkody, by TCA-EFA mogły odgrywać większą rolę w kształtowaniu warunków pracy w nowych państwach członkowskich. Nie oznacza to, że należy zaprzestać działań w tym kierunku. Wręcz przeciwnie. W swojej rezolucji z marca 2012 r. dotyczącej priorytetów

Od dłuższego czasu w systemach stosunków przemysłowych państw starej UE obserwowany jest trend polegający na przejściu od rokowań sektorowych do rokowań z jednym pracodawcą, w szczególności w sektorach wystawionych na zewnętrzną presję konkurencyjną.

w odniesieniu do koordynacji rokowań zbiorowych Europejska Konfederacja Związków Zawodowych po raz pierwszy wyraźnie wskazała na oczekiwania związków zawodowych z Europy Środkowo-Wschodniej, dotyczące wzmocnienia koordynacji rokowań w korporacjach ponadnarodowych jako środka do osiągnięcia postępu „w zbliżaniu warunków zatrudnienia w lokalizacjach krajowych”³³. Z tego też względu konieczne będzie wypracowanie w najbliższej przyszłości przez EKZZ politycznego stanowiska dotyczącego TCA. Jest to wyraźny krok do przodu, jeżeli weźmie się pod uwagę, że w przeszłości zachodnioeuropejskie związki zawodowe unikały jednoznacznego opowiedzenia się za jakościowym rozwo-

jem europejskich układów ramowych. Warto zwrócić uwagę, że jednym z inicjatorów pojawienia się takiego zapisu w rezolucji EKZZ był przewodniczący NSZZ „Solidarność”.

Jeżeli doszłoby rzeczywiście do wzmocnienia koordynacji rokowań w korporacjach ponadnarodowych, może to doprowadzić w przewidywalnej przyszłości do podniesienia rangi i znaczenia TCA/EFA tam, gdzie związki zawodowe są w stanie skutecznie monitorować działalność istniejących europejskich rad zakładowych.

Jak już wspomniano, może to być jedyna szansa dla wzmocnienia pozycji negocjacyjnej związków zawodowych w państwach takich jak Polska, a więc bez większych szans na rozwój rokowań ponadzakładowych w sektorach zdominowanych przez korporacje ponadnarodowe. Dla pracowników w Europie Środkowo-Wschodniej najbardziej korzystne byłoby, gdyby EFA w stopniowy i uporządkowany sposób były przekształcane w narzędzia służące uzyskiwaniu konkretnych celów negocjacyjnych związków zawodowych w obszarach stanowiących *core business* (więc powrót do reguły Levinsona). W ten sposób będzie możliwe wpływanie z poziomu europejskiego na rozwój stosunków przemysłowych w nowych krajach członkowskich w kierunku, który nie stanie się zagrożeniem dla podstaw Europejskiego Modelu Społecznego. Natomiast związki zawodowe w starych państwach członkowskich powinny już teraz zacząć poważnie myśleć o wykorzystaniu tego instrumentu, gdy w przyszłości osłabną ich krajowe mechanizmy dialogu sektorowego, co w świetle obecnych trendów decentralizujących pojawiających się nawet w państwach takich jak Niemcy czy Austria wydaje się całkiem realną perspektywą. ■

¹ Przykładowo już w 1921 r. w Czechosłowacji przyjęta została ustawa o radach pracowników, a pierwsza polska ustawa o układach zbiorowych pochodzi z 1937 r.

² D. Vaughan-Whitehead, *EU Enlargement versus Social Europe? Uncertain Future of European Social Model*. Cheltenham 2003, Edward Elgar Publishing Ltd, s. 265.

³ W literaturze przedmiotu stosowane jest też zamiennie określenie *transnational framework agreements*. Szerzej na temat ponadnarodowych układów ramowych [w:] S. Adamczyk, B. Surdykowska, *Ponadnarodowe układy ramowe jako próba odpowiedzi związków zawodowych na wyzwania globalizacji*, PiZS 2012, nr 1, s. 2–8.

⁴ J. Gardawski, *Na dwudziestolecie dialogu społecznego w Polsce*, [w:] Zbiorowe prawo pracy w XXI w., pod red. J. Stelina, Gdańsk 2010, s. 44.

⁵ D. Ost, *Illusory Corporatism in Eastern Europe: Neoliberal Tripartism and Postcommunist Class Identities*, „Politics & Society”, 2000, vol. 28 no 4, s. 503–530.

⁶ D. Ost, *Illusory corporatism. Ten Years Later*, „Warsaw Forum of Economic Sociology”, 2011, vol. 2, no 1, s. 19–50.

⁷ J. Gardawski, *Związki zawodowe na rozdrożu*, Warszawa 2001, ISP, s. 327.

⁸ Y. Gellab, D. Vaughan-Whitehead (red.), *Sectoral Social Dialogue in Future EU Member States: The Weakest Link*, Budapest 2003.

⁹ European Commission, *European Industrial Relations 2010*, Luxembourg 2011.

¹⁰ UNCTAD, WIR 2010.

¹¹ J. Witkowska, *Rola kapitału zagranicznego w kreowaniu przewag konkurencyjnych polskiej gospodarki*, http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/SRK/Ekspertyzy_aktualizacja_SRK__1010/Documents/ekspertyza_Janina_Witkowska_08122010.pdf

¹² M. van Klaeveren, K. Tijdens, *Multinationals versus domestic firms: wages, working hours and industrial relations*, Amsterdam 2010, AIAS Working paper 89–95.

¹³ J. Tholen, *Labour Relations in Central Europe: The Impact of Multinationals' Money*, Aldershot 2007, s. 71.

¹⁴ Więcej na temat początków polskiego uczestnictwa w ERZ, np. [w:] H. Daszczyńska (red.), *Europejskie rady zakładowe. Polskie doświadczenia i perspektywy – materiały z konferencji*, Gdańsk 2001 i S. Adamczyk (red.), *10 lat dyrektywy o ERZ – materiały z konferencji*, Gdańsk 2004.

¹⁵ J. Gardawski, *Korporacje transnarodowe a europejskie rady zakładowe w Polsce*, Warszawa 2007.

¹⁶ Bliżej na ten temat [w:] S. Adamczyk, *Dla kogo europejskie rady zakładowe?*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego”, 2011, nr 2, s. 17–22.

¹⁷ K. Papadakis, *Introduction and Overview*, [w:] *Shaping Global Industrial Relations. The Impact of International Framework Agreements*, pod red. K. Papadakis, s. 12.

¹⁸ Ibidem, s. 4.

¹⁹ I. Schömann, *The Impact of Transnational Company agreements on Social Dialogue and Industrial Relations*, [w:] *Shaping Global Industrial Relations...*, op. cit., s. 35.

²⁰ C. Levinson, *International Trade Unionism*, London 1972.

²¹ V. Telljohan, I. da Costa, T. Müller i in., *European and International Framework Agreements: Practical experience and strategic approaches*, Luxembourg 2009, s. 17.

²² Ibidem, p. 27.

²³ W. Eichhorst, M. J. Kendzia i B. Vandeweghe, *Cross-border collective bargaining and transnational social dialogue*, Brussels 2011.

²⁴ P. Margison, K. Sisson, *Multinational Companies and the future of collective bargaining: A review of the research issues*, „European Journal of Industrial Relations”, 1996, nr 2, s. 173–179.

²⁵ R. Erne, *European Unions. Labour Quest for a Transnational Democracy*, Ithaca and London 2008.

- ²⁶ D. Sadowski, O. Ludevig, F. Turk, *Europeanization of collective bargaining*, [w:] *International Handbook of Trade Unions*, pod red. J. Addison, C. Schnabel. Cheltenham 2003, s. 461–501.
- ²⁷ Szerzej o tym np. [w:] K. Hus, M. Rzeźniczek, *ERZ GM wobec restrukturyzacji*, [w:] *Zadania europejskich rad i rad pracowników wobec restrukturyzacji i globalizacji w sektorze metalowym – materiały z konferencji*, Katowice 2008.
- ²⁸ M. Bernaciak, *Labour Cooperation or Labour Dispute in the Enlarged EU. Trade union response to the raise of the automotive industry in Central – Eastern Europe*, Brussels 2008.
- ²⁹ C. Crouch, *Industrial Relations and European State Traditions*, Oxford 1993; R. Hyman, *Understanding European Trade Unionism: Between Market, Class and Society*, London 2001.
- ³⁰ F. Traxler, *European trade union policy and collective bargaining – mechanisms and levels of labour market regulation in comparison*, „Transfer”, 1996, no 2, s. 287–297.
- ³¹ Patrz: P. Scherrer, *Unions still a long way from truly European position*, s. 30 i R. Hoffmann, *Proactive Europeanisation of industrial relations and trade unions!*, s. 60, [w:] *Trade unions for change of course in Europe. The end of cosy relationship*, W. Kowalsky, P. Scherrer (red.), Brussels 2012.
- ³² T. Schulten, *Foundations and perspectives of trade union policy*, [w:] *Macroeconomic policy coordination in Europe and the role of the trade unions*, pod red. E. Heim i in., Brussels 2005, s. 263–292.
- ³³ ETUC, Resolution on 6–7 March 2012: “Collective bargaining: The ETUC priorities and working program”, dostęp na: <http://www.etuc.org/a/9872>.

Przemiany zachodzące w życiu społeczno-gospodarczym wymuszają odchodzenie od tradycyjnego modelu stosunków pracy i poszukiwanie nowych rozwiązań zapewniających większą elastyczność zatrudnienia. Jak na te zmiany reaguje rynek?



Fot. PKPP Lewiatan

**Grażyna
Spytek-Bandurska**

Rozwój pracy tymczasowej w Polsce

W obliczu postępującej globalizacji, rosnącej konkurencji i niepewności prowadzenia działalności biznesowej, konieczne jest używanie narzędzi umożliwiających szybkie przystosowywanie się firm do zmieniających się warunków, by mogły one osiągnąć odpowiedni poziom rozwoju ekonomicznego, wzrost efektywności i zyskowności¹. Dzięki elastyczności należy spodziewać się zwiększenia mobilności i wydajności pracowników, lepszego wykorzystania ich potencjału, a także usprawnienia procesu przejścia ze stanu bezrobocia do aktywności zawodowej.

Jednym z rozwiązań zapewniających swobodę zarządzania zasobami ludzkimi, optymalizację kosztów i możliwość dopasowywania się do wymagań rynku, zwłaszcza w sytuacji nagłego obniżenia koniunktury, jest praca tymczasowa². Pozwala ona pracodawcom nie tylko ograniczać wydatki i prowadzić racjo-

nalną politykę zatrudnienia, ale również ułatwia szybką rekrutację personelu, kiedy planuje się inwestycje i pojawia się wzmożone zapotrzebowanie na pracę. Przyczynia się do tworzenia nowych miejsc pracy, ograniczania bezrobocia i szarej strefy, a także aktywizacji zawodowej różnych grup społecznych (kobiet, młodzieży, osób 50 plus). Praca tymczasowa daje wiele korzyści pracownikom, gdyż mogą oni podejmować dodatkowe zatrudnienie, niejednokrotnie wyjeżdżając za granicę, zdobywać nowe kompetencje i umiejętności oraz łatwiej godzić życie zawodowe z prywatnym (np. wypełniać obowiązki rodzinne, doksztalać się, realizować swoje zainteresowania, hobby). Chociaż nie gwarantuje stabilizacji i nie daje poczucia bezpieczeństwa socjalnego i identyfikacji z firmą, to niewątpliwie jest legalnym źródłem zarobkowania i stanowi alternatywę dla bierności i marginalizacji społecznej.

Praca tymczasowa, oparta na wzorcach europejskich, pojawiła się w Polsce w połowie lat 90. jako nietypowa forma zatrudnienia, służąca do najmowania, tzw. leasingu pracowników. Jej upowszechnianie się w praktyce spowodowało konieczność stworzenia ram prawnych, które określałyby szczegółowe zasady postępowania, a także charakterystyczne dla tej instytucji uprawnienia i obowiązki samych zainteresowanych stron.

Od 1 stycznia 2004 r. zaczęła obowiązywać ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (Dz.U. Nr 166, poz. 1608 z późn. zm.), która uregulowała zatrudnianie osób fizycznych przez agencje pracy tymczasowej i kierowanie ich do wykonywania zadań na rzecz i pod nadzorem innego podmiotu, na łączny okres nieprzekraczający 18 miesięcy w ciągu 36 kolejnych miesięcy, na mocy uprzednio zawartej umowy o świadczenie usług. Specyfiką pracy tymczasowej jest trójstronna konstrukcja prawna, w ramach której mogą być wykonywane zadania o charakterze sezonowym, okresowym, doraźnym albo też w przypadku, kiedy terminowa ich realizacja przez pracowników zatrudnionych u pracodawcy nie jest możliwa bądź wykonanie tych zadań należy do obowiązków nieobecnego pracownika zatrudnionego przez pracodawcę.

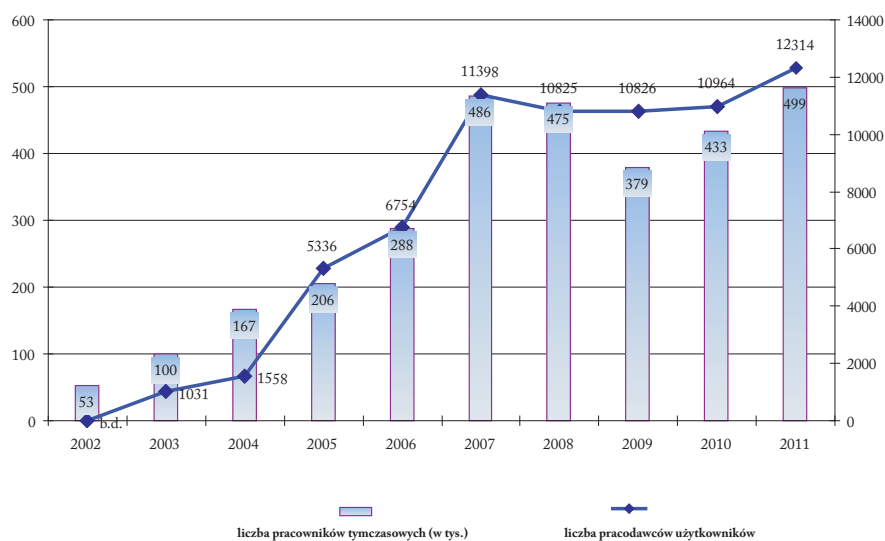
Z danych statystycznych wynika, że rynek pracy tymczasowej rozwija się dynamicznie. Świadczy o tym systematycznie zwiększająca się liczba agencji, gdyż w 2003 r. było ich zaledwie 56, w 2006 r. – 1436, zaś w 2011 r. – 1301 (zob. tabela nr 1).

TABELA 1. Liczba agencji pracy tymczasowej w latach 2003–2011

Okres	Liczba agencji pracy tymczasowej
2003	56
2004	320
2005	1002
2006	1436
2007	1703
2008	2166
2009	1086
2010	1018
2011	1301

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Raportów z działalności agencji zatrudnienia za lata 2003–2012.

WYKRES 1. Liczba pracowników tymczasowych i pracodawców użytkowników w latach 2002–2011



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Raportów z działalności agencji zatrudnienia za lata 2003–2012.

Podobnie rosła liczba osób kierowanych do wykonywania pracy tymczasowej na rzecz pracodawcy. Kulminacyjny okazał się 2011 r., kiedy odnotowano 499 024 osoby, niewiele mniej było w 2007 r. – 486 591 osób. Corocznie przybywa też podmiotów zainteresowanych korzystaniem z pracy tymcza-

sowej, co świadczy o popularyzacji tej formy zatrudnienia. W 2003 r. było 1031 pracodawców, w 2006 r. – 6754, zaś w 2011 r. – 12 314 (zob. wykres nr 1). Trzeba zauważyć, że agencje najdłużej funkcjonujące na rynku, będące koncernami o zasięgu międzynarodowym, stały się liderami branży

TABELA 2. Liczba osób skierowanych przez agencję do wykonywania pracy tymczasowej na podstawie umowy o pracę i umowy prawa cywilnego w latach 2003–2011

Okres	Umowa o pracę		Umowa prawa cywilnego	
	liczba	%	liczba	%
2003	877	2,8	30 751	97,2
2004	108 064	64,5	59 580	35,5
2005	127 706	61,8	78 959	38,2
2006	148 800	51,5	140 106	48,5
2007	230 050	47,3	256 541	52,7
2008	214 750	45,2	259 997	54,8
2009	159 394	42,0	219 709	58,0
2010	193 755	44,7	239 347	55,3
2011	212 283	42,5	286 741	57,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Raportów z działalności agencji zatrudnienia za lata 2003–2012.

i wykazują duży udział w kierowaniu osób do pracy tymczasowej wobec małych podmiotów, których znaczenie jest niewielkie.

Dla oceny pracy tymczasowej w kontekście realizacji jej funkcji ochronnej ważne jest zdiagnozowanie podstaw zatrudnienia osób kierowanych do pracodawcy. Na uwagę zasługuje utrzymująca się od 2007 r. przewaga osób świadczących pracę na mocy umów cywilnoprawnych. W 2009 r. odsetek tej grupy stanowił 58 proc. ogółu zatrudnionych do wykonywania pracy tymczasowej, podobnie jak w 2011 r. – 57,5 proc.

W celu zapewnienia większego wykorzystania pracy tymczasowej należy przede wszystkim zmienić sposób jej postrzegania, albowiem jest ona traktowana przez pracowników jako nieatrakcyjna (doraźna, niepewna, niskopłatna) forma zatrudnienia, która wywołuje negatywne konsekwencje psychospołeczne i utrwała niekorzystne perspektywy zawodowe. Niezmiernie trudno jest walczyć z przywiązaniem do tradycyjnego modelu stosunków pracy i brakiem akceptacji dla elastycznych rozwiązań, skoro nie zapewniają one wysokich standardów ochronnych. Jednak ich rozwój jest procesem nieodwracalnym. Dlatego trzeba dostosować się do nowej rzeczywistości i umiejętnie wykorzystywać jej atuty, w odniesieniu do własnych potrzeb i możliwości. Dyskusja powinna dotyczyć nie kwestii, czy promować nietypowe formy zatrudnienia,

w tym pracę tymczasową, ale jaki nadawać im kształt. Jeśli są one pod jakimś względem trudne do przyjęcia, to lepiej je modyfikować (udoskonalić), niż całkowicie odrzucić. Niezmiernie cenne jest wdrażanie koncepcji *flexicurity* łączącej elastyczność z bezpieczeństwem zatrudnienia i kształceniem ustawicznym. Ideą przewodnią jest bowiem osiągnięcie zrównoważonego wzrostu gospodarczego, wraz z lepszymi i liczniejszymi miejscami pracy.

Źródłem obaw i niepokojów społecznych jest często brak wiedzy i uprzedzenia. Stąd istotną rolę w kształtowaniu wizerunku pracy tymczasowej odgrywa wymiana poglądów i nawiązanie dialogu między wszystkimi zainteresowanymi podmiotami i instytucjami. W szczególności agencjom i pracodawcom powinno zależeć na kontaktach ze związkami zawodowymi lub innymi przedstawicielami załogi w celu podjęcia współpracy na rzecz zmiany ich świadomości – praca tymczasowa nie jest bowiem alternatywą dla stałej pracy opartej na tradycyjnym (klasycznym) modelu, lecz jej uzupełnieniem.

W ocenie pracodawców konieczny jest przegląd przepisów regulujących instytucję pracy tymczasowej i stosowna ich modyfikacja, aby nie krępowały one rozwoju tej formy zatrudnienia, a jednocześnie pozwalały zachować niezbędne gwarancje pracownicze³. Podstawową kwestią jest przestrzeganie zasady

niedyskryminacji, polegającej na tym, że pracownik tymczasowy w okresie wykonywania pracy na rzecz pracodawcy nie może być traktowany mniej korzystnie w zakresie warunków pracy i innych warunków zatrudnienia niż pracownicy zatrudnieni przez tego pracodawcę na takim samym lub podobnym stanowisku pracy.

Jedną z najbardziej dotkliwych barier jest przyjęty limit długości wykonywania pracy tymczasowej na rzecz jednego pracodawcy wynoszący 18 miesięcy w ciągu 36 kolejnych miesięcy. Racjonalne wydaje się jego wydłużenie albo całkowite zniesienie i dopuszczenie zawierania umów na czas nieokreślony. Dokonanie takiej zmiany można uzależnić od uzyskania indywidualnej zgody pracownika zainteresowanego kontynuowaniem zatrudnienia tymczasowego. Za modyfikacją limitu przemawia wiele argumentów.

Po pierwsze, agencja nie ma narzędzi do wywierania wpływu na swojego klienta, aby ten przyjął skierowanego pracownika na stałe. Jego decyzja o zwiększeniu zatrudnienia jest wyrazem autonomicznej woli i zależy od kondycji ekonomicznej przedsiębiorstwa, a nie faktu korzystania z pracy tymczasowej. Ponadto na rynku funkcjonują pracodawcy, których działalność ma charakter sezonowy, zaś obroty są niepewne. Wówczas odczuwają oni potrzebę uzupełniania stałej kadry personelem tymczasowym, w którego inwestują, kierując na kursy i szkolenia. Dla takich pracodawców limit dozwolonego zatrudnienia tymczasowego jest okresem, który nie znajduje gospodarczego uzasadnienia i skutkuje utratą doświadczonego pracownika. Dopuszczenie swobody w określaniu limitu zachęci też inwestorów zagranicznych do lokowania kapitału w kraju, gdyż ważną rolę w strategii ich działania odgrywa wypożyczanie pracowników. Trudno spodziewać się, aby oferowali oni stałe zatrudnienie zanim rozpoznają lokalny rynek i stworzą odpowiednie struktury wewnętrzne. Wiele koncernów prowadzących politykę segmentacji personelu, która polega na utrzymywaniu rezerwuaru pracowników tymczasowych

w celu zabezpieczenia się przed nadmiernymi kosztami ewentualnych redukcji, zostanie zachęconych do rekrutowania dodatkowych zasobów pracy. Tym sposobem znikną problemy z poszukiwaniem kolejnych kandydatów na stanowiska opuszczone przez pracowników tymczasowych tylko dlatego, że upłynął dopuszczalny okres wykonywania zadań na rzecz danego pracodawcy.

Ustanowiony limit nie spełnia funkcji ochronnej, gdyż zamyka osobom drogę do dalszego zatrudnienia tymczasowego. W oczekiwaniu na pojawienie się wolnego stanowiska pracy u innego pracodawcy stają się bezrobotnymi, co zwiększa ryzyko ich dezaktywacji i ubożenia. Muszą oni być zwolnieni, mimo że zostali wyszkoleni i zdobyli doświadczenie zawodowe, a pracodawca nadal chce ich angażować w ramach pracy tymczasowej, skoro nie może zaoferować im zatrudnienia na stałe.

Wydłużenie bądź likwidacja limitu wykonywania pracy tymczasowej może przynieść szereg korzyści, w tym: zapewni dłuższe pozostawanie w zatrudnieniu i wpłynie na tworzenie nowych miejsc pracy; ograniczy niepewność sytuacji życiowej pracowników tymczasowych przechodzących od jednego pracodawcy do drugiego, co utrudnia znalezienie stałej pracy; zmniejszy ryzyko przekształcania umów o pracę tymczasową w zatrudnienie cywilnoprawne lub podejmowanie zajęć na czarno.

W krajach europejskich funkcjonują różne systemy prawne regulujące zasady korzystania z pracy tymczasowej (zob. tabela nr 3).

W praktyce agencjom pracy tymczasowej zarzuca się nadużywanie umów cywilnych. Mimo obowiązywania przepisów mających na celu gruntowną zmianę statusu osób fizycznych przez objęcie ich normami prawa pracy, to problem jest wciąż aktualny. Część agencji świadomie ignoruje postanowienia ustawowe i kontynuuje zatrudnienie o charakterze cywilnoprawnym, niezależnie od istnienia przesłanek wskazujących na wymóg zawierania umów o pracę. W rezultacie oferta usługi staje się tańsza, ale dochodzi do złamania za-

sad uczciwej konkurencji i pozbawienia osób zabezpieczenia socjalnego. Dlatego konieczne jest wzmocnienie ochrony socjalnej, większa stabilizacja zatrudnienia i równość szans. Praca tymczasowa powinna być tak ukształ-

towana, żeby mogła nie tylko zaspokajać rosnące zapotrzebowanie na swobodę działania w zakresie zarządzania kadrami, ale również pozwalała unikać negatywnych skutków społecznych.

TABELA 3. Regulacje europejskie dotyczące długości zatrudnienia i ograniczeń w zakresie stosowania pracy tymczasowej

Kraj	Ograniczenia w stosowaniu pracy tymczasowej (sektory, rodzaje prac)	Maksymalna długość trwania umowy
Austria	Brak ograniczeń	Umowy na czas nieokreślony
Belgia	Żegluga morska oraz prace portowe Sektor publiczny	• Brak ograniczenia (w zależności od powodu zastosowania pracy tymczasowej) • Brak możliwości zawierania umów na czas nieokreślony
Bułgaria	Prace niebezpieczne	12 miesięcy
Czechy	Prace niebezpieczne	12 miesięcy
Dania	Brak ograniczeń	Brak ograniczeń
Estonia	Brak oddzielnych regulacji	Brak oddzielnych regulacji
Finlandia	Brak ograniczeń	W zależności od układu zbiorowego pracy
Francja	Prace niebezpieczne	W zależności od rodzaju potrzeby, max. 24 miesiące
Grecja	Sektor budowlany Sektor publiczny Prace niebezpieczne	36 miesięcy
Hiszpania	Sektor publiczny Służba zdrowia Przemysł paliwowy Przemysł wydobywczy Sektor budowlany Przemysł chemiczny (restrykcje dot. prac niebezpiecznych mają zostać usunięte)	24 miesiące w ciągu 36 (są też inne rozwiązania, brak ograniczeń w przypadku umowy na czas wykonania zadania lub na zastępstwo)
Holandia	Żegluga morska	Brak ograniczeń
Irlandia	Brak ograniczeń	Brak ograniczeń
Litwa	Prace niebezpieczne	
Luksemburg	Brak ograniczeń (w praktyce sektor publiczny jest praktycznie niedostępny)	12 miesięcy
Łotwa	Prace niebezpieczne	24 miesiące
Malta	Brak regulacji	Brak regulacji
Niemcy	Częściowo ograniczony dostęp do sektora budowlanego (tylko tam, gdzie układ zbiorowy to dopuszcza)	Brak ograniczeń
Portugalia	Prace niebezpieczne (prawo nie wskazuje, które prace są zaliczane do tej grupy)	12 miesięcy
Rumunia	Brak ograniczeń	18 miesięcy
Słowacja		
Słowenia	Prace niebezpieczne	12 miesięcy
Szwecja	Brak ograniczeń	Brak ograniczeń, tak samo jak w przypadku innych pracowników
Węgry	Brak ograniczeń	Brak ograniczeń
Wielka Brytania	Brak ograniczeń	Brak ograniczeń
Włochy	Brak ograniczeń	36 miesięcy (w tym czasie nie może być więcej niż 6 umów)

Źródło: Informacje zgromadzone przez Polskie Forum HR – organizację zrzeszającą agencje zatrudnienia, Warszawa 2012.

Jednym z rozwiązań ograniczających stosowanie umów cywilnych jest usankcjonowanie outsourcingu pracowniczego w formule zwiększającej trwałość stosunku pracy. Spośród różnych wariantów można przyjąć koncepcję trój-etapowego zatrudnienia, bazującą na wzorcu holenderskim. Osoba kończąca współpracę jako pracownik tymczasowy (odpowiednik fazy A – 78 tygodni) ma nadal szansę na realizację zadań, najprawdopodobniej u tego samego pracodawcy, ale na podstawie outsourcingowej umowy na czas określony uregulowanej w Kodeksie pracy (odpowiednik fazy B – 2 lata), a następnie outsourcingowej umowy bezterminowej (odpowiednik fazy C). Dodatkowym atutem jest stały nadzór i pomoc agencji nie tylko w pośredniczeniu, ale również udzielaniu wsparcia w sprawach zatrudnienia, poprzez umożliwienie skorzystania z usług profesjonalnych doradców zawodowych oraz udostępnieniu aktualnych ofert w razie poszukiwania pracy. Dzięki proponowanej opiece zmniejsza się ryzyko bezrobocia w grupie pracowników tymczasowych.

W krajach europejskich istnieją różne wymogi, które muszą spełniać agencje zatrudnienia, aby mogły świadczyć usługi na rzecz bezrobotnych i poszukujących pracy (zob. ta-

bela nr 4). Ciekawym rozstrzygnięciem, który można wdrożyć do ustawodawstwa krajowego, jest wprowadzenie gwarancji finansowych. Obecnie brakuje jakichkolwiek specjalnych wymagań w stosunku do podmiotów, które chcą prowadzić działalność agencji zatrudnienia, co sprzyja nadużyciom dotyczącym między innymi zawierania umów cywilnych. Biorąc pod uwagę specyfikę ich funkcjonowania, społeczne znaczenie i wpływ na rynek pracy, warto rozważyć wprowadzenie instytucji zabezpieczeń finansowych (np. gwarancji bankowych w określonej wysokości stanowiącej wielokrotność minimalnego lub przeciętnego wynagrodzenia za pracę powiększonej odpowiednio o koszty składek ubezpieczeniowych pracodawcy dla każdej agencji pracy tymczasowej rozpoczynającej działalność), których beneficjentem byłby marszałek województwa.

Należy podkreślić, że najlepszym zabezpieczeniem interesów pracodawcy i pracownika tymczasowego jest odpowiednia jakość usług. Rzetelność, wiarygodność i profesjonalizm agencji to podstawy, które powinny ułatwiać kształtowanie przejrzystych reguł współpracy między podmiotami i pozytywnie wpływać na wizerunek całej branży, której specyfika polega na traktowaniu człowieka

TABELA 4. Rodzaje wymagań w stosunku do agencji zatrudnienia w wybranych krajach europejskich

zabezpieczenie finansowe	<ul style="list-style-type: none"> • minimalny kapitał na każdego zatrudnionego pracownika tymczasowego • gwarancja uzależniona od obrotu • stała gwarancja (od 4 000 do 600 000 EUR) • listy gwarancyjne z banków (w Grecji z dwóch, uaktualniane co 2 lata) • coroczna aktualizacja gwarancji bankowej w wysokości 200 minimalnych wynagrodzeń + ubezpieczenie (Portugalia) • gwarancja w wysokości 25 minimalnych wynagrodzeń + ubezpieczenia + podatki (Rumunia) • gwarancja w wysokości 25 wynagrodzeń na szczeblu średniego specjalisty
certyfikaty na czas określony	odnawiane co 3 lata
egzamin ekspercki	Niemcy
minimum pracowników wewnętrznych	<ul style="list-style-type: none"> • w Grecji 5 • we Włoszech 10 • w Hiszpanii 12 pracowników na czas nieokreślony na każdych 1000 pracowników tymczasowych
warunki lokalowe (dostęp dla osób niepełnosprawnych)	
przynajmniej 4 biura w 4 różnych regionach kraju	Włochy

Źródło: Informacje zgromadzone przez Polskie Forum HR – organizację zrzeszającą agencje zatrudnienia, Warszawa 2012.

jako dobra rynkowego. Standaryzacja procedur i warunków zatrudnienia zwiększa zaufanie i podnosi prestiż agencji, powodując, że wzrasta zainteresowanie pracą tymczasową.

Wśród ograniczeń, które nie znajdują uzasadnienia pod kątem zapewnienia pracownikom tymczasowym ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy, jest zakaz powierzania im prac szczególnie niebezpiecznych w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 237¹⁵ Kodeksu pracy (np. w budownictwie, przemyśle chemicznym). Zasadne jest zniesienie tej bariery, albowiem każdy pracownik, zarówno tymczasowy, jak i bezpośrednio zatrudniony przez pracodawcę, przed rozpoczęciem pracy podlega takim samym badaniom lekarskim oraz szkoleniom z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy. Stąd nie ma różnic w poziomie ochrony zapewnianej obu kategoriom pracowników, brakuje więc argumentów wskazujących na potrzebę wyłączenia pracowników tymczasowych z kręgu osób uprawnionych do wykonywania prac szczególnie niebezpiecznych. Ponadto większa rotacja personelu będąca następstwem korzystania z pracy tymczasowej pozwoli ograniczyć niepożądane skutki objawiające się u osób długoterminowo zatrudnionych w sektorach uznawanych za niebezpieczne, z uwagi na krótszą styczność personelu tymczasowego z czynnikiem uznanym za niebezpieczny.

Zbyt restrykcyjne są przepisy dotyczące konieczności przeprowadzania wstępnych badań lekarskich, którym podlegają wszyscy kandydaci do pracy, z wyjątkiem osób ponownie przyjmowanych przez danego pracodawcę na to samo stanowisko lub o takich samych warunkach pracy, na podstawie kolejnej umowy zawartej w ciągu 30 dni po rozwiązaniu lub wygaśnięciu poprzedniej umowy o pracę

z tym pracodawcą. W ocenie agencji przerwa wynosząca 30 dni nie jest satysfakcjonującym rozwiązaniem w przypadku zatrudnienia tymczasowego obejmującego szereg bardzo krótkich (nawet kilkudniowych) umów. Koszt przeprowadzenia pojedynczego badania sprawia, że angażowanie pracowników na stosunkowo niedługi okres jest nieopłacalne. Każde zaświadczenie lekarskie potwierdzające brak przeciwwskazań do pracy na danym stanowisku posiada informację, kiedy powinno być wykonane następne badanie. Zatem pracownik tymczasowy, jeżeli jest ponownie przyjmowany na to samo bądź o takich samych warunkach stanowisko pracy, nie powinien podlegać do wyznaczonej w tym zaświadczeniu daty wstępnym badaniom lekarskim.

Rola agencji zatrudnienia w walce z bezrobociem nie jest doceniana. Dlatego należy zadbać o lepsze relacje między prywatnym i publicznym sektorem instytucjonalnej obsługi rynku pracy, które powinny opierać się na komplementarności, konkurencyjności i współpracy.

Rola agencji zatrudnienia w walce z bezrobociem nie jest doceniana. Dlatego należy zadbać o lepsze relacje między prywatnym i publicznym sektorem instytucjonalnej obsługi rynku pracy, które powinny opierać się na komplementarności, konkurencyjności i współpracy. Istniejące niedopasowania strukturalne i rosnące oczekiwania beneficjentów wymagają indywidualnego podejścia oraz podejmowania zintegrowanych i wielopłaszczyznowych działań

agencji i urzędów pracy. Niezbędne jest zdiagnozowanie rodzaju świadczonych usług, grup klientów, wykorzystywanych metod i narzędzi, a także potencjału kadrowego, finansowego i techniczno-organizacyjnego, tak aby można było wskazać przedsięwzięcia nadające się do wspólnej realizacji na lokalnych czy regionalnych rynkach pracy. Dzięki odmiennościom i specyfice funkcjonowania, które charakteryzują obie instytucje, powinny się one doskonale uzupełniać.

Korzyści wynikające ze współpracy są ewidentne – publiczne służby zatrudnienia sprawniej wypełniają swoją misję, zaś prywat-

ne agencje szybciej osiągają biznesowe profity. Źródłem sukcesu jest rozwój partnerstwa, otwartość i zwalczanie stereotypów we wzajemnych kontaktach, wymiana doświadczeń i wiedzy, podejmowanie wspólnych projektów, odbiurokratyzowanie procedur. Atutem agencji jest możliwość dowolnego rozszerzania zakresu usług i dopasowywania się do potrzeb nie tylko pracodawców użytkowników, ale również wybranych grup społecznych. Popularnym rodzajem aktywności staje się „praco-

serwis”, rozumiany jako kompleksowy zestaw działań bazujących na: zatrudnieniu tymczasowym, doradztwie i outsourcingu funkcji personalnych. Naturalnym kierunkiem specjalizacji agencji jest konsulting i szkolenia, gdyż zaczynają one przejmować rolę edukatora, informatora, promotora nowych trendów i metod zarządzania personelem. W krajach europejskich istnieje wiele sprawdzonych modeli współpracy, które mogą posłużyć za wzór (zob. tabela nr 5).

TABELA 5. Rodzaje współpracy agencji zatrudnienia i publicznych urzędów pracy w wybranych krajach europejskich

Państwo	Rodzaje współpracy
Holandia	<ul style="list-style-type: none"> • Współpraca organizacji reprezentującej agencje zatrudnienia oraz publicznych służb zatrudnienia • Duża liczba kontraktów z wieloma agencjami zatrudnienia • Wspólny portal z ofertami pracy • Obowiązek rejestracji w agencji zatrudnienia • Publikowanie ofert pracy tymczasowej w urzędach pracy • Pośrednictwo pracy przekazane agencjom zatrudnienia
Niemcy	<ul style="list-style-type: none"> • Kontrakty na poziomie regionalnym • System voucherów • Wynagrodzenie dla agencji w zależności od rezultatów
Wielka Brytania	<ul style="list-style-type: none"> • Kontrakty na poziomie regionalnym, przynajmniej z dwiema agencjami • Wynagrodzenie za rezultaty (przy długości zatrudnienia powyżej 6 miesięcy) • Zróżnicowanie wynagrodzenia w zależności od grupy bezrobotnych (np. absolwenci, 50 plus)

Źródło: Informacje zgromadzone przez Polskie Forum HR – organizację zrzeszającą agencje zatrudnienia, Warszawa 2012.

Konkludując, instytucja pracy tymczasowej stała się trwałym elementem naszej rzeczywistości. Chociaż wzbudza szereg wątpliwości i zastrzeżeń, to jednak spełnia zakładane cele i odpowiada potrzebom rynku pracy, dzięki czemu szybko rozwija się i zyskuje na popularności w kontekście promowania idei elastyczności w stosunkach pracy. ■

D. Makowski, *Praca tymczasowa jako nietypowa forma zatrudnienia*, Warszawa 2006; M. Moszyński, *Praca tymczasowa – aspekty ekonomiczne i zatrudnieniowe*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2004, nr 10; A. Sobczyk, *Ustawa o zatrudnieniu pracowników tymczasowych. Komentarz*, Zakamycze 2005.

³ Zob. szerzej: D. Dörre-Nowak, S. Koczur, *Ustawa o zatrudnieniu pracowników tymczasowych – czy zmiany są konieczne?*, „Monitor Prawa Pracy” 2005, nr 1; Z. Kubot, *Kierownictwo pracodawcy wobec pracowników wypożyczonych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2002, nr 4; *Ustawa do remontu, czyli o konieczności zmian w przepisach o zatrudnieniu pracowników tymczasowych*, „Personel” 2006, nr 3; M. Chodakowski, P. Ciszek, *Więcej restrykcji czy liberalizmu? Porównanie regulacji prawnych dotyczących pracy tymczasowej w Polsce i Wielkiej Brytanii*, „Personel i Zarządzanie” 2006, nr 3.

¹ Zob. szerzej: E. Kryńska, *Zapotrzebowanie na pracę w warunkach globalizacji*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2004, nr 7; Z. Jacukowicz, *Praca – poszukiwanie nowych form zatrudnienia*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2004, nr 7; *Elastyczne formy pracy. Szanse i zagrożenia*, C. Sadowska-Snarska (red.), Białystok 2008; S. Borkowska (red.), *Przyszłość pracy w XXI wieku*, Warszawa 2004.

² Zob. szerzej: G. Spytek-Bandurska, M. Szyłko-Skoczny, *Praca tymczasowa. Szanse i zagrożenia*, Warszawa 2008;

Świadczenia społeczne angażują prawie połowę wszystkich wydatków Unii Europejskiej. O skali i funkcjonujących modelach pomocy społecznej w Polsce i Niemczech



Ewelina Sokołowska

Analiza komparatywna transferów społecznych: Polska i Niemcy

System redystrybucji w Polsce jest bardzo rozbudowany. Transfery społeczne, które są jego częścią, polegają na bezpośrednim kierowaniu środków pieniężnych do ludności. Transfery społeczne to również największa część wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w 27 państwach Unii Europejskiej. W 2011 r. stanowiły one 43,4 proc. jej całkowitych wydatków (46,8 proc. w strefie euro)¹.

System transferów społecznych w danym państwie w dużym stopniu uzależniony jest od modelu prowadzonej polityki społecznej, która kształtowała się między innymi na gruncie różnych uwarunkowań historycznych. Powszechnie funkcjonują różne modele polityki społecznej. W artykule zostaną przedstawione wybrane rozwiązania transferów społecznych w Polsce i w Niemczech.

Definicja, istota i klasyfikacja. Ogólne kierunki polityki społecznej w Polsce wyznacza Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej²,

w której określonymi zapisami wprowadzono obowiązek zabezpieczenia podstawowych potrzeb społeczeństwa. Zgodnie z art. 67 Konstytucji RP „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego”, a także, jeżeli pozostaje „(...) bez pracy nie z własnej woli i nie ma innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego”. Artykuł ten stanowi podstawę do udzielenia takich świadczeń, jak: emerytura, renta inwalidzka, zasiłek chorobowy czy też zasiłek dla bezrobotnych. Z kolei art. 69 Konstytucji zawiera wskazania do udzielenia przez władze publiczne pomocy osobom niepełnosprawnym w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. Zgodnie z zapisem tym można uzasadniać ponoszenie przez państwo nakładów na świadczenia rehabilitacyjne i zasiłek wyrównawczy. Art. 71 stanowi, że „państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. (...) Matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych”.

Ten zapis Konstytucji z kolei jest podstawą takich świadczeń, jak: zasiłek pielęgnacyjny, zasiłek rodzinny, zasiłek macierzyński, a także świadczenia z pomocy społecznej.

Transfery społeczne nazywane również społecznymi świadczeniami pieniężnymi rozumiane są jako wszelkie formy transferów pieniężnych przekazywanych w formie wypłat pieniężnych indywidualnym beneficjentom³. Transfery społeczne nie obejmują więc wydatków społecznych o charakterze zbiorowym (np. z zakresu edukacji, ochrony zdrowia, żywienia zbiorowego itd.). Nie zalicza się do nich również składek na ubezpieczenie społeczne płaconych z budżetu państwa za grupy osób nieaktywnych zawodowo, transferu do OFE czy też zwolnień podatkowych na określone cele. Celem transferów społecznych powinno być przede wszystkim umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne zasoby, a także uprawnienia i możliwości. Pomoc społeczna stanowi element instytucji polityki społecznej państwa. Leży ona w gestii organów administracji rządowej, tj. ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego i wojewodów, a także samorządowej (marszałków województw, starostów na poziomie powiatów oraz wójtów, burmistrzów, prezydentów miast na poziomie gmin). Transfery społeczne stanowią więc jeden z elementów pomocy społecznej, która polega na przyznawaniu i wypłacaniu świadczeń. Innymi formami takiej pomocy mogą być ponadto: praca socjalna, prowadzenie i rozwój niezbędnej infrastruktury socjalnej, analiza i ocena zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej, realizacja zadań wynikających z rozeznaczonych potrzeb społecznych, rozwijanie nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb.

Transfery społeczne mogą być klasyfikowane według rozmaitych kryteriów. Biorąc pod uwagę kryterium dostawcy transferów, można je podzielić na: transfery publiczne (rządowe, samorządowe) i transfery prywat-

ne (for-profit, non-profit). Z kolei uwzględniając kryterium celu przekazania transferów, wyróżniamy: transfery zaspokajające potrzeby biorcy i transfery usamodzielniające biorcę od pomocy dawcy. W ramach tego samego kryterium dzięki transferom można oddziaływać na podtrzymanie danego zachowania albo jego zmianę.

Istotny wydaje się również podział transferów ze względu na kryterium rodzaju przedmiotu transferu. Najczęściej transfery mają charakter pieniężny (gotówkowy lub podatkowy). Istnieje jednak możliwość przekazywania transferów niepieniężnych, np. rzeczy, usług, a nawet czasu.

Geneza transferów na gruncie międzynarodowym. Geneza transferów społecznych w formie świadczeń pieniężnych związana jest przede wszystkim z ochroną tzw. ryzyk socjalnych. Ryzyko socjalne można więc zdefiniować jako subiektywnie postrzegany, rzeczywisty lub potencjalny brak dochodów z pracy, którego skutkiem jest utrata dotychczasowej pozycji społecznej, marginalizacja, wykluczenie, a także inne negatywne następstwa ubóstwa⁴. Pierwsze w Europie reformy o charakterze społecznym wprowadzono w 1601 r. w Anglii. Ustanowione „Prawo Ubogich” (Poor Law) dzieliło żebraków na zdolnych do pracy i niezdolnych do pracy z powodu wieku lub kalectwa. W 1834 r. wprowadzono New Poor Law, które miało na celu zdyscyplinowanie siły roboczej w dobie rewolucji przemysłowej. Ustawa ta zmniejszyła odpowiedzialność lokalną za opiekę nad najuboższymi i ograniczyła pomoc dla ubogich tylko do osób mieszkających w domach pracy.

Za narodziny polityki ubezpieczeniowej uznaje się odczytanie w 1881 r. przez kancлера Niemiec Otto von Bismarcka orędzia Cesarza Wilhelma I dotyczącego prawa do opieki ze strony państwa dla osób niezdolnych do pracy. Na skutek działań Bismarcka w Niemczech rozpoczęto wprowadzanie reform związanych z systemem zabezpieczeń społecznych. W 1883 r. wprowadzono przy-

musowe ubezpieczenia chorobowe, zaś rok później ubezpieczenia dotyczące wypadków przy pracy. Ubezpieczenie obowiązkowe obejmowało wszystkich robotników i urzędników przemysłowych z wyjątkiem zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie, którzy ukończyli 16 lat i osiągnęli roczne zarobki wynoszące poniżej 2000 marek. W 1889 r. ustanowiono ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Były one, podobnie jak ubezpieczenia chorobowe i wypadkowe, obowiązkowe dla wszystkich robotników powyżej 16. roku życia. Reforma objęła również swoim zasięgiem niektóre kategorie pracowników umysłowych o dochodach rocznych wynoszących poniżej 2000 marek.

W Stanach Zjednoczonych początkowo wprowadzono rozwiązania z zakresu wspomnianego już „Prawa Ubogich”. Pierwszym świadczeniem o innym charakterze były świadczenia dla kombatantów wojny secesyjnej. Rok 1920 przyniósł rozwiązania dotyczące wprowadzenia systemu emerytur dla pracowników służb publicznych, a także prywatnych systemów emerytalnych. Ustawa o zabezpieczeniu społecznym uchwalona została w USA już w roku 1935. Objęto w niej ochroną osoby starsze, dzieci pozbawione opieki rodzinnej, osoby bezrobotne, a także matki samotnie wychowujące dzieci. Wprowadzono dotacje na nowe programy ochrony zdrowia i pomoc dla niewidomych. Wraz z procesem integracji polityki społecznej w skali międzynarodowej wprowadzono w 1961 r. Europejską Kartę Społeczną, zawierającą katalog podstawowych zasad polityki społecznej obowiązujących w Europie do chwili obecnej.

Modele polityki społecznej. W państwach członkowskich Unii Europejskiej występuje zróżnicowany system świadczeń socjalnych. Obowiązujące modele prowadzonej polityki socjalnej zostały w wysokim stopniu ukształtowane między innymi na gruncie wydarzeń

historycznych. Powszechnie znane klasyfikacje modeli polityki społecznej zostały stworzone przez Richarda Titmussa, Normana Furnissa i Timothy'ego Tiltona, a także Gøsty Esping-Andersena. Richard Titmuss wyróżnił trzy modele polityki społecznej: marginalny (rezydualny), motywacyjny (służebny, wydajnościowy) oraz model instytucjonalno-redystrybucyjny. Klasyfikacja przedstawiona przez Normana Furnissa i Dorothy Tilton wyróżnia modele: państwa pozytywnego, państwa bezpieczeństwa socjalnego oraz państwa dobrobytu społecznego. Z kolei koncepcja Gøsty Esping-Andersena wyodrębnia: reżim liberalny, konserwatywno-korporacyjny i socjaldemokratyczny.

Spośród licznych typologii, aktualnie jedną z najbardziej rozpowszechnionych jest kryterium wyróżniające cztery modele europejskiej

Obowiązujące modele prowadzonej polityki socjalnej zostały w wysokim stopniu ukształtowane na gruncie wydarzeń historycznych.

polityki społecznej: skandynawski, anglosaski, kontynentalny oraz śródziemnomorski⁵. Model skandynawski (nordycki) jest systemem mieszanym, jednak posiada wiele elementów klasyfikacji instytucjonalno-redystrybucyjnego modelu polityki społecznej. Wzór

skandynawski występuje w Danii, Szwecji, Finlandii, Norwegii, a także w Holandii. Tam państwo w wysokim stopniu ingeruje w sferę polityki społecznej, zaś programy socjalne obejmują wszystkie podstawowe rodzaje ryzyka socjalnego. Model skandynawski oparty jest na zasadzie społecznej odpowiedzialności, która ma gwarantować solidarne zaspokojenie potrzeb wszystkich obywateli na wysokim poziomie. Państwo jako instytucja jest organem ponoszącym odpowiedzialność za bezpieczeństwo socjalne jednostek.

Model anglosaski realizowany jest przede wszystkim w Wielkiej Brytanii i Irlandii. W tym przypadku podstawową grupą pomocy społecznej są osoby w wieku produkcyjnym. Innym postulatem wynikającym z założeń modelu jest zapewnienie stałego zatrudnienia. Państwo przeznacza więc środki finansowe na

realizację tego postulatu. Pozostałymi cechami systemu anglosaskiego są: małe znaczenie związków zawodowych, stosunkowo wysoka dyspersja płac i jednocześnie częste występowanie niskich wynagrodzeń. W modelu anglosaskim funkcjonuje szeroki zakres świadczeń adresowanych do osób bezrobotnych.

Trzecim modelem polityki społecznej jest model kontynentalny. Występuje on w Austrii, Belgii, Francji, Niemczech i Luksemburgu. Ten wzorzec powiązany jest z modelem motywacyjnym i korporacyjnym, i nawiązuje do tradycji modelu społecznego wprowadzonego przez Otto von Bismarcka w XIX w. Model ten opiera się na ingerencji państwa w sferę polityki społecznej przy jednoczesnym poszanowaniu praw gospodarki rynkowej. Pomoc społeczna uwzględnia więc kryteria związane ze stażem pracy, wiekiem i wydajnością jednostki na rynku pracy. Świadczenia kierowane są do osób pokrzywdzonych z powodu wypadków przy pracy lub obciążonych chorobami zawodowymi. Opieką objęte są również kobiety na urlopie macierzyńskim, osoby starsze i inwalidzi. Najmniejszą ochroną objęta jest grupa osób bezrobotnych.

Czwartym modelem polityki społecznej jest model śródziemnomorski. Ten rodzaj polityki społecznej występuje w Grecji, Hiszpanii, Portugalii oraz we Włoszech. Do głównych cech tego modelu zaliczyć należy bardzo zróżnicowane programy gwarantowania dochodów. Oznacza to bardzo wysokie świadczenia dla określonych grup zawodowych, przy niewystarczającym poziomie ochrony pozostałych grup. Model śródziemnomorski charakteryzuje się także wysoką ochroną socjalną osób zatrudnionych i dość niskim zakresem świadczeń z tytułu bezrobocia. W modelu tym występuje też stosunkowo liczna populacja osób nieobjętych zabezpieczeniem socjalnym.

Transfery społeczne w Niemczech. Jednym z podstawowych filarów niemieckiego modelu polityki społecznej jest rozległy system socjalny. Zgodnie z przedstawioną w poprzednim podpunkcie klasyfikacją, w Niem-

czach występuje model kontynentalny powiązany z modelem motywacyjnym i korporacyjnym. Niemcy dysponują szerokim spektrum świadczeń socjalnych, zaś 26,7 proc. produktu krajowego brutto przeznacza się na publiczne wydatki socjalne⁶. Dla porównania: Stany Zjednoczone inwestują w tej dziedzinie 15,9 proc. PKB, a średnia dla krajów członkowskich OECD wynosi 20,5 proc. Rozległy system złożony jest z ubezpieczenia chorobowego, emerytalnego, wypadkowego, pielęgnacyjnego i ubezpieczenia na wypadek bezrobocia. Ma on za zadanie ochronę przed finansowymi skutkami związanymi z ryzykiem socjalnym. Oprócz tego transfery socjalne obejmują świadczenia finansowane z podatków, takie jak np. zasiłek na dzieci, jak również ulgi podatkowe rekompensujące wydatki rodzin. Prowadzona polityka socjalna obejmuje również zabezpieczenie dla emerytów i osób trwale niezdolnych do pracy.

Sieć świadczeń socjalnych w Niemczech została rozbudowywana i doskonalona w ciągu wielu dziesięcioleci. W roku 1927 układ transferów społecznych poszerzono o ubezpieczenie od finansowych skutków bezrobocia, zaś w roku 1955 – o świadczenie pielęgnacyjne. Obecnie w Niemczech wprowadzane są reformy systemu mające za zadanie przeciwdziałać niskiemu przyrostowi urodzeń, a także postępującemu starzeniu się społeczeństwa. Wymagają one zasadniczej reorientacji systemu ukierunkowanej na zabezpieczenie sieci świadczeń socjalnych dla przyszłych pokoleń.

W Niemczech mamy do czynienia z różnymi rodzajami transferów społecznych. Otrzymywanie takich transferów, jak np. zasiłek dla bezrobotnych, zasiłek chorobowy czy też emerytura nierozzerwalnie łączy się z niemieckim systemem ubezpieczeń społecznych. W Niemczech można podlegać pod tzw. ustawy system ubezpieczeń społecznych lub też być członkiem jednego z programów komercyjnych towarzystw ubezpieczeniowych. Pierwszy wariant dotyczy osób o niskich dochodach, które podlegają pod obowiązkowy system ustawy. Drugi wariant

skierowany jest do osób uzyskujących wysoki poziom dochodów. Składka na ubezpieczenie od wypadków przy pracy opłacana jest w całości przez pracodawcę. Pozostałe składki są dzielone równomiernie pomiędzy pracownika i pracodawcę. Niemiecki system składa się z pięciu podstawowych części zwanych też filarami. Należą do nich: ubezpieczenie zdrowotne, ubezpieczenie zdrowotne długoterminowe (długotrwałej opieki), ubezpieczenie emerytalne, ubezpieczenie na wypadek bezrobocia, a także ubezpieczenie od wypadku przy pracy.

System ubezpieczeń w Polsce i w Niemczech. W Polsce w styczniu 1999 r. rozpoczęła się jedna z największych reform systemu ubezpieczeń społecznych. Nowy schemat składa się z 3 odrębnych filarów. Słowo filar nie ma charakteru prawnego, należy przez nie rozumieć podsystem zabezpieczenia emerytalnego. W ramach jednego dużego systemu ubezpieczeń społecznych można wyróżnić trzy podsystemy, z których każdy rządzi się odrębnymi regułami. Niektóre zasady są wspólne dla wszystkich filarów, inne są z kolei specyficzne tylko dla poszczególnych podsystemów. Trzon nowego układu tworzą: Zreformowany Zakład Ubezpieczeń Społecznych, nazywany Pierwszym Filarem, Otwarte Fundusze Emerytalne, nazywane Drugim Filarem, oraz indywidualne ubezpieczenia stanowiące Trzeci Filar.

W Niemczech obowiązkowe ubezpieczenia emerytalno-rentowe prowadzone są przez federalne i regionalne instytucje ubezpieczeniowe. Ubezpieczenie emerytalno-rentowe jest obowiązkowe dla każdego pracownika. Pracownicy umysłowi ubezpieczeni są w Federalnym Zakładzie Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych, pracownicy fizyczni – w instytucjach ubezpieczenia na szczeblu krajów związkowych (Deutsche Rentenversicherung), a także w kasach branżowych. Dodatkowo, kolejarze podlegają ubezpieczeniu w Kasie Ubezpieczenia Kolejarzy (Bahnversicherungsanstalt), marynarze w Kasie Ubezpieczenia Marynarzy (Seekasse), zaś górnicy –

w Kasie Ubezpieczenia Górników (Bundeskknappschaft). Osoby prowadzące własną działalność gospodarczą nie podlegają obowiązkowi ubezpieczenia emerytalnego w Niemczech. Osoby, które nabyły uprawnienia emerytalno-rentowe na mocy polsko-niemieckiej umowy z dnia 9 października 1975 r. zachowują je tak długo, jak długo nie zmienią miejsca pobytu.

W Polsce szczegółowe zasady obowiązkowego ubezpieczenia emerytalnego i rentowego określa art. 6 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Z kolei art. 7 tego samego dokumentu określa podmioty, którym przysługuje prawo do dobrowolnego objęcia ubezpieczeniami emerytalnymi i rentowymi. Realizacją przepisów o ubezpieczeniach społecznych zajmują się dwie instytucje. Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) jest przeznaczony dla pracowników najemnych oraz ludności utrzymującej się z pozarolniczej działalności gospodarczej. To instytucja obsługująca Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS) oraz część innych funduszy społecznych (np. Narodowy Fundusz Zdrowia). Z kolei Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) podlega ludność utrzymująca się z rolniczej działalności gospodarczej.

Od zasiłku głowa nie boli. Każdy pracownik zatrudniony w Niemczech ma obowiązek opłacania składki na ubezpieczenie chorobowe w wysokości 13,5 proc. swoich dochodów. Połowę składki opłaca pracodawca, kolejną połowę pracownik. Opłacanie składki gwarantuje otrzymywanie zasiłku chorobowego w okresie choroby. Prawo do pobierania zasiłku chorobowego mają osoby, które są objęte obowiązkowym ubezpieczeniem, poddawane są rehabilitacji, a także dobrowolnie opłacają składki ubezpieczenia chorobowego. Dobrowolne opłacanie składek dotyczy osób prowadzących działalność gospodarczą lub wykonujących wolne zawody. Świadczenie chorobowe mogą również otrzymać osoby niepełnosprawne, pod warunkiem, że znajdują się w zakładach i placówkach specjalnych.

W Niemczech nie ma obowiązku złożenia zaświadczenia o niezdolności do pracy w kasie

chorych w bardzo krótkim czasie. Pracownik ma obowiązek poinformować o fakcie choroby swojego pracodawcę w ciągu trzech dni. Aby uzyskać zasiłek chorobowy, należy przedłożyć odpowiednie zaświadczenia o niezdolności do pracy w zakładzie pracy. Kolejno w kasie chorych należy złożyć zaświadczenia od pracodawcy o zarobkach. Kwota należnego zasiłku chorobowego obliczana jest przez kasę chorych i przekazywana przez kasę chorych niemieckiego poświadczenia do wypłaty dla chorego. Zasiłek chorobowy można otrzymać w szczególności w określonych sytuacjach, czyli: leczenia stacjonarnego, opieki nad chorym dzieckiem, niezdolności do pracy z powodu choroby, a także niezdolności do pracy z powodu sterylizacji lub aborcji.

W Polsce ubezpieczony nabywa prawo do zasiłku chorobowego po upływie okresu wyczekiwania. Czas ten jest zróżnicowany w zależności od charakteru ubezpieczenia. Osoba podlegająca ubezpieczeniu chorobowemu obowiązkowo ma prawo do zasiłku chorobowego po upływie 30 dni nieprzerwanego ubezpieczenia chorobowego. Od dnia 1 stycznia 2009 r. osoba podlegająca dobrowolnie ubezpieczeniu chorobowemu nabywa prawo do zasiłku chorobowego po upływie 90 dni nieprzerwanego ubezpieczenia. Wcześniej było to 180 dni. Do okresu ubezpieczenia zalicza się poprzednie okresy ubezpieczenia chorobowego, jeżeli przerwa w ubezpieczeniu nie przekracza 30 dni albo jest spowodowana urlopem wychowawczym, bezpłatnym lub odbywaniem czynnej służby wojskowej.

W Niemczech istnieją również dwa rodzaje świadczeń dla bezrobotnych. Pierwszy rodzaj świadczenia przeznaczony jest dla osób, które w ciągu trzech lat były ubezpieczone przez okres co najmniej 12 miesięcy. Wysokość świadczenia uzależniona jest w tej grupie osób od wieku i długości opłacania ubez-

pieczenia. Maksymalna długość wypłacania zasiłku dotyczy osób, które ukończyły 57. rok życia oraz przez co najmniej 44 miesiące opłacały ubezpieczenie. Zasiłek dla bezrobotnych wypłacany jest w tym wariantcie przez 32 miesiące. Drugim rodzajem świadczenia jest tzw. pomoc społeczna dla bezrobotnych. Mogą ją otrzymywać osoby posiadające prawo do zasiłku dla bezrobotnych.

W Polsce prawo do zasiłku dla bezrobotnych ma każda osoba, która jest zarejestrowana w urzędzie pracy i nie ma dla niej propozycji pracy, stażu, przygotowania zawodowego dorosłych, szkolenia, prac interwencyjnych lub robót publicznych. Warunkiem otrzymania

zasiłku dla bezrobotnych jest przepracowanie przez osobę ubiegającą się o zasiłek w okresie 18 miesięcy przed rejestracją co najmniej 365 dni (zarówno na umowę o pracę z minimalnym wynagrodzeniem, na umowę o pracę nakładczą lub na umowę agencyjną, jak i na umowę zlecenie, można też prowadzić własną działalność gospodarczą).

W dniu 1 stycznia 2010 r. wprowadzono w Polsce nowelizację ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która zmieniła system przyznawania zasiłków dla bezrobotnych, a także ich wysokość. Obecnie zasiłek dla bezrobotnych wynosi 717 zł brutto przez pierwsze trzy miesiące, zaś 563 zł brutto przez trzy kolejne. Aby otrzymać pełny wymiar kwoty zasiłku, należy jednak spełnić określone kryteria. Oznacza to, że zasiłek obliczany jest w zależności od stażu pracy osoby bezrobotnej i wynosi: 80 proc. wartości zasiłku podstawowego dla osób o stażu pracy mniejszym niż 5 lat, 100 proc. dla osób ze stażem od 5 do 20 lat, 120 proc. dla osób, których staż pracy wynosi co najmniej 20 lat. Co roku, 1 czerwca, zasiłek ulega waloryzacji, zaś bezrobotny ma do niego prawo przez okres od 6 do 12 miesięcy. Okres pobierania zasiłku uwarunkowany jest stopą bezrobocia w powie-

Osoba podlegająca ubezpieczeniu chorobowemu obowiązkowo ma prawo do zasiłku chorobowego po upływie 30 dni nieprzerwanego ubezpieczenia chorobowego.

cie. Jeżeli jest ona wyższa niż 150 proc. stopy przeciętnego bezrobocia, zasiłek wypłacany jest przez 12 miesięcy.

W Niemczech występuje obowiązek ustawowy objęcia każdego pracownika, a także uczniów i studentów, ubezpieczeniem wypadkowym. Wypadki objęte ubezpieczeniem mogą wystąpić w miejscu pracy lub w szkole, a także w drodze do szkoły lub pracy. Ubezpieczenie to obejmuje również choroby zawodowe. Z tytułu wypadku przy pracy poszkodowanemu przysługują świadczenia z ubezpieczenia wypadkowego. Do form pomocy w przypadku wystąpienia negatywnego zdarzenia należy: kompleksowa opieka nad chorym, wypłata świadczeń na przekwalifikowanie, świadczenia mające umożliwić dostosowanie się do życia w społeczeństwie, renta wypadkowa, a także odszkodowanie na wypadek śmierci. Inaczej niż w polskim systemie ubezpieczenia wypadkowego nie ma możliwości uzyskania świadczenia pieniężnego w postaci jednorazowego odszkodowania.

W Polsce ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych reguluje zasady finansowania składek na ubezpieczenie społeczne⁷. Finansowanie składek można sprowadzić do kilku podstawowych mechanizmów. Po pierwsze, składki na ubezpieczenie emerytalne finansują z własnych środków, w równych częściach, ubezpieczony i płatnik składek. Po drugie, składki na ubezpieczenia rentowe finansują z własnych środków, w równych częściach, ubezpieczony i płatnik składek. Trzecia reguła mówi, że składki na ubezpieczenie chorobowe finansują z własnych środków ubezpieczeni, kolejna – że składki na ubezpieczenie wypadkowe finansują z własnych środków płatnicy składek. Ostatnia zasada mówi, że osoby, które są płatnikami składek na własne ubezpieczenia, finansują

z własnych środków całość należnych składek na ubezpieczenia społeczne.

Osoby podlegające ubezpieczeniu wypadkowemu w Polsce mają prawo do zasiłku chorobowego z ubezpieczenia wypadkowego z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową.

Na mocy porozumień dotyczących międzynarodowych ubezpieczeń zdrowotnych, które wiążą wszystkie państwa Unii Europejskiej, opłacanie ubezpieczeń socjalnych w jednym z krajów członkowskich zapewnia wszystkie

przywileje w każdym z krajów wchodzących w skład wspólnoty⁸. Najczęściej jednak pracownicy ubezpieczeni są w miejscu wykonywania pracy. Wyjątkiem są osoby delegowane do pracy w innym państwie członkowskim, które pozostają w systemie ubezpieczenia kraju wysyłającego.

Wsparcie dla rodziny. Innymi rodzajami świadczeń socjalnych w Niemczech są transfery mające za zadanie pomoc rodzinom wychowującym dzieci. Wniosek o wypłatę niemieckiego zasiłku rodzinnego Kindergeld może

W Polsce głównym kryterium uprawniającym do świadczeń rodzinnych jest przeciętny miesięczny dochód w przeliczeniu na osobę w rodzinie z roku kalendarzowego poprzedzającego okres zasiłkowy. Kryterium dochodowe wynosi 539 zł na osobę lub 623 zł na osobę, jeśli w rodzinie wychowuje się dziecko niepełnosprawne.

złożyć osoba, która ma stałe miejsce zamieszkania w Niemczech lub w sposób ciągły przebywa tu minimum 6 miesięcy⁹. Prawo stanowi również, że obywatel pochodzący z jednego z krajów UE, pracując w Niemczech, ma prawo do wyrównania zasiłku rodzinnego wypłacanego w państwie pochodzenia do kwoty, jaką uzyskałby jako obywatel Niemiec. Wysokość zasiłku rodzinnego w Niemczech wynosi obecnie 184 euro miesięcznie na pierwsze, drugie i trzecie dziecko, zaś 215 euro na kolejne dzieci. Wniosek składa się w lokalnym oddziale niemieckiej Kasy Rodzinnej (Familienkasse).

W Polsce od 1 maja 2004 r. pomoc społeczna funkcjonuje na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁰.

W roku 2003 w ramach zmian w systemie pomocy społecznej w pierwszym etapie wyłączono rentę socjalną z katalogu świadczeń pomocy społecznej. Od 1 października 2003 r. renta socjalna stała się świadczeniem wypłacanym przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych na mocy ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej¹¹. Kolejnym etapem tworzenia jednolitego systemu świadczeń rodzinnych było przeniesienie zasiłku stałego i okresowego zasiłku gwarantowanego wypłacanych na podstawie ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej¹² do ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych¹³.

Podstawę prawną systemu świadczeń rodzinnych stanowi ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych¹⁴. Zgodnie z ww. ustawą do świadczeń rodzinnych zaliczane są: zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego, a także świadczenia opiekuńcze, do których należą: zasiłek pielęgnacyjny i świadczenie pielęgnacyjne wraz z dwoma rodzajami zapomóg związanych z urodzeniem się dziecka. Dla porównania, w Polsce głównym kryterium uprawniającym do świadczeń rodzinnych jest przeciętny miesięczny dochód w przeliczeniu na osobę w rodzinie z roku kalendarzowego poprzedzającego okres zasiłkowy. Kryterium dochodowe wynosi 539 zł na osobę lub 623 zł na osobę, jeśli w rodzinie wychowuje się dziecko niepełnosprawne.

Niezależnie od wysokości dochodu rodziny przyznawane są: jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka (1000 zł), zasiłek pielęgnacyjny (153 zł miesięcznie) oraz świadczenie pielęgnacyjne (520 zł miesięcznie). Świadczenie można otrzymać, jeżeli dochód na osobę w rodzinie nie przekracza 623 zł.

Z uwagi na niski wzrost demograficzny w Niemczech państwo wprowadziło od 1 stycznia 2007 nową zapomogę rodzicielską –

Elterngeld. Pieniądze te mają wspomagać rodziny decydujące się na potomstwo. Ważne jest, że prawo do zasiłku przysługuje obu rodzicom, jeżeli zdecydują się na opiekę na dzieckiem. Jeden z rodziców może otrzymywać zapomogę do 12 miesięcy. Łącznie z urlopem macierzyńskim daje to okres, w którym otrzymywane jest wsparcie finansowe, wynoszący 14 miesięcy. Jeżeli drugi rodzic zrezygnuje z pracy na rzecz wychowania dziecka na okres przynajmniej 2 miesięcy, okres pobierania Elterngeld wydłuża się o kolejne 2 miesiące. Czas wychowywania dziecka oboje rodzice mogą podzielić między sobą. Rodzice, którzy samotnie wychowują dziecko, Elterngeld otrzymują przez okres 14 miesięcy. Kwota zapomogi rodzicielskiej wyliczana jest w oparciu o kwotę przychodów rodziców dziecka. Zgodnie z algorytmem wynosi ona więc 67 proc. poprzednich zarobków po opodatkowaniu. Kwota ta musi mieścić się jednak w przedziale od 300 euro do 1800 euro¹⁵. W przypadku gdy dochody były niewielkie, istnieje możliwość podwyższenia zasiłku do kwoty 100 proc. zarobków po opodatkowaniu. Dolna stawka zasiłku, która wynosi dalsze 300 euro, wypłacana jest osobom niepracującym, pobierającym zasiłek dla bezrobotnych lub zasiłek z opieki społecznej. Rodzice bliźniaków czy też trojaczków otrzymują dalsze 300 euro na kolejne dziecko. Muszą oni jednak spełniać określone warunki, takie jak: opieka nad dzieckiem lub wychowywanie dziecka, stałe miejsce zamieszkania w Niemczech, zamieszkanie z dzieckiem w jednym gospodarstwie domowym czy brak prowadzenia działalności zarobkowej (ewentualnie wykonywanie tej działalności częściowo).

W Polsce również funkcjonuje dodatkowe wsparcie dla rodzin o niskich dochodach wychowujących dzieci. Do zasiłku rodzinnego przysługują dodatki z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wy-

Pomimo rozbudowanego systemu redystrybucji, polski budżet pomocy społecznej jest nieporównywalnie mniejszy niż w państwach o wysokim PKB na mieszkańca, natomiast liczba beneficjentów systemu – znacznie wyższa.

chowawczego (400 zł miesięcznie), samotnego wychowywania dziecka (170 zł miesięcznie na dziecko, nie więcej niż 340 zł na wszystkie dzieci, w przypadku dzieci niepełnosprawnych kwotę dodatku zwiększa się o 80 zł, nie więcej niż o 160 zł na wszystkie dzieci). Ponadto można otrzymać świadczenia z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej, kwota dodatku na trzecie i kolejne dziecko w rodzinie wynosi 80 zł miesięcznie. Państwo zapewnia również dofinansowanie do kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego (68 zł na dziecko do 5. roku życia, 91 zł od 5. do 18. roku życia, 98 zł – na osobę w wieku powyżej 18. roku życia do ukończenia 24. roku życia), rozpoczęcia roku szkolnego (100 zł; świadczenie jednorazowe) i podjęcia przez dziecko nauki poza miejscem zamieszkania (90 zł na internat/stancję lub 50 zł na dojazd do szkoły).

Zmiany będą konieczne. Postępujące w Europie zmiany demograficzne wymagać będą korekty obowiązujących rozwiązań w większości państw UE. Analiza podjętych działań w innych państwach na świecie stanowić zatem powinna podstawę dalszych badań związanych z możliwymi kierunkami zmian polityki społecznej. Część z przedstawionych rozwiązań z pewnością nie kwalifikuje się do implementacji w polskich warunkach. Jesteśmy bowiem w dalszym ciągu państwem o niskim produkcie krajowym brutto na mieszkańca. Pomimo rozbudowanego systemu redystrybucji, budżet pomocy społecznej jest nieporównywalnie mniejszy niż w państwach o wysokim PKB na mieszkańca, zaś liczba beneficjentów systemu jest znacznie wyższa. To powoduje, że przy niższych indywidualnych zasiłkach pomoc społeczna w Polsce w wyższym stopniu obciąża finanse publiczne. ■

³ K. Piętka, *Transfery społeczne. Problemy zakresu i trafności*, CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2005, s. 12.

⁴ Według sformułowanej w 1984 r. i obowiązującej w Unii Europejskiej definicji (EEC 1985) „ubóstwo odnosi się do osób, rodzin lub grup osób, których zasoby (materialne, kulturowe i społeczne) są ograniczone w takim stopniu, że wyklucza to je z minimalnego sposobu życia w kraju, w którym mieszkają”. Za zagrożone ubóstwem uważa się osoby żyjące w gospodarstwach domowych, których dochód do dyspozycji jest niższy od granicy ubóstwa ustalonej na poziomie 60 proc. mediany dochodu w danym kraju.

⁵ <http://www.uniaeuropejska.org/modele-europejskiej-polityki-spolecznej>, data dostępu: 6.06.2012 r.

⁶ <http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/pl/spoleczenstwo/main-content-08/zabezpieczenie-spoleczne.html>, data dostępu 4.06.2012 r.

⁷ Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych z dnia 13 października 1998 r., Dz.U. z 2009 nr 205 poz. 1585. z późn. zm.

⁸ Akt prawny regulujący sprawy ubezpieczeń w krajach Unii: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz.U. UE L 2004.166.1 ze zm.

⁹ <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Merkblatt-Sammlung/MB-Kindergeld.pdf>

¹⁰ Tekst jednolity Dz.U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728.

¹¹ Dz.U. z 2003 r. Nr 135, poz. 1268 z późn. zm.

¹² Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 z późn. zm.

¹³ Dz.U. Nr 228, poz. 2255 z późn. zm.

¹⁴ Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 z późn. zm.

¹⁵ <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/BMFSFJ/familie,did=76746.html>, data dostępu 1.01.2012 r.

BIBLIOGRAFIA

- Eurostat (gov_a_main).
 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
 Piętka K., *Transfery społeczne. Problemy zakresu i trafności*, CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2005.
 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz.U. UE L 2004.166.1 ze zm.
 Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych z dnia 13 października 1998 r., Dz.U. z 2009 nr 205 poz. 1585. z późn. zm.
 Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728.
 Ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej Dz.U. z 2003 r. Nr 135, poz. 1268 z późn. zm.
 Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 z późn. zm.
 Ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych Dz.U. Nr 228, poz. 2255 z późn. zm.
www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Merkblatt-Sammlung/MB-Kindergeld.pdf
www.tatsachen-ueber-deutschland.de/pl/spoleczenstwo/main-content-08/zabezpieczenie-spoleczne.html
www.uniaeuropejska.org/modele-europejskiej-polityki-spolecznej

¹ Eurostat (gov_a_main), data dostępu 4.06.2012 r.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Opinie pracodawców i związków zawodowych
na temat rządowego projektu przyszłorocznego budżetu państwa

Kryzysowy budżet na trudny rok

Budżet na 2013 r. można określić mianem kryzysowego, odzwierciedlającego stan zwalniającej polskiej gospodarki. Rząd zakłada w nim, że podatkowe i niepodatkowe dochody państwa wyniosą ponad 299,38 mld zł, zaś wydatki – ponad 334,95 mld zł. Oznacza to deficyt budżetowy w wysokości ponad 35,56 mld zł.

Najwięcej środków ma pochodzić z VAT, bo ponad 126,4 mld zł. Kolejne pozycje to: podatek akcyzowy – ponad 64,5 mld zł, podatek dochodowy od osób fizycznych – ponad 42,9 mld zł, podatek dochodowy od osób prawnych – ponad 29,6 mld zł, podatek od kopalni – 2,2 mld zł, zaś podatek od gier – 1,25 mld zł. Ważną pozycją są również dochody ze środków europejskich, które mają wynieść ponad 81,4 mld zł. Natomiast planowana, łączna kwota wydatków tych środków to ponad 75,2 mld zł. Ogólna rezerwa budżetowa ma liczyć 95 mln zł.

Wskaźnikiem niezwykle istotnym dla konsumentów jest wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, a ten szacowany jest na 2,7 proc. Dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów ma on wynieść 3 proc.

Jak argumentuje rząd, „wraz z oczekiwaną, stopniową poprawą koniunktury na świecie, również w Polsce powinniśmy obserwować niewielkie przyspieszenie popytu prywatnego. Sprzyjać temu będzie prognozowane obniżenie inflacji. Niższa inflacja,

przy zbliżonym nominalnym wzroście dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych, pozwoli na zwiększenie ich realnej siły nabywczej”. Inaczej ma być natomiast z popytem publicznym. Jego przewidywane obniżenie ma wpłynąć, według rządowych prognoz, na realne tempo wzrostu PKB w 2013 r., które będzie niższe niż w roku 2012 i osiągnie poziom 2,2 proc. Rząd prognozuje, iż realny wzrost importu dóbr i usług wyniesie w 2013 r. 2,8 proc., natomiast wzrost eksportu – 4 proc.

Według przewidywań rządu „wzrosty wynagrodzeń i zatrudnienia będą niewielkie”, co oznacza też niewielki wzrost dochodów pozostających do dyspozycji gospodarstw domowych. W efekcie wzrost spożycia prywatnego powinien wynieść 2,2 proc. Z rządowych prognoz wynika też, że w przyszłym roku można oczekiwać niewielkiego wzrostu popytu na pracę, co ma być następstwem przyspieszenia dynamiki popytu prywatnego, a także stopniowej poprawy koniunktury na rynkach eksportowych i rosnącego udziału inwestycji sektora rynkowego w PKB. W efekcie zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw ma wzrosnąć o 0,3 proc., zaś w gospodarce narodowej o 0,2 proc.

Mimo spadku ludności w wieku produkcyjnym o ponad 60 tys., w 2013 r. zwiększy się jednak liczba osób aktywnych na rynku pracy. Będzie to spowodowane ograniczeniami w przechodzeniu na wcześniejszą emeryturę oraz podniesieniem wieku emerytalnego do 67. roku życia. Stopa bezrobocia na koniec roku ma wynieść 13 proc. Natomiast realna płaca w gospodarce narodowej ma być wyższa o 1,8 proc. w stosunku do roku 2012. Przeciętne wynagrodzenie w go-

spodarce narodowej ma osiągnąć poziom ponad 3 700 zł, a w przedsiębiorstwach ponad 3 900 zł.

Średni kurs euro ma wynieść 4,05 proc. Renty i emerytury mają być zwaloryzowane o 4,4 proc. Składka na Fundusz Pracy to 2,45 proc. podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe.

Generalnie, rząd planuje korzystać z dywidend spółek, mimo trudności, jakie mogą one napotkać w związku z kryzysem gospodarczym. Liczy też na nowy podatek od kopalin. Nie obędzie się bez cięcia wydatków, także tych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Wzrost kosztów planowany jest natomiast na przebudowę lokalnych dróg, inwestycje z dziedziny obrony narodowej, a także na wzrost wynagrodzeń dla sędziów, prokuratorów i asesorów.

Jak argumentują autorzy przyszłorocznego budżetu, najważniejszymi zadaniami rządu są: likwidacja nadmiernego deficytu, ograniczenie zadłużenia oraz zmniejszenie, a następnie stabilizacja deficytu strukturalnego na poziomie 1 proc. PKB.

„Obniżenie deficytu i w konsekwencji długu sektora finansów publicznych poprzez pozytywny wpływ na oszczędności krajowe i obniżenie się premii za ryzyko kraju sprzyja akumulacji kapitału przyczyniając się do wzrostu gospodarczego” – pisze rząd, uzasadniając cele polityki fiskalnej państwa. Jednocześnie bardzo pozytywnie ocenia działania podjęte w tym celu już w roku 2011 r., dzięki czemu Polska znalazła się, według danych Eurostatu, w gronie sześciu państw Unii Europejskiej, w których w I kwartale 2012 r. spadła relacja długu publicznego do PKB.

Poniżej przedstawiamy opinie na temat projektu przyszłorocznego budżetu autorstwa partnerów społecznych, reprezentatywnych organizacji pracodawców i związków zawodowych z Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych. Nie wszystkie i nie w każdym punkcie są tak pozytywne czy optymistyczne, jak w ocenie strony rządowej. W opinii jednych, rząd łudzi społeczeństwo

zapowiedziami braku podwyżek podatków czy składki na ZUS, wskazując zbyt optymistycznie wzrost PKB na poziomie 2,2 proc., choć od czerwca br. i tak obniżył go już o 0,7 proc. Dla innych projekt budżetu jest w miarę realistyczny, choć nie we wszystkich punktach.

Dosyć zgodnie, zarówno pracodawcy jak i związkowcy uważają, że rząd przeszacował wzrost płac, niektórzy uważają, że nawet niemal dwukrotnie. Również podobnie obie strony odnoszą się do kwestii bezrobocia oceniając, że będzie ono wyższe od określonych przez rząd 13 proc. Mówią nawet o 15 proc. Podkreślają zamrażanie przez ministra finansów środków z Funduszu Pracy zamiast przeznaczania ich na walkę z bezrobociem, najlepiej tę aktywną.

Związkowcy zauważają niedoszacowanie planów co do inflacji, nieuzasadnione zamrożenie na kolejny już rok podwyżek płac w sferze budżetowej, pracodawcy – zbyt małe środki na inwestycje. A wszyscy obawiają się, że może powstać konieczność kolejnej weryfikacji wskaźników budżetowych i to niekoniecznie ze względu na czynniki zewnętrzne, choć w tych także dostrzegają niebezpieczeństwo.

Pamiętając o duchu dialogu społecznego oraz wadze planów budżetowych dla pracowników i pracodawców, z pewnością warto zapoznać się z opiniami partnerów społecznych, którzy zapewne w ciągu całego roku będą bacznie przyglądać się realizacji przez rząd założeń budżetowych i, być może, w zależności od sytuacji – reagować.

W niniejszym numerze kwartalnika „Dialog”, ze względu na ograniczoną ilość miejsca, publikujemy cztery opinie partnerów społecznych (kolejność alfabetyczna według nazw), tj: Business Centre Club, Forum Związków Zawodowych, NSZZ „Solidarność” i PKPP Lewiatan. W następnym wydaniu ukaza się trzy pozostałe: OPZZ, Pracodawców RP i Związku Rzemiosła Polskiego. ■

Anna Grabowska



Opinia Business Centre Club

W czerwcu br. rząd przyjął Założenia do projektu budżetu państwa na rok 2013. Przygotowując założenia, rząd miał świadomość, że perspektywy wzrostu gospodarczego na świecie w najbliższych latach według aktualnych prognoz uległy znacznemu pogorszeniu i wiele wskazuje na to, że już rok 2012 będzie okresem znacznego spowolnienia światowego wzrostu gospodarczego, w szczególności w strefie euro. Są to niepokojące prognozy, ponieważ obszar Unii Europejskiej jest największym partnerem handlowym Polski. Wprawdzie na tym tle obecna sytuacja gospodarcza Polski nie wygląda źle, jednak zarówno poziom zadłużenia sektora finansów publicznych, jak i deficyt budżetu państwa są zbyt wysokie i Polskę nadal obowiązuje narzucona przez Komisję Europejską specjalna procedura, zgodnie z którą należy zredukować nadmierny deficyt „w sposób wiarygodny i trwały”.

Założenia oparte są na prognozowanych podstawowych wskaźnikach makroekonomicznych. Rząd słusznie zakłada, że w latach 2012–2013 rozwój sytuacji gospodarczej w Polsce będzie stanowił wypadkową kształtowania się koniunktury w Unii Europejskiej, tendencji demograficznych, w szczególności ubytku ludności w wieku produkcyjnym oraz konsolidacji fiskalnej realizowanej przez rząd.

Jednak niektóre z przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 12 czerwca 2012 r. informacji prognozowanych na 2013 rok stanowiących podstawę od opracowania projektu ustawy budżetowej nie wydają się realistyczne. Korekty wprowadzone przez Ministerstwo Finansów i rząd w stosunku do pierwszej wersji uwzględniają po części wcześniejsze, krytyczne uwagi BCC dotyczące założeń makroekonomicznych na lata 2012 i 2013. W szczególności, w obecnej wersji projektu budżetu, zakłada się niższe tempo wzrostu PKB i wyższą stopę bezrobocia w 2013 r. Są to zmiany idące w kierunku urealnienia początkowych założeń. Jednak w opinii BCC wprowadzone korekty są zbyt małe. Dotyczy to przede wszystkim nadal zaniżonej stopy bezrobocia, a w związku z tym zawyżonych dochodów z podat-

ku PIT i zawyżonej wielkości składki na ubezpieczenia społeczne.

1. Realny wzrost produktu krajowego brutto – 2,3%

W bieżącym roku rząd prognozuje tempo wzrostu PKB znacznie obniżone w stosunku do tempa osiągniętego w 2011 roku i wynoszące 2,5%. Według napływających danych GUS tempo wzrostu w I kwartale br. wyniosło 3,5%, a zgodnie z wyliczeniami Ministerstwa Gospodarki wzrost PKB w II kwartale br. wyniósł 2,9%, co przekłada się na przeciętne tempo wzrostu dla I półrocza 2012 w wysokości 3,2%. Jest to wprawdzie ciągle powyżej wskaźnika przyjętego przez rząd dla całego 2012 roku, jednak tempo jest wyraźnie malejące i należy przypuszczać, że w dwóch następnych kwartałach wzrost będzie oscylował wokół 2,5–2,0%, co w sumie powinno przynieść tempo wzrostu nieco wyższe od prognozowanego.

Jednak nie widać oznak, aby w 2013 roku sytuacja gospodarcza Polski miała ulec poprawie. Sytuacja w gospodarce światowej, a w szczególności w strefie euro, nadal się pogarsza. Według wstępnych danych Eurostatu w pierwszym kwartale 2012 wzrost PKB w Unii Europejskiej i strefie euro wynosił 0%, a w drugim kwartale tego roku w porównaniu z tym samym kwartałem roku ubiegłego, sezonowo wyrównane, PKB spadło w strefie euro o 0,4% oraz o 0,2% w UE.

Powodem tego spadku jest osłabienie globalnego popytu, który ograniczał eksport oraz utrzymująca się niepewność, która powodowała zmniejszenie wydatków na inwestycje oraz spadek zatrudnienia. W Niemczech, kraju szczególnie nas interesującym ze względu na ściśle powiązania gospodarcze, w drugim kwartale br. wzrost PKB wyniósł zaledwie 0,3% i był niższy od wzrostu używanego w pierwszym kwartale (0,5%). Obecnie recesja panuje w kilku państwach Unii Europejskiej: Portugalii, Grecji, Hiszpanii, Irlandii, Belgii, Wielkiej Brytanii.

W odniesieniu do tempa wzrostu PKB prognozowane tempo 2,3% realnego wzrostu jest, w naszej opinii, założeniem optymistycznym, ale w okresie dużej niepewności – uzasadnionym potrzebą kreowania optymizmu w nastawieniu przedsiębiorców i gospodarstw domowych, więc założeniem nienadmiernie optymistycznym, zatem dopuszczalnym. Nie jest to zasadnicza korekta, może jednak istotnie wpłynąć na zmniejszenie szansy obniżenia deficytu budżetowego do wartości 2,9%, do czego polski rząd zobowiązał się wobec Komisji Europejskiej w nadziei na wycofanie przez nią tzw. procedury nadmiernego deficytu.

Rząd proponuje korektę deficytu budżetowego o 3 mld zł w górę. Chcielibyśmy mieć zapewnienie, że pomimo tej korekty nadal pozostaje ważnym celem rządu utrzymanie deficytu sektora finansów publicznych na poziomie poniżej 3% PKB, z nieprzekraczalną granicą 3,5% PKB, tak aby zdjęta została z Polski procedura nadmiernego deficytu.

Niedotrzymanie przez Polskę zobowiązań wobec Komisji Europejskiej związane z niebezpieczeństwem utrzymania się wyższego niż zaplanowano deficytu może rodzić poważne konsekwencje, ponieważ w Założeniach rząd podkreśla, że jednym z ważniejszych skutków ograniczenia deficytu do oczekiwanego poziomu oraz długu w relacji do PKB będzie utrzymanie, a w perspektywie również i podniesienie ratingów wiarygodności kredytowej kraju.

Z kolei niższa premia za ryzyko i związany z tym niższy koszt dostępu do kapitału będzie miał pozytywny wpływ na koszty obsługi zobowiązań sektora publicznego, ale również znajdzie odzwierciedlenie w koszcie finansowania działalności gospodarczej sektora prywatnego.

2. Konieczna informacja o nowym, ukrytym długu publicznym w ZUS-ie

W części dotyczącej długu publicznego rząd podaje informację odnoszącą się tylko do tzw. rynkowego długu publicznego, tj. głównie długu w postaci skarbowych papierów wartościowych. Ale przejściu rok temu części składki emerytalnej przez budżet, na rzecz bieżących wydatków, towarzyszy pojawienie się w ZUS-ie nowych zobowiązań wobec obywateli, nowego długu publicznego. To przejście ma bowiem charakter wymuszonej ustawą pożyczki od przyszłych emerytów, w dodatku pożyczki dość

wysoko oprocentowanej, wyżej niż skarbowe papiery wartościowe. Tę pożyczkę mają spłacić podatnicy w przyszłości. Domagamy się systematycznej informacji o wielkości tego nowego rodzaju (nierynkowego) długu publicznego – uwzględnienia go w ogólnej informacji o długu publicznym.

3. Założone wpływy z podatków mało realistyczne

Podtrzymujemy opinię, że założone w budżecie wzrosty dochodów podatkowych są zawyżone. Dotyczy to w szczególności założonego wzrostu podatku CIT o 11,3%. Nawet zakładając, że przewidywany wzrost podatku CIT, po wyeliminowaniu skutków zmian systemowych wynikających ze zniesienia obowiązku opłacania tzw. podwójnej zaliczki w grudniu 2013 i pojawienia się zwiększonych dochodów w styczniu 2013, wyniesie 7,6% uważamy, że w świetle coraz trudniejszych warunków zewnętrznych dla polskiej gospodarki prognoza nadal jest zawyżona. W Polsce dochody budżetowe zależą głównie od podatku VAT, akcyzy oraz od składki rentowo-emerytalnej. W okresie silnego spowolnienia gospodarczego relacje tych dochodów do PKB z reguły maleją. Projekt budżetu zakłada niewielki spadek relacji w odniesieniu do akcyzy i VAT. Ale jeśli wzrost PKB okaże się mniejszy niż założony, to przewidywany znaczny wzrost dochodów z racji tych dwóch podatków nie zostanie osiągnięty. Natomiast zakładany duży wzrost dochodów z podatków bezpośrednich i składki rentowo-emerytalnej uznajemy za niebezpiecznie mało realistyczny.

4. Nominalny wzrost przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej – 5,6%

W Założeniach rząd prognozuje, że w 2012 r. realne tempo wzrostu wynagrodzeń wyniesie zaledwie 0,9%, w porównaniu do 1,1% w roku 2011. Jednak nawet takie tempo wzrostu wydaje się nadmierne i optymistyczne. Najnowsze dane GUS podają, iż przeciętne wynagrodzenie w lipcu br. wzrosło w ujęciu rocznym o 2,4 proc. nominalnie, względem dynamiki na poziomie 4,3 proc. r/r odnotowanej w czerwcu. Zatem po uwzględnieniu inflacji wynagrodzenia spadły aż o 1,5 proc. rok do roku. Choć nie wiadomo, na ile trwały jest ten spadek, to jednak w dużym stopniu odzwierciedla on dotychczasowe słabnące tempo wzrostu polskiej gospodarki i niewątpliwie dotyczyć będzie także roku przyszłego.

Rząd przewiduje, że średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej wyniesie 100% czyli, co do zasady, w 2013 roku fundusz wynagrodzeń w jednostkach sektora finansów publicznych pozostanie na poziomie z 2012 r. Wyjątkiem mają być wynagrodzenia sektora samorządowego oraz zwiększenie wynagrodzeń wynikających z już podjętych zobowiązań (np. nauczyciele).

Jeżeli podsumujemy obie informacje, wydaje się bardzo mało prawdopodobne, aby nominalny wzrost przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2013 r. osiągnął założone 5,6% (a w ujęciu realnym, przy założonym poziomie inflacji, 2,9%).

5. Stopa bezrobocia rejestrowanego – 12,4%

Na koniec pierwszego kwartału br. stopa bezrobocia w Polsce wyniosła 13,3% i była podobna jak w roku 2011, natomiast stopa bezrobocia na koniec maja br. wyniosła 12,6% i była wyższa o 0,2 punktu procentowego niż w analogicznym okresie ubiegłego roku.

Pogarsza się także struktura bezrobocia. Jak wynika z opracowania GUS na temat bezrobocia w I kwartale, stopa bezrobocia, liczona wg Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL), wśród młodych do 24. roku życia wzrosła w I kwartale 2012 r. do 27,8 proc. z 26,7 proc. w I kwartale 2011 roku, a stopa bezrobocia wśród osób z wyższym wykształceniem wzrosła do 5,4 proc. z 5 proc. w I kwartale 2011 roku.

Wziąwszy pod uwagę prognozy porównywalnego lub niższego niż w 2012 r. tempa wzrostu gospodarczego w 2013 r., należy spodziewać się kontynuacji wzrostowej tendencji stopy bezrobocia. Tak więc wskazana w założeniach wysokość bezrobocia rejestrowanego nie jest realistyczna i należy przewidywać wyższy poziom bezrobocia w przyszłym roku. Silne spowolnienie wzrostu popytu wewnętrznego i wzrostu gospodarczego w roku bieżącym, odnotowane przez GUS już w drugim kwartale, spowoduje wzrost stopy bezrobocia na koniec br. do około 13%, co oznacza około 14–15% na koniec 2013 r., co oczywiście będzie miało negatywny wpływ na szereg wskaźników dotyczących struktury przyszłorocznego budżetu państwa.

6. Nieracjonalna struktura wydatków

Nieracjonalna wydaje się struktura niektórych zaplanowanych wydatków. W sytuacji, kiedy fi-

nansowanie nauki jest w Polsce na bardzo niskim poziomie, drastycznie odbiegającym od poziomu finansowania w innych krajach UE nie koryguje się wydatków zaplanowanych w programach wieloletnich, tak aby niektóre z nich przesunąć właśnie na naukę. I tak np. planuje się kontynuowanie finansowania budowy Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku w kwocie 161 mln zł w 2013 roku, kiedy całkowity koszt realizacji zadań Funduszu Nauki i Technologii zaplanowane są zaledwie na 250 mln zł.

Podsumowanie

Ze względu na pogarszającą się sytuację gospodarczą na świecie, w tym ryzyko pojawienia się ponownej recesji w Stanach Zjednoczonych, słabnięcie tempa wzrostu gospodarczego w Chinach oraz innych państwach BRIC, a także kontynuację poważnych problemów w strefie euro, mogących zakończyć się wyjściem Grecji oraz zbliżeniem do granic niewypłacalności kilku innych państw strefy, prognozowane wskaźniki, jakie powinien przyjąć polski rząd w celu opracowania planu wydatków i dochodów budżetowych na przyszły rok, powinny być bardzo konserwatywne, dające możliwość manewru w polityce gospodarczej.

Jednocześnie niezbędne będzie wypracowanie właściwej równowagi pomiędzy koniecznością pogłębiania dyscypliny budżetowej i ograniczania deficytu sektora finansów publicznych a uaktywnianiem instrumentów pobudzających wzrost gospodarczy, tak aby także następny bardzo trudny rok nie zakończył się dla Polski stagnacją gospodarczą lub recesją.

Zatem na jakimś etapie procedowania ustawy budżetowej potrzebne byłoby wyjaśnienie ze strony rządu, jak zamierza postąpić w przypadku (znacznego) niewykonania ustawy budżetowej po stronie dochodów i równocześnie (znacznego) przekroczenia określonych innymi ustawami wydatków sztywnych. Obawiamy się, że amortizatorem dostosowań po stronie wydatków będą publiczne nakłady inwestycyjne. Z uwagi na planowane w latach 2013–2015 silne zmniejszenie publicznych wydatków inwestycyjnych domagamy się bardziej szczegółowej informacji o tych planach. W szczególności, chcemy wyjaśnienia związanego z tymi planami ryzyka, co do możliwości absorpcji środków UE na projekty infrastrukturalne.



Opinia Forum Związków Zawodowych

Forum Związków Zawodowych ocenia projekt budżetu państwa na 2013 rok jako skoncentrowany na administrowaniu długiem publicznym, oparty o nadmiernie optymistyczne przewidywania w odniesieniu do rozwoju sytuacji w strefie euro – pomimo częściowego urealnienia założeń makroekonomicznych. FZZ zauważa też, że przedstawiony do zaopiniowania projekt budżetu realizuje cele polityczne rządu, które – w wielu wypadkach – nie biorą pod uwagę elementarnych potrzeb obywateli, a nastawione są jedynie na utrzymanie dyscypliny budżetowej i obniżenie deficytu sektora finansów publicznych. Brakuje też tzw. planu B, na wypadek pogorszenia się sytuacji zewnętrznej i niezrealizowania tempa wzrostu PKB na poziomie 2,2 proc.

Prognozy instytucji międzynarodowych wskazują, że w roku 2013 nastąpi dalszy spadek tempa wzrostu światowego PKB oraz handlu. Co więcej, zgodnie z przewidywaniami zjawisko to będzie stosunkowo silniejsze w ramach Unii Europejskiej (a w szczególności w strefie euro). Niższa dynamika aktywności gospodarki światowej, szczególnie w państwach Unii Europejskiej, to dalsze pogorszenie warunków wzrostu dla gospodarki polskiej. Szczególnie odbije się to na spadku wielkości importu z Polski do naszych głównych partnerów, tj. krajów Unii Europejskiej.

W 2013 r. Rząd planuje kontynuować politykę konsolidacji finansów publicznych. Spowoduje to ograniczenie tempa spożycia oraz inwestycji publicznych. W wariantcie optymistycznym możliwe jest osiągnięcie wzrostu realnego PKB na poziomie 2,2 proc., co przy planowanej inflacji na poziomie 2,7 proc. nie daje nadziei na trwałe zwiększenie zatrudnienia, szczególnie że – według danych GUS – choćby w kwietniu 2012 r. inflacja wyniosła 3,9 proc. Według zaś czwartkowego odczytu roczny wzrost inflacji ukształtował się na poziomie 4,3 proc., a miesięczny 0,2 proc.

Można zatem przyjąć, że – jak w poprzednich okresach – wzrost PKB nie będzie wpływał pozy-

tywnie na wzrost zatrudnienia, o ile oczywiście nie dojdzie do dalszego pogorszenia sytuacji gospodarczej i politycznej w Unii Europejskiej, spowodowanego złą sytuacją finansów publicznych w państwach członkowskich UE, a w szczególności w Grecji, Hiszpanii czy Włoszech.

Warto zauważyć też to, że według danych Eurostatu bezrobocie w Unii Europejskiej sięgnęło 24,5 mln osób, a tylko w strefie euro wynosi ono obecnie 17,1 mln osób, czyli 10,8 proc. obywateli w wieku produkcyjnym. Dotyczy to szczególnie osób do 25. roku życia. Np. właśnie w Hiszpanii w tej grupie wiekowej zatrudnienia nie ma 50,5 proc. osób, a np. w Grecji 50,4 proc. Według projektu budżetu w Polsce, w 2013 r., mimo nadchodzącej fali kryzysu, ma ono wynieść jednakże tylko 13 proc., co w ocenie Forum Związków Zawodowych jest zdecydowanym niedoszacowaniem.

Autorzy projektu budżetu ignorują wskazane zagrożenia, więc projekt nie przewiduje działań mających na celu zbudowanie warunków dla zmniejszenia wpływu złej sytuacji gospodarek światowych na gospodarkę polską. Co więcej, bezrefleksyjne przyjmowanie np. wymogów i skutków globalizacji ekonomicznej powoduje dalsze uzależnienie przyszłości gospodarki polskiej od koniunktury światowej.

Rynek pracy

W dokumentach zawierających założenia do budżetu brak jest jakichkolwiek wzmianek o planach podjęcia działań mających na celu poprawienie tragicznej sytuacji na rynku pracy. Co czwarty młody, nieuczący się Polak pozostaje bez zatrudnienia. Dłużej niż 2 lata szuka go ponad 270 tys. osób w wieku 55 plus. Wpływa to na pogorszenie się nastrojów całej ludności, a w szczególności pogłębia poczucie braku perspektyw życiowych i rozwojowych, zwłaszcza ludzi młodych. Już dzisiaj, jak wynika z ankiety przeprowadzonej przez ING BSK, 53 proc. pytanych boi się bardziej utraty pra-

cy niż inflacji (9 proc.). W takiej sytuacji nie można wykluczyć dalszego exodusu młodych za granicę w poszukiwaniu pracy i lepszych perspektyw życiowych. To zaś z pewnością pogorszy i tak bardzo fatalną sytuację demograficzną Polski. Szacuje się, że już dzisiaj „za chlebem” wyjechało z Polski ponad 2 mln Polaków.

Na koniec 2013 r. rząd zakłada wskaźnik bezrobocia na poziomie 13 proc., co ma niewiele wspólnego z rzeczywistością. Wpływa na to fatalna jakość realizacji zadania wspierania poszukiwania pracy przez urzędy pracy. W efekcie część osób rezygnuje z zarejestrowania się jako bezrobotni. Spośród zaś zarejestrowanych zaledwie ok. 18 proc. otrzymuje zasiłki (w 2009 r. było to 20,2 proc.), podczas gdy w państwach tzw. starej Unii odsetek ten sięga ok. 78 proc. Eksperti przewidują, że jeszcze w 2012 r. liczba bezrobotnych bez zasiłku będzie spadała ze względu na rosnącą liczbę tzw. długotrwale bezrobotnych, bez prawa do zasiłku. Z Funduszu Pracy w 2012 r. na ten cel ma być przeznaczony 3,2 mld zł.

Obecnie na koncie Funduszu Pracy znajduje się ponad 6 mld zł, ale nie są wykorzystywane do przeciwdziałania i walki z rosnącym bezrobociem. Przed dwoma laty o ponad połowę zmniejszono środki na aktywną walkę z bezrobociem, zaś reszta środków posłużyła ministrowi finansów jako narzędzie do obniżenia deficytu budżetowego. W 2010 r. była to kwota 7 mld zł, w 2011 r. – 3,2 mld zł. Dziś minister pracy musi poprzestać na satysfakcji z „odmrożenia” kwoty 500 mln zł, które zgadza się przekazać na walkę z bezrobociem minister finansów.

Na zaniżenie szacowanego na przyszły rok przez rząd na 13 proc. wskaźnika bezrobocia może wpływać także odchodzenie z rynku pracy osób w wieku produkcyjnym, co – mimo nieakceptowanej społecznie decyzji o wydłużeniu wieku emerytalnego – może spowodować obniżenie wskaźnika osób gotowych do podjęcia zatrudnienia. Zjawisko to będzie w przyszłości stanowiło źródło poważnych problemów, zwłaszcza w zakresie finansowania systemu emerytalnego, który już od 2010 r. korzysta ze środków Funduszu Rezerwy Demograficznej, mimo że ze swej istoty powinien być on wykorzystywany dopiero w sytuacji kryzysu demograficznego, a ten przewidywany jest przez ekspertów dopiero ok. 2030 r. Nie bacząc na to, z konta FRD w 2010 r. przekazano do FUS 7,5 mld zł, w 2011 r. – 4 mld zł, w 2012 r., według dotychczas-

sowych założeń, ma to być 3 mld zł. Takie działania rządu należy uznać za nieprzemysłane i mające na celu ukrycie złego stanu finansów publicznych.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że projektując budżet na 2012 r., resort finansów przewidywał, że na koniec 2012 r. bezrobocie w Polsce wyniesie 10 proc. Okazało się, że sięgało już nawet 13 proc., a obecnie, według danych GUS za lipiec 2012 r., kształtuje się na poziomie 12,3 proc.

Niepokojące dla rynku pracy są też dane o malejącej liczbie ofert pracy zgłaszanych przez pracodawców. Według danych MPiPS za czerwiec 2012 r., w stosunku do maja 2012 r., liczba ta spadła o 7,7 tys. ofert, czyli o 10,4 proc. Z kolei **według danych GUS z lipca 2012 r. na polskim rynku pracy od lutego 2012 r. ubyło aż 29 tys. etatów. Eksperti przewidują, że do końca 2012 r. w sektorze przedsiębiorstw zlikwidowanych zostanie jeszcze 20 tys. etatów.**

Należy podkreślić, że kurczenie się rynku pracy to także zmniejszanie się bazy podatkowej dla podatku dochodowego od osób fizycznych oraz składek wpłacanych w ramach ubezpieczeń emerytalnych, społecznych i zdrowotnych. Co więcej, powoduje to spadek popytu wewnętrznego, czego efektem będzie spadek wpływów do budżetu również z tytułu podatku od towarów i usług oraz podatku dochodowego od osób prawnych. Nawet wzrost wynagrodzeń nie wyrówna tej stale rosnącej luki. Jest to tym bardziej wątpliwe, że już od czerwca 2012 r. realne płace w Polsce przestały rosnąć, a tylko w sierpniu w stosunku do lipca 2012 r. siła nabywcza przeciętnego wynagrodzenia spadła o 1,1 proc. Kontynuacja tego trendu będzie największym hamulcem konsumpcji prywatnej w kolejnych miesiącach i nie pozostanie bez wpływu na stan budżetu w 2013 r.

Wszystko to oznacza, że w odniesieniu do rynku pracy rząd wykazuje się niefrasobliwością i bezczynnością, a także brakiem wrażliwości wobec stale pogarszającej się sytuacji majątkowej polskich rodzin, co pogłębiane jest konsekwentnym blokowaniem realizacji założonej drogi dojścia do płacy minimalnej na poziomie 50 proc. średniego wynagrodzenia w gospodarce narodowej.

W ciągu trzech ostatnich lat, tj. w okresie 2010–2012, zamrażane są płace pracowników sfery budżetowej, co zakłada również obecny budżet. Będzie to zatem czwarty rok bez waloryzacji płac pracowników zatrudnionych w budżetówce. Przy stopniu inflacji wynoszącym

3,5 proc. w 2009 r., 3,6 proc. w 2010 r., 4,3 proc. w 2011 r. i 2,7 proc. szacowanych na 2012 r. powoduje to spadek wartości wynagrodzeń w sferze budżetowej. Odczuwalny, realny spadek tej wartości oceniany jest na poziom ok. 16 proc. Ponadto, poprzez planowaną likwidację dodatków stażowych, nagród jubileuszowych oraz tzw. „trzynastek”, które dawały chociażby okazjonalną poprawę sytuacji finansowej wieloletnich pracowników „budżetówki”, doprowadzi do dalszego pogorszenia relacji wynagrodzeń do kosztów utrzymania. Już dziś część tych osób, mimo pracy, zmuszona jest do korzystania z pomocy społecznej.

Przykładem może tu być sytuacja PARP, którą bezpośrednio i boleśnie dotyka zamrożenie płac od 2012 r. Jest to także planowane na kolejne 3 lata. W instytucji tej nie ma możliwości zatrudnienia ekspertów, dodatkowych pracowników, a obecni nie mogą liczyć na jakiegokolwiek premie czy nagrody, mimo tego, że często posiadają stosunkowo długi staż zatrudnienia. Jest to szczególnie utrudnienie w końcowym okresie programowania 2007–2013, gdy muszą być prowadzone wytężone prace związane z wykorzystaniem wszystkich środków przyznanych na realizację projektów. Warto zauważyć, że w 2011 r. PARP wypłaciła beneficjentom środki w wysokości 4,4 mld zł, co stanowi 279 proc. kwoty z 2009 r. Na rok 2012 zaplanowana kwota do wypłaty wynosi ok. 5,6 mld zł. W takiej sytuacji rząd powinien rozważyć odblokowanie zamrożenia podwyżek dla instytucji wdrażającej środki unijne, przynajmniej w okresie szczytu natężenia prac, jakie osoby zatrudnione muszą wykonać niezależnie od wymiaru ich zatrudnienia.

Wskazane wyżej zjawiska nie tylko obnażają lekceważący stosunek rządzących do osób zatrudnianych, a zatem do ogromnej większości polskiego społeczeństwa, ale także pogarszają relacje międzyludzkie, co negatywnie wpływa na skuteczność i płynność realizowanych przez nich działań oraz ich relacje z odbiorcami usług publicznych. Powoduje to dalsze obniżanie motywacji pracowników sfery budżetowej i prowadzi do pogorszenia jakości usług publicznych oraz zwiększenia antagonizmu między obywatelami z tych usług korzystającymi a osobami zatrudnionymi do ich realizacji.

Co więcej, zarówno faktyczne działania podejmowane do tej pory, jak i działania planowane na rok 2013, ograniczają się wyłącznie do podwyższenia wysokości danin publicznych i pogarszania ilo-

ści i jakości świadczeń, jakie obywatel może otrzymać. Winą za te niedogodności obciąża się aparat urzędniczy, choć jego działania wynikają z przepisów prawa oraz materialnych i mentalnych warunków ich realizacji.

Ponadto ciężar utrzymania państwa nie jest rozłożony równomiernie na całe społeczeństwo. Koszty te ponoszone są przede wszystkim przez osoby o niskim statusie majątkowym. Budżet na rok 2013 zakłada nie tylko podwyższenie opodatkowania konsumpcji, ale także kontynuowanie praktyki zamrażania i tak już niskich: kwoty wolnej od podatku oraz wysokości zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodu. Przewiduje też odbieranie resztek „ulg” w podatku dochodowym od osób fizycznych, co nieustannie zmienia charakter tego podatku z dochodowego na przychodowy. W konsekwencji działania rządu nakładają ciężar „reformy” na barki najniższej uposażonych warstw społeczeństwa. To z kolei z całą pewnością wpłynie negatywnie na obniżenie wysokości popytu wewnętrznego, a nawet przewidywany wzrost popytu i spożycia prywatnego do poziomu 2,2 proc. czyni mało realnym. Efektem tego spadku są zaś także niższe wpływy z VAT, które określone na poziomie 126,4 mld zł mają stanowić największe źródło dochodów budżetowych. Niejasne są też motywy szacowania przez rząd istotnego wzrostu dochodów z CIT w 2013 r., które mają wynieść ponad 29,6 mld zł.

Nieustanne podwyższanie ciężarów podatkowych idzie w parze z rosnącą inflacją, w stosunku do którego to zjawiska rząd nie wykorzystuje żadnych stojących do jego dyspozycji narzędzi rynkowych. Tym samym rośnie obawa przed utratą pracy i radykalnym pogorszeniem warunków bytowych.

Pogorszenie sytuacji na rynku pracy będzie też po części skutkiem kontynuowania „polityki” wykorzystywania środków Funduszu Pracy do pokrywania części wydatków budżetowych, co jest już tradycyjnym narzędziem wykorzystywanym przez rząd do ukrywania lawinowo rosnącego zadłużenia budżetu.

W ocenie Forum Związków Zawodowych jedyną szansą na poprawienie sytuacji na rynku pracy jest zaprzestanie „kreatywnej księgowości” w polityce budżetowej, podjęcie reformy finansów publicznych pozwalających na faktyczne wprowadzenie budżetu zadaniowego oraz podjęcie zdecydowanej interwencji państwa mającej na celu zwiększenie liczby miejsc

pracy. To zaś oznacza, że rząd polski – śladem innych państw członkowskich Unii Europejskiej – powinien wymusić na biurokracji unijnej zgodę na przynajmniej czasowe zawieszenie przymusu wyrzeczenia się aktywnego kreowania polityki gospodarczej kraju.

Ceny, inflacja

Założony wzrost cen towarów i usług w 2013 roku zakłada stabilizację cen surowców energetycznych oraz produktów rolnych na rynkach światowych oraz wzmocnienie waluty krajowej. Założenie to wydaje się nadmiernie optymistyczne, co może utrudnić lub nawet uniemożliwić osiągnięcie średniorocznego wzrostu cen towarów i usług na poziomie 2,7 proc.

Uptywający rok ujawnia ogromną wrażliwość naszego rynku na wzrost cen – zwłaszcza cen paliw i innych źródeł energii idącą w parze z wyraźną niechęcią do stosowania przez rząd jakichkolwiek narzędzi mogących posłużyć opanowaniu tej sytuacji, a nawet skłonności do dalszego podwyższania ceny towarów poprzez zwiększanie opodatkowania ich sprzedaży.

Założenie ustabilizowania cen źródeł energii bazuje na nadziei, że rynki światowe nie będą miały powodów do reagowania na wahania podaży, co może mieć bezpośrednie przełożenie na ceny towarów i usług. Doświadczenia kilku ostatnich lat wykazują wyraźnie, że bazowanie na tego rodzaju założeniach nie należy do najbardziej bezpiecznych. Jeżeli nawet Unia Europejska zdoła zahamować postępującą zapaść coraz większej części państw znajdujących się w strefie euro, to istnieje wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia kolejnych kryzysów politycznych, np. w rejonach roponośnych.

Wysoka niepewność kształtowania się wzrostu gospodarczego związana jest z możliwością tzw. „szoków” podażowych, szczególnie na rynku surowców energetycznych oraz cen produktów rolnych.

Wszystko to będzie wpływać na i tak trudną sytuację polskich rodzin. Należy przypomnieć, że według danych GUS w 2012 r. po raz pierwszy od 6 lat wzrosła liczba Polaków żyjących poniżej minimum egzystencji, a dochody po raz pierwszy były niższe od wzrostu cen. W efekcie spada poziom konsumpcji. W raporcie z czerwca 2012 r. GUS podał, że w skrajnej biedzie w 2011 r. żyło 6,7 proc. Polaków, o 1 proc. więcej niż w 2010 r.

31 proc. dotkniętych skrajną biedą to osoby do 18. roku życia, a ok. 1 mln polskich dzieci żyje na granicy biologicznego wyniszczenia. Potwierdza to MPiPS, według którego ok. 4,3 mln dzieci w Polsce wychowuje się w rodzinach, w których dochody są zbyt niskie, by mogły normalnie funkcjonować.

W ocenie Forum Związków Zawodowych znacznie bardziej bezpiecznym byłoby założenie rezerwy mogącej umożliwić rządowi aktywne reagowanie na zmienną sytuację ekonomiczną, polityczną, klimatyczną świata, Europy i Polski.

Państwo nie może być postrzegane w odebraniu od interesu jego obywateli, jedynie w perspektywie celu, jakim jest zmniejszenie deficytu budżetowego. Nie wolno redukować pracy ludzkiej do „zasobu” – jednego ze składników pozwalających osiągnąć założone cele gospodarcze. Jest to szczególnie niebezpieczne przy tzw. rynku pracodawcy, gdyż prowadzi do postrzegania człowieka jedynie jako „środka produkcji”, uznawania jego pracy wyłącznie za towar sprzedawany pracodawcy, a jednocześnie do redukcji pracodawcy do pojęcia kapitału – zespołu narzędzi i środków pracy.

Ze wszystkich wskazanych wyżej względów, w opinii Forum Związków Zawodowych, projekt budżetu państwa na 2013 r. będzie trudny do realizacji, stanowiąc wyraz nieuzasadnionego optymizmu autorów, którego konsekwencje poniosą przede wszystkim zwykli obywatele.



Opinia NSZZ „Solidarność”

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” negatywnie ocenia przedstawiony projekt budżetu państwa na 2013 rok, ponieważ nie stwarza on podstaw do stabilizacji i rozwoju kraju.

1. Pomimo próby urealnienia planowanego wskaźnika wzrostu PKB, zarówno sytuacja wewnętrzna, jak i przede wszystkim niestabilność całej strefy euro stawiają pod znakiem zapytania realizację nawet 2,2-procentowego wzrostu gospodarczego. Prognozuje się, iż w roku bieżącym spożycie ogółem wzrośnie realnie o 1,6%, podczas gdy w przyszłym roku wzrost ten ukształtuje się na poziomie 2,0%, przy czym nie podaje się podstawy tak przyjętych przewidywań.
2. Brak jest realnych przesłanek dla optymistycznego szacowania wzrostu spożycia indywidualnego. Utrzymująca się w dalszym ciągu niepewność na rynkach światowych oraz kryzys w strefie euro wpływają na decyzje przedsiębiorców, powodując dużą ostrożność w kształtowaniu wynagrodzeń pracowników. Efektem jest tłumienie wzrostu płac. Projekt ustawy budżetowej przewiduje co prawda, iż niskie tempo wzrostu zatrudnienia wraz z oczekiwanym zmniejszeniem tempa wzrostu wynagrodzeń przełoży się na obniżenie tempa wzrostu spożycia prywatnego, jak również na obniżenie tempa wzrostu inwestycji prywatnych, jednakże prognozy te nie przekładają się na przyjęte w tym projekcie wskaźniki na rok 2013. Przy prognozowanym wysokim poziomie bezrobocia oraz wobec zamrożenia płac w sferze budżetowej, a także planowanym niskim wzroście płac w sektorze przedsiębiorstw, osiągnięcie zakładanego poziomu spożycia indywidualnego jest niemożliwe.
3. Negatywnie należy ocenić spadek inwestycji publicznych. Ponadto w uzasadnieniu projektu niezasadnie wskazuje się, iż spadkowi tempa inwestycji publicznych towarzyszyć będzie wzrost realnego tempa inwestycji prywatnych. Należy przy tym wskazać, że realizacja ostatnich inwestycji publicznych, szczególnie w obrębie drogownictwa, w sposób obecnie uregulowany przez ustawę prawo zamówień publicznych, doprowadziło do destabilizacji sytuacji w branży budowlanej, w szczególności przy budowie dróg krajowych i autostrad. Połączenie tych przepisów z regulacjami prawa upadłościowego, doprowadzenie do likwidacji nie tylko istotnych wykonawców na rynku, ale przede wszystkim likwidacji wielu podwykonawców – małych i średnich przedsiębiorców – niestety odbije się negatywnie na koniunkturze w latach przyszłych. W czasach dekonunktury właśnie inwestycje publiczne powinny być motorem wzrostu, nie dopuszczając do spadku PKB.
4. Obecnie odnotowujemy: wzrost bezrobocia rejestrowanego, stopy bezrobocia, liczby bezrobotnych do 25. roku życia i osób powyżej 50. roku życia, bezrobotnych bez kwalifikacji, osób niepełnosprawnych. Podobnie jak w latach ubiegłych, w Polsce nadal wzrasta stopa bezrobocia, która obecnie wynosi 12,4%. Prezydium KK zwraca uwagę, że już z założeń do projektu ustawy budżetowej wynikało, że w bieżącym roku nastąpi zwiększenie stopy bezrobocia do 12,6%. Projekt ustawy wartość tę weryfikuje i podwyższa do poziomu 13%. Równoległe odnotować należy trendy długotrwałe, w ramach których obserwuje się: ograniczanie zatrudnienia, wysyłanie pracowników na urlopy przymusowe i zapowiedzi zwolnień pracowników, słabnącą pozycję trwałych form zatrudnienia – w przeciwieństwie do umów śmieciowych, w tym realizowanych za pośrednictwem agencji pracy. Powyżej wskazane okoliczności nie uzasadniają prognozy autorów budżetu w zakresie przewidywanych wskaźników stopy bezrobocia rejestrowanego.
5. Od 2007 roku zakładany w ustawie budżetowej wskaźnik inflacji jest niedoszacowany

(w ubiegłym roku nawet o 2 punkty procentowe), na co NSZZ „Solidarność” zwracał uwagę w swoich poprzednich opiniach. Tak więc już od kilku lat rząd opiera wyliczenia budżetowe na błędnych założeniach, co jest powodem realnego zmniejszania poziomu wydatków i poważnego ograniczania możliwości rozwojowych kraju. Zbyt niski prognozowany wskaźnik inflacji wpływa również na zaostrzenie dyscyplinującej reguły wydatkowej.

6. NSZZ „Solidarność” konsekwentnie podkreśla (decyzja Prezydium KK NSZZ „Solidarność” nr 136/12), iż środkiem do poprawy aktualnej sytuacji finansowej Funduszu Ubezpieczeń Społecznych powinny być działania zmierzające do zwiększenia jego przychodów poprzez ograniczenie zjawiska zatrudnienia na czarno, likwidacji możliwości podejmowania pracy w ramach tzw. nielegalnego samozatrudnienia, poprawy ściągłości składek na ubezpieczenie społeczne czy wykluczenia możliwości realizacji obowiązku ubezpieczenia w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego przez osoby nieprowadzące działalności rolniczej.
7. Podtrzymujemy Stanowisko Prezydium Komisji Krajowej nr 91/12, które zawiera między innymi propozycje:
 - wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, który powinien wynosić nie mniej niż 9%;
 - wzrostu minimalnego wynagrodzenia za pracę nie mniej niż 8,4% (1625 zł);
 - wskaźnika waloryzacji emerytur i rent, który w 2013 r. powinien wynosić nie mniej niż wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2012 roku, zwiększony o 50% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w roku 2012.

Rynek pracy

Za nieracjonalne uznać należy stwierdzenie zawarte w uzasadnieniu ustawy budżetowej, iż podjęte przez rząd działania polegające na znacznym ograniczeniu możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę oraz podniesieniu wieku emerytalnego przyczynią się do zwiększenia liczby osób aktywnych na rynku pracy w 2013 r. Podniesienie wieku emerytalnego przy braku miejsc pracy dla osób osiągających ten wiek na podstawie uprzednio obowiązujących przepisów spowoduje nie przyrost liczby pracujących, ale wzrost stopy

bezrobocia oraz powiększenie grupy osób długotrwale bezrobotnych – całkowicie biernych zawodowo. Za podobnie nierealne uznać należy założenie, iż stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec 2013 r. utrzyma się na poziomie z końca roku bieżącego, tj. 13,0%, i będzie się obniżać w kolejnych latach. Po pierwsze, w ustawie nie podaje się żadnych konkretnych argumentów przemawiających za utrzymaniem się stopy bezrobocia w przyszłym roku na poziomie 13,0%, po drugie, kryzys gospodarczy, którego fala może dotknąć Polskę w pierwszych dwóch kwartałach przyszłego roku, niestety uniemożliwi utrzymanie wskaźnika na tym poziomie, bowiem mała liczba nowych miejsc pracy nie zrównoważy liczby miejsc pracy likwidowanych z przyczyn dotyczących pracodawców. Jest to istotne tym bardziej, że nowe miejsca pracy tworzone przez pracodawców są tanimi miejscami pracy, o niskiej jakości zatrudnienia (minimalne wynagrodzenie, brak szkoleń zawodowych, okresowość umów). Istnieje bardzo duże prawdopodobieństwo, iż wskaźnik stopy bezrobocia przekroczy na koniec bieżącego roku wartość 13% i wyniesie 13,5%. Będzie to wynikało m.in. z coraz bardziej ulegających wyczerpywaniu środków finansowych urzędów pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu oraz zakończenia prac sezonowych (należy przyjąć, iż tylko z tytułu zakończenia prac sezonowych nastąpi wzrost stopy bezrobocia od 0,2% do 0,3%). W tym miejscu wskazać należy, iż nie zostały osiągnięte mierniki zakładane w ustawie budżetowej na rok 2012, w której założono, iż w roku 2012 stopa bezrobocia wyniesie 10,0% a w 2013 – 9,4%. Trzeba zauważyć, iż nie zrealizowano do tej pory działań w ramach Funduszu Pracy, w szczególności w zakresie efektywnego tworzenia oraz realizacji programów i projektów na rzecz rynku pracy, doskonalenia usług i instrumentów rynku pracy skierowanych do klientów urzędów pracy w publicznych służbach zatrudnienia, planowania budżetu i gospodarowania środkami Funduszu Pracy na zadania związane ze wspieraniem zatrudnienia i przeciwdziałaniem bezrobociu, tworzenia pracodawcom korzystnych warunków do zatrudnienia młodocianych pracowników. W ramach tego działania, niezgodnie z celami ustawy, obecnie po raz kolejny przewiduje się zwiększenie środków na szkolenia dla lekarzy i pielęgniarek o 117 746 tys. zł, czyli na cel całkowicie niezwiązany z aktywizacją zawodową osób bezrobotnych, a jednocześnie przewiduje się zmniejszenie środ-

ków przeznaczonych na młodocianych pracowników o 40 000 tys. zł

W budżecie na rok 2013 przewiduje się zwiększenie środków Funduszu Pracy o 1 023 501 tys., jednakże jest to wzrost niewystarczający i nie dotyczący w całości istotnych działań w zakresie przeciwdziałaniu bezrobociu. Spowoduje to ograniczenie skuteczności państwa w realizacji głównego celu strategii lizbońskiej, jakim jest tworzenie nowych, dobrych miejsc pracy.

Projekt w obecnym kształcie nie przyczyni się ani do zapowiadanej modernizacji publicznych służb zatrudnienia, ani do zwiększenia jakości pomocy w aktywizacji obywateli. Zagrożone będą: efektywność środków, działalność Centrum Aktywizacji Zawodowej i pomoc w postaci indywidualnych planów działań. Ponadto z informacji urzędów pracy wynika, iż odnotowuje się małą ilość ofert pracy niesubsydiowanej, ale jednocześnie nie napływa tyle ofert pracy subsydiowanej, aby możliwe było zrównoważenie tego wskaźnika.

Biorąc pod uwagę powyższe uwagi, Prezydium KK przedstawiony projekt ustawy budżetowej w zakresie rynku pracy ocenia zdecydowanie negatywnie.

Ubezpieczenia społeczne

W projekcie nie przewidziano środków na podniesienie najniższych świadczeń emerytalno-rentowych. System waloryzacji w odniesieniu do najniższych rent i emerytur jest wadliwy. Twierdzenie, że koszty utrzymania są w pełni kompensowane w obszarze najniższych świadczeń nie znajduje potwierdzenia. System waloryzacji powinien być ponownie przeanalizowany. Dostępne dane pokazują, że świadczenia minimalne w stosunku do przeciętnych ciągle maleją. Doszło do tego, że minimalne świadczenie rentowe netto jest prawie równe z minimum egzystencji. Jedną z przyczyn takiej sytuacji jest struktura GUS-owskiego koszyka, według której liczy się inflację będącą podstawą waloryzacji. Podstawowe cztery grupy wydatków – żywność, mieszkanie i eksploatacja z nośnikami energii, odzież i obuwie oraz ochrona zdrowia – stanowią ok. 55% koszyka (dane za 2010 r.). Natomiast w gospodarstwach emeryckich na poziomie minimum egzystencji ta sama grupa wydatków stanowi ok. 93%. Stąd też wniosek, że ustalenia wysokości waloryzacji na podstawie koszyka GUS-owskiego nie rekompensują w pełni wzrostu kosztów utrzymania

dla omawianych grup. Wniosek ten potwierdzają przeprowadzone przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych badania dynamiki minimum egzystencji na tle inflacji w 2009, 2010 i 2011 roku. Inflacja GUS-owska w 2009 roku wyniosła 3,5%, natomiast dynamika minimum egzystencji w gospodarstwie emeryckim wyniosła 8,5%. W 2010 roku wartości te odpowiednio wynosiły 2,6% oraz 6,6%, a w 2011 roku 4,3% oraz 6,1%.

Brak zabezpieczenia środków na te cele w ustawie budżetowej stawia pod znakiem zapytania deklarację strony rządowej o pracach nad stworzeniem mechanizmu ustalania wysokości najniższych świadczeń emerytalno-rentowych gwarantującego co najmniej utrzymanie siły nabywczej tych świadczeń i skorelowanego z systemem waloryzacji rent i emerytur.

Sytuacja osób niepełnosprawnych

Zawarty w załączniku nr 6 plan finansowy Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w sposób znaczny odbiega od Projektu planu przygotowanego przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i przekazanego Ministerstwu Finansów oraz przedstawionego członkom rady nadzorczej Funduszu. Plan finansowy zawarty w projekcie ustawy budżetowej przewiduje niższe wykonanie zadań wynikających z ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych na sumę ponad 159 mln zł niż wynika to z oszacowania Funduszu będącego realizatorem tych działań.

Również poszczególne pozycje wydatków Funduszu zawarte w planie finansowym stanowiącym załącznik do budżetu państwa w sposób znaczny różnią się od tych oszacowanych przez Fundusz. Szczególnie negatywną zmianą jest ustalenie w planie finansowym stanowiącym załącznik do ustawy budżetowej kwoty na programy celowe Funduszu w kwocie o 125 mln zł niższej niż ta zaplanowana przez Fundusz w opracowanym przez niego projekcie planu finansowego. Programy celowe są tym instrumentem, który umożliwia realizację na rzecz osób niepełnosprawnych takich działań, które nie są uregulowane w przepisach prawa. Programy celowe pozwalają na przysłówiowe *uszyście rozwiązań na miarę potrzeb* poszczególnych osób niepełnosprawnych lub ich grup. Ustalenie wysokości kwoty na realizację programów

celowych w 2013 roku na poziomie 100 mln zł (w porównaniu z zaplanowanymi przez Fundusz 225 mln zł) będzie miało taki skutek, iż część z nich nie będzie w ogóle realizowana, natomiast realizacja pozostałych programów będzie przebiegać w takim zakresie, który przesądzi o tym, iż wsparcie osób niepełnosprawnych przybierze wymiar raczej symboliczny niż realnego wsparcia.

Prewencja wypadkowa

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” od lat postuluje sukcesywne zwiększanie nakładów finansowych na prewencję wypadkową przewidzianych w ustawie budżetowej na kolejne lata, docelowo do 1% należnych składek na ubezpieczenie wypadkowe. W przedstawionych w 2012 roku przez rząd do konsultacji społecznych założeniach aktów prawnych deklarowano osiągnięcie takich nakładów finansowych na prewencję wypadkową najpóźniej w roku 2015.

Ostatecznie w uchwalonej w 2012 roku ustawie o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z funduszu ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw w art. 11 określony został wymóg corocznego zwiększania w ustawie budżetowej kwoty wydatków na prewencję wypadkową z określeniem daty osiągnięcia nakładów w wysokości 1% należnych składek na ubezpieczenie wypadkowe nie później niż do 1 stycznia 2017 roku. W okresie do dnia 31 grudnia 2013 roku kwota wydatków ma wynosić do 0,5%, a w 2014 roku powinna być odpowiednio wyższa i wynosić od 0,5% do 1%.

W projekcie ustawy budżetowej na 2013 rok planowane są wydatki na prewencję wypadkową na poziomie 3 mln 690 tys. zł, co stanowi 0,056% składek na ubezpieczenie wypadkowe. Tak niska kwota wydatków (nominalnie wyższa tylko o 90 tys. zł w stosunku do budżetu 2012 roku) jest absolutnie nie do zaakceptowania.

Postulujemy zwiększenie nakładów na prewencję wypadkową w 2013 r. do wysokości 16 mln 500 tys. zł, co stanowiłoby 0,25% składek na ubezpieczenie wypadkowe, tym bardziej, że w roku 2014 zgodnie z ustawą będą musiały one wzrosnąć, co najmniej do około 33 mln zł, tj. 0,50% składek na ubezpieczenie wypadkowe.

Świadczenia z pomocy społecznej

W roku 2012 r., zgodnie z ustawą o pomocy społecznej, od 1 października, w wyniku weryfikacji nastąpi podniesienie kwot kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej.

Ponieważ propozycje rządowe zostały uznane za zbyt niskie w stosunku do propozycji strony związkowej, nie doszło do porozumienia w Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych. W konsekwencji weryfikacja została dokonana poprzez rozporządzenie Rady Ministrów.

Rada Ministrów, przyjmując rozporządzenie w sprawie kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, oszacowała, że w wyniku weryfikacji wydatki na świadczenia pieniężne z pomocy społecznej z budżetu państwa w roku 2013 powinny wzrosnąć o 467 mln 500 tys. zł.

Z analizy projektu ustawy budżetowej na rok 2013 nie wynika, by powyższa kwota znalazła w nim pokrycie, ponieważ:

- Rezerwa celowa (część 83) w pozycji 25 „Dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie zadań z zakresu pomocy społecznej” w wysokości 772 mln zł w porównaniu do takiej samej rezerwy w ustawie budżetowej na 2012 rok (376 mln 527 tys. zł) jest wyższa tylko o 395 mln 473 tys. zł.
- W budżecie wojewodów ogółem (część 85) w Dziale 852 „Pomoc społeczna” poziom wydatków na pomoc społeczną w 2013 roku jest niższy o 65 mln 880 tys. zł od wydatków przewidzianych na ten cel w ustawie budżetowej na rok 2012. I to mimo prognozowanego wskaźnika inflacji na 2013 rok w wysokości 2,7%.

Szczególnie niepokojące są niższe środki w budżecie wojewodów ogółem (część 85) w:

- Rozdziale 85 214 „Zasiłki i pomoc w naturze oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe” – 466 mln 855 tys. zł (96,6% w stosunku do roku 2012);
- Rozdziale 85 216 „Zasiłki stałe” – 548 mln 994 tys. zł (95,6% w stosunku do roku 2012);
- Rozdziale 85 219 „Ośrodki pomocy społecznej” – 437 mln 307 tys. zł (98% w stosunku do roku 2012).

Zdaniem NSZZ „Solidarność” w projekcie ustawy budżetowej na 2013 rok należy zapewnić w pełni środki finansowe wynikające ze wzrostu wysokości świadczeń oraz zwiększającej się liczby uprawnionych do tych świadczeń osób i rodzin.

Działania osłonowe

W projekcie ustawy budżetowej na 2013 rok nie przewidziano jakichkolwiek środków finansowych na system dopłat mających chronić najuboższych przed zapowiadanymi podwyżkami cen energii elektrycznej i gazu, w tym w związku z uwolnieniem rynku energii i gazu dla odbiorców indywidualnych, zaprojektowanego w zmianach prawa energetycznego i prawa gazowego.

Z przygotowanych przez Ministerstwo Gospodarki projektów ustaw wynika, że przewiduje się ochronę tylko tych osób, które pobierają stałe lub okresowe zasiłki z pomocy społecznej. Do tych zasiłków uprawnione są te osoby, które spełniają kryterium dochodowe oraz wykazują dodatkowo jedną z tzw. dysfunkcji społecznych, np. niepełnosprawność, alkoholizm. NSZZ „Solidarność” uważa, że nie można zawęzić pomocy tylko do kręgu osób objętych dodatkową dysfunkcją. Rozwiązania proponowane przez rząd pozbawią pomocy na przykład pracowników pobierających niskie wynagrodzenia i utrzymujących rodziny. Jedynym kryterium uprawniającym do tych dopłat powinno być kryterium ubóstwa.

Zdaniem NSZZ „Solidarność” brak środków na system dopłat mających chronić najuboższych, tzw. „odbiorców wrażliwych”, musi oznaczać jednocześnie rezygnację z wprowadzenia w 2013 roku podwyżek cen energii elektrycznej i cen gazu oraz wskazanych zmian w rynku energii i gazu dla odbiorców indywidualnych.

Fundusz Rezerwy Demograficznej

Brak jest przesłanek merytorycznych do podjęcia po raz czwarty (w 2010 roku zmniejszono FRD o 7,5 mld zł, w 2011 roku o 4 mld zł, a w roku 2012 o około 2,9 mld zł) decyzji o wykorzystaniu środków FRD. Niedobór funduszu emerytalnego jest spowodowany głównie przyczynami niezwiązanymi z sytuacją demograficzną polskiego społeczeństwa. Należy zwrócić uwagę na fakt, że według długookresowych prognoz demograficznych zjawisko starzenia się polskiego społeczeństwa będzie narastać. Niezbędne zatem jest gromadzenie w Funduszu Rezerwy Demograficznej środków pieniężnych w celu ich wykorzystania wówczas, gdy struktura demograficzna polskiego społeczeństwa ulegnie dalszemu pogorszeniu.

NSZZ „Solidarność” uważa, iż środkiem do poprawy aktualnej sytuacji finansowej Funduszu Ubezpieczeń Społecznych powinny być działa-

nia zmierzające do zwiększenia jego przychodów poprzez ograniczenie zjawiska zatrudnienia na czarno, likwidacji możliwości podejmowania pracy w ramach tzw. nielegalnego samozatrudnienia, poprawy ściągłości składek na ubezpieczenie społeczne czy wykluczenia możliwości realizacji obowiązku ubezpieczenia w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego przez osoby nieprowadzące działalności rolniczej.

Fundusz Rezerwy Demograficznej jest integralną częścią reformy emerytalnej wprowadzonej w efekcie szerokiego konsensusu społecznego, a zatem decyzja o uruchomieniu środków z FRD powinna być również efektem takiego porozumienia.

Oświata

Niepokój NSZZ „Solidarność” budzi niewystarczający, naszym zdaniem, wzrost części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego (w części 82). Wzrost o 2,8% w stosunku do roku 2012 nie pokryje wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych. I tak, zgodnie z naszymi przewidywaniami, niezbędne będzie ponad 850 000 tys. zł w związku ze skutkami przechodzących na rok następny podwyżek wynagrodzeń nauczycieli o 3,8%, wdrożonych od 1 września 2012 r., które w 2013 roku wyniosą średniorocznie 2,5%, a więc tylko o 0,3% mniej niż wzrost rok do roku. Tymczasem z szacunków rządowych zawartych w projekcie ustawy budżetowej wynika, że na pokrycie tych wydatków planuje się kwotę 643 360 tys. złotych wraz z pochodnymi od wynagrodzeń, ZFŚS, odpisem na doskonalenie zawodowe i dodatkiem wiejskim. Czeka nas kolejny rok niedoszacowania części oświatowej subwencji ogólnej i konieczność pokrycia niedoboru środków z dochodów własnych kosztem innych zadań przypisanych samorządom.

Absolutnie nie do przyjęcia przez NSZZ „Solidarność” jest zapis zawarty w art. 13 ust. 2 projektu ustawy, który ustala kwotę bazową dla nauczycieli na poziomie z 1 września 2012 r. Doprowadzi to do spadku rzeczywistych dochodów ponad półmilionowej rzeszy nauczycieli i ich rodzin oraz pogorszy ich warunki życia. Będzie to kolejny rok realnego spadku płac w oświacie.

Szkolnictwo wyższe i nauka

Nakłady finansowe na szkolnictwo wyższe w 2013 roku wzrosną o 2,5% w stosunku do po-

przedniego roku. Przy zakładanym w projekcie ustawy budżetowej wskaźniku inflacji oznacza to realny spadek nakładów na tę dziedzinę. Brak jest również zapewnienia wzrostu funduszu płac. Wprawdzie w załączniku do ustawy zawarto rezerwę celową obejmującą środki na zwiększenie wynagrodzeń szkół wyższych, jednakże nie jest to równoznaczne z gwarancją wykorzystania środków na ten cel.

Wysokość nakładów finansowych na naukę zaplanowanych w 2013 r. jest również niezadowalająca, gdyż następuje ich realny spadek. Dotknie to szczególnie działalności statutowej oraz inwestycyjnej jednostek naukowych. Dotyczy to również realnego spadku nakładów na Narodowe Centrum Badań i Rozwoju oraz Narodowe Centrum Nauki. Wprawdzie przewidziano dla NCBiR oraz NCN dotacje celowe, ale skorzystanie z nich nie jest obligatoryjne.

Jak wynika z projektu budżetu państwa na 2013 r., wysokość dotacji przeznaczonej dla Polskiej Akademii Nauk zostaje praktycznie zamrożona na poziomie z 2012, z czego wywnioskować można, że sprawy nauki, wbrew głośnym deklaracjom, nie są priorytetem dla rządu. Zmniejszenie zaś kwoty dotacji dla jednostek naukowych spowoduje nie tylko wzrost trudności z właściwym utrzymaniem budynków i infrastruktury badawczej czy z dostępem do bieżącej literatury, ale także z utrzymaniem poziomu płac, który w ubiegłym roku był zamrożony.

Mieszkalnictwo

Pożądane zwiększenie możliwości dostępu obywateli do tanich mieszkań jest postulatem nieznajdującym, niestety, odzwierciedlenia w aktualnej polityce rządu. Wygasa program „Rodzina na swoim” oraz program zwrotu VAT osobom fizycznym podejmującym przedsięwzięcia remontowo-budowlane. Jedyne programy, jakie pozostaje i jest finansowany, to program wsparcia dla gmin przy tworzeniu lokali socjalnych, a po zapowiadanych zmianach – lokali oddawanych do użytkowania na zasadach najmu socjalnego. Koniecznym jest kontynuowanie programu „Rodzina na swoim” lub wdrożenie innych racjonalnych rozwiązań tworzących koniunkturę do powstawania w miarę tanich mieszkań. Muszą mieć one wsparcie państwa w postaci, czy to środków budżetowych, czy też gwarancji kredytowych państwa.

Zdrowie

Budżet Państwa w części Ochrona Zdrowia zakłada w stosunku do projektu budżetu państwa na 2012 r. zmniejszenie wydatków z 6 mld 945 mln 269 tys. zł do 6 mld 938 mln 752 tys. zł, co przy trwałej tendencji zwiększania się kosztów w ochronie zdrowia jest nie do zaakceptowania, szczególnie jeżeli dotyczy to wydatków na szpitale ogólne, szpitale kliniczne, medycynę pracy, programy polityki zdrowotnej.

W projekcie budżetu na rok 2012 przewidziano 227,7 mln zł z budżetu środków europejskich, natomiast w projekcie budżetu na 2013 r. kwota ta wynosi 245,097 mln zł. Prezydium KK domaga się efektywnego jej wykorzystania, m.in. poprzez podejmowanie działań na rzecz aktywnego starzenia się w dobrym zdrowiu (patrz: Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29.02.2012 r (COM(2012)83). Prezydium KK zwraca także uwagę na obowiązek transpozycji przez państwa członkowskie do dnia 25.10.2013 r. Dyrektywy 2011/24/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej.

Budżet zadaniowy ma pomóc w osiągnięciu wskazanych celów oraz wartości docelowych mierników zadań oraz ułatwić śledzenie jego wykonania na przestrzeni lat. Coroczna zmiana formuły prezentacji temu zadaniu nie służy, co szczególnie widać w funkcji zdrowie.

Budżet zadaniowy nie odzwierciedla faktycznego stanu realizacji zadań, na przykład w obszarze przekształceń SPZOZ: wartość bazowa (2011 r.) wynosi 3, przewidywane wykonanie 2012 r. także 3 oraz planowanie w roku 2013 – 2. Natomiast z informacji przedstawionych przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia wynika, że na dzień 31 sierpnia 2012 r. w ramach ustawy o działalności leczniczej „przekształciło” się 8 SPZOZ, a w latach 2012–2013 jednostkom samorządu terytorialnego zgłosiło chęć „przekształcenia” kolejnych 21 SPZOZ.



Opinia PKPP Lewiatan

Zgodnie z art. 3 ust. 9 i 12 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, na podstawie przedstawionych przez stronę rządową prognoz wybranych wskaźników makroekonomicznych i projektu budżetu na 2013 r., PKPP Lewiatan przedstawia stanowisko w sprawach określonych w art. 3 ust. 9 ustawy.

Krokiem we właściwym kierunku i wyrazem realizmu jest dokonana przez rząd rewizja podstawowych założeń makroekonomicznych na rok 2013. Oczekiwali tego analitycy i środowiska biznesowe praktycznie już w kilka tygodni od przyjęcia w czerwcu 2012 roku przez rząd założeń budżetowych na 2013 w ich pierwotnym kształcie. Nowy zestaw założeń odzwierciedla dużo gorszy rozwój wypadków w strefie euro, wywołujący spadek popytu w tych krajach, będących odbiorcą ok. 55% polskiego eksportu.

Wzrost gospodarczy stanowiący podstawę nowej prognozy budżetowej założono teraz na niższym poziomie (2,2 zamiast 2,9%, jak w czerwcu), podobnie wzrost zatrudnienia (o 0,2 zamiast 0,6%) i realnych płac w gospodarce narodowej (1,9 wobec 2,8%). Jednocześnie założono większe bezrobocie (13% na koniec 2013 roku zamiast 12,4%) przy utrzymaniu inflacji konsumpcyjnej na tym samym rocznym poziomie 2,7%. W rezultacie poziom deficytu budżetu centralnego ma być minimalnie wyższy niż szacowano w czerwcu i sięgnąć 35,6 mld zł. Dochody i wydatki budżetowe mają wzrosnąć równomiernie o 1,9% ponad wielkości planowane na 2012 rok, czyli – co należy podkreślić – mają się zmniejszyć zarówno w relacji do PKB, jak i w kategoriach realnych, tj. po uwzględnieniu inflacji.

W opinii PKPP Lewiatan nadal niektóre założenia makroekonomiczne wydają się nadmiernie

optymistyczne. Dotyczy to najbardziej stopy inflacji (ale to jest tradycyjna już „poduszka bezpieczeństwa” założona dla niedoszacowania przyszłych wpływów podatkowych), ale też prognozowanej stopy wzrostu PKB i – w jeszcze większym stopniu sytuacji na rynku pracy.

W przypadku wzrostu gospodarczego dynamika 2,2% mieści się w górnym przedziale obecnego konsensusu rynkowego, a zdecydowanie należy oceniać, że bilans ryzyka wychylony jest w stronę większego prawdopodobieństwa gorszego rozwoju sytuacji. Nadmiernie optymistyczna prognoza wzrostu gospodarczego skutkuje prognozą wyższych przychodów budżetowych i (przy założonym poziomie deficytu) ustaleniem planu wydatków na odpowiednio wyższym poziomie.

PKPP Lewiatan rozumie, że powyższe jest świadomą intencją rządu. Dążenie do utrzymania cięć nominalnych wydatków budżetowych na możliwie umiarkowanym poziomie, pomimo wymogu pilnego równoważenia finansów publicznych w związku z zobowiązaniami wobec Komisji Europejskiej i zbliżaniem się do progów oszczędnościowych, jest bardziej akceptowalne społecznie. Tylko przyjmując takie podejście, można uznać zasadność nadmiernie optymistycznej prognozy wzrostowej, odbiegającej zresztą od dotychczasowej praktyki – np. na 2012 rok rząd zakładał b. konserwatywnie tylko 2,5% wzrostu, dużo poniżej ówczesnego konsensusu rynkowego. Dodatkowym argumentem za przyjęciem takiej zasady budowy budżetu na trudny 2013 rok jest dążenie do uniknięcia wprowadzenia gospodarki, poprzez nadmierne cięcia wydatków, w „korkociąg” cięć, osłabienia popytu, wzrostu bezrobocia, spadku aktywności gospodarczej, spadku dochodów budżetowych – aż do dalszych cięć. W dużym stopniu jest to obecny przypadek wielu krajów UE, szczególnie jej południa.

Nadal tradycyjnie najbardziej optymistycznie szacowaną wielkością jest wysokość bezrobocia rejestrowanego. W budżetach za okres 2011 i 2012 wykonanie od zapisu prognozowanego odbiegało co najmniej o 1,5 pkt procentowego. Trudno przyjąć za realną 13% prognozę stopy bezrobocia na koniec 2012 roku, nie mówiąc już o takiej samej wielkości na koniec 2013 roku. Prostą drogą prowadzi to do zawyżania przyszłej bazy podatkowej.

Zdecydowanym optymizmem odznacza się prognoza dochodów w 2013 roku. Projekt zakłada prawdziwe odrodzenie wpływów z podatków dochodowych i przewiduje w szczególności, że dochody podatkowe ogółem wzrosną aż o 5,1% (przy tylko 2,2% realnego wzrostu gospodarczego i 2,5% deflatorze PKB, skąd nominalny wzrost PKB ma wynieść 4,7%). Sam podatek dochodowy od firm ma przynieść budżetowi aż o 3,0 mld zł (tj. 11,3%) więcej niż przewidywane wykonanie 2012 roku, a od osób fizycznych o 2,5 mld zł (6,2%) więcej. Należy podkreślić, że całość strony dochodowej ma się powiększyć nominalnie tylko o całkiem realistyczne 2,4%, co związane jest z rozsądnym planowaniem przyszłorocznych dochodów niepodatkowych – w szczególności dywidend z firm państwowych oraz wypłaty z zysku NBP (które prawdopodobnie jednak w ogóle nie będzie, zważywszy kształtowanie się kursów PLN wobec USD i EUR w 2012 roku).

PKPP Lewiatan wyraża wątpliwość co do realności zaplanowanych w projekcie budżetu dochodów podatkowych, w szczególności CIT i PIT. Sytuacja na rynku pracy oraz dynamika gospodarcza nie upoważnia do planowania takich przyrostów. W pewnym stopniu to zastrzeżenie podnieść należy także wobec najważniejszej kategorii dochodów – podatku VAT. Wobec braku działań poszerzających bazę podatkową, przy danej dynamice PKB (2,2), danej dynamice spożycia prywatnego (2,2%) oraz stóp inflacji, osiągnięcie przyrostu w wysokości 13 mld zł (ponad 4%) również wydaje się nadmiernie optymistyczne.

Zupełną tajemnicą pozostają prognozy rządu dotyczące wzrostu o ponad 24% dochodów z opłat, grzywien, odsetek i innych dochodów niepodatkowych. Wyjaśnienia zawarte w pkt 4.4 uzasadnienia nie zawierają informacji niezbędnych do oceny ryzyka nieosiągnięcia takich dochodów.

Powyższe wątpliwości wzmocnione są analizą dotychczasowego wykonania budżetu po 7 miesiącach 2012 roku. Obserwujemy niewykonywa-

nie planu dochodów podatkowych. Wygląda, że baza podatkowa prawdopodobnie została uszczuplona w większym stopniu niż to sobie wyobrażamy obecnie, a do końca 2012 roku może być jeszcze gorzej. Głębokie obniżenie poziomu zapasów w przedsiębiorstwach w II kw. 2012 roku znamionuje nadchodzące głębsze pogorszenie koniunktury niż uwzględniono w prognozie budżetowej.

W przypadku CIT nie jesteśmy jeszcze do końca pewni skali podatkowych skutków zapasów kilku branż w obecnym roku – budownictwa, przemysłu meblowego, farmaceutycznego i samochodowego. Zmieniają się także zachowania konsumenckie – wzrost niepewności, trudności na rynku pracy przekładają się na nieprzewidywalny spadek sprzedaży dóbr trwałego użytku, w tym mieszkań i samochodów osobowych, z odpowiednimi skutkami dla dochodów z VAT.

PKPP Lewiatan pozytywnie opiniuje dostosowania po stronie wydatkowej budżetu. Zaplanowanie realnego spadku wydatków przy zmniejszeniu relacji wydatków do PKB jest właściwą reakcją polityczną wobec konieczności stopniowego równoważenia finansów publicznych. Oczywiście, ideałem byłoby stosowanie antycyklicznej polityki budżetowej, tj. zwiększanie wydatków w czasie słabej koniunktury i cięcie wydatków w czasach dobrych dla gospodarki. Niestety, ten rząd, jak i poprzednie, nie oparł się pokusie maksymalizacji wydatków, w tym socjalnych, także w okresie szybkiego wzrostu gospodarki. Teraz ryzyko polega na tym, że zamrożenie lub cięcia wydatków dodatkowo ochładzają gospodarkę i prowadzą do wzrostu bezrobocia.

Docenić należy stabilizację lub zmniejszenie się zapotrzebowania pożyczkowego w 2013 roku (brutto spadek o 23,5 mld zł) i netto – stabilizacji na poziomie ok. 46 mld zł, tj. tak jak w budżecie 2012, jednak powyżej ok. 38 mld zł przewidywanego wykonania. Pomoże to niewątpliwie w utrzymaniu wiarygodności średniookresowej polityki fiskalnej państwa, coraz bardziej dostrzeganej przez rynki finansowe zwłaszcza w letnich miesiącach 2012 roku. Dzięki temu właśnie Polska ma możliwość najtańszego od lat refinansowania na międzynarodowych rynkach finansowych. Niepewna jest jednak reakcja rynków na niewykonanie przez Polskę zobowiązania obniżki deficytu finansów publicznych poniżej 3% już w 2012 (ma być 3,5%) i braku zdecydowanej zapowiedzi osiągnięcia tego celu nawet w 2013 roku. Znaki zapytania powsta-

ją w związku z tym wobec oczekiwanej perspektywy zniesienia przez Komisję Europejską procedury nadmiernego deficytu (EDP) wobec Polski już w 2013 roku.

PKPP Lewiatan uważa, że zaczynają działać, szczególnie po stronie wydatkowej, liczne kroki prawne od dawna proponowane i popierane przez środowiska ekonomistów i polskiego biznesu. Należą do nich: przyjęcie reguły wydatkowej (niestety, ograniczonej do nielicznych kategorii wydatków, w tym o charakterze rozwojowym), zamrożenie progów podatkowych, zniesienie niektórych ulg podatkowych. Temu samemu celowi służyły kroki do podwyższenia podatków (gł. VAT), przyjmowane niechętnie przez społeczeństwo i jako „zło konieczne” przez biznes. Klóci się natomiast z tą filozofią zaproponowane przez rząd na 2013 kolejne radykalne (aż o 6,7%, po 8,2% w poprzednim roku) podwyższenie płacy minimalnej, wywołujące wzrost szeregu świadczeń społecznych i podwyższające koszty działalności gospodarczej.

Projekt budżetu przyjęty przez rząd jest poprawny w części wydatkowej i nadmiernie optymistyczny w części dochodowej. Będzie realny do wykonania jedynie przy spełnieniu się większości jego optymistycznych założeń. Nie wprowadzi jednak Polski w „korkociąg” cięć wydatków, osłabienia gospodarki i zmniejszania bazy podatkowej, co jest losem niektórych krajów południa Europy.

Trudne sprawy wymagają zaufania

Zespół Budżetu, Wynagrodzeń i Świadczeń Socjalnych podejmuje bodaj najtrudniejsze tematy w Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych. Dlatego jego członkowie, poza wiedzą merytoryczną, powinni posiadać umiejętność rozmowy, postrzeganą także jako słuchanie drugiej strony, przyjmowanie argumentów i umiejętne budowanie kompromisów. Niestety, nie wszyscy tę zdolność posiadają – ocenia HENRYK NAKONIECZNY, przewodniczący Zespołu Problemowego ds. Budżetu, Wynagrodzeń i Świadczeń Socjalnych Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych w rozmowie z Anną Grabowską.

Ze swojej istoty Trójstronna Komisja i wszystkie jej zespoły pracują na zasadzie konsensusu. Jest to umiejętność tworzenia pola do negocjacji, a w ostateczności zawierania kompromisów. W praktyce okazuje się to bardzo trudne i w zespole budżetu również to widać. Każdy ma swoją osobowość, więc partycypujący są raczej członkami życzeniowymi. W praktyce wzajemne relacje bywają trudne, ale rolę przewodniczącego jest łączyć konflikty i nieporozumienia.

Jak już zaznaczałem, w zespole budżetu szczególnie potrzebna jest wiedza fachowa, dotycząca tworzenia budżetu, zależności ekonomicznych, prawnych czy gospodarczych. Jest to niezbędne ze względu na zakres działania tego zespołu. Bez takich umiejętności trudno w nim w ogóle rozmawiać. Członko-

wie zespołu na pewno potrzebują więc wsparcia eksperckiego. Dziś widać, że jest ono w poszczególnych organizacjach niewystarczające, a tymczasem powinny być one lepiej merytorycznie przygotowane, szczególnie do tak trudnych kwestii, jak te podejmowane w zespole budżetu. Co więcej, eksperci ci stale powinni podnosić swoją wiedzę i świadomość. I nie chodzi o to, by to Trójstronna Komisja tworzyła i dawała partnerom swoją grupę ekspertów, ale by to same organizacje odpowiednio obudowywały się gronem kompetentnych fachowców.

Warto też zauważyć, że w zespole budżetu szczególnie ważna jest rola rządu. Problem stwarza fakt, że od jakiegoś czasu rząd próbuje ustawić się w nim na pozycji arbitra. Tymczasem w Trójstronnej Komisji żadna ze stron takiej roli nie może przyjmować. Rząd powinien uczestniczyć w spotkaniach zespołu tak, jak każdy inny jego członek, jako równoprawna strona w procesie konsultacji, nie korzystać natomiast ze swojej pozycji. Na pewno niedozwolone jest przerzucanie przez przedstawicieli rządu całego ciężaru doprowadzenia do konsensusu na związki i pracodawców oraz twierdzenie, że jeśli oni się porozumieją, to rząd ich stanowisko przyjmie. Przy braku wspólnego stanowiska pozostałych partnerów, rząd czuje się zwolniony z dążenia do jakiegokolwiek porozumienia i postępuje wyłącznie w zgodzie z własną koncepcją. Takie sytuacje mają miejsce np. przy rozmowach o płacy minimalnej.

Bardzo często problemem członków zespołu budżetu staje się też brak czasu na zapoznanie się z zagadnieniem, jego przedyskutowanie, a na koniec ewentualne porozumienie i wypracowywanie rozwiązań. Spektakularnym przykładem takiej sytuacji jest debata nad budżetem, w tym również na 2013 r. Termin przyjęcia wspólnego stanowiska partnerów społecznych wynosił sześć dni od daty przekazania

im projektu ustawy. Jednocześnie posiedzenie zespołu, aby było prawomocne należy zwołać w terminie nie krótszym niż siedem dni. W efekcie, by ustalić wspólne stanowisko, partnerzy społeczni musieliby się spotkać poza Trójstronną Komisją. Tymczasem inicjatywa w takiej kwestii powinna być w rękach Komisji, gdyż stanowi ona właściwą platformę do porozumiewania się. Nie jest to możliwe, gdy niejako z mocy prawa brakuje jednego dnia. Abstrahując od tego, że na zajęcie stanowiska, wypracowanie poglądu w sprawie tak obszernego i skomplikowanego aktu jak budżet, termin sześciodniowy jest dalece niewystarczający. Sam okres czytania tego projektu, zrozumienia go, skonfrontowanie z wcześniejszymi projektami w tej sprawie wymaga dłuższego okresu. Już tylko owo porównanie jest rzeczą niebagatelną, bo przecież z roku na rok budżet jest oparty o różne kwalifikacje. Nie da się nawet tabelarycznie porównywać zawartych w nim danych, gdyż jego pozycje są zmienne. Wystarczy modyfikacja w jednej ustawie, która wpływa na jakąś pozycję budżetową, by miała ona inny wymiar w kolejnym roku. Analiza jest żmudna, więc sześć dni wystarczy, co najwyżej na rozmowy o ogólnikach. A to tylko jeden przykład, z którego jednoznacznie wynika, że rola członków zespołu budżetu jest szczególnie trudna.

Pomimo licznych trudności, zespół budżetu ma jednak na swoim koncie wiele sukcesów. Jednym z nich na pewno jest to, iż wiosną 2012 r. podjął się oceny transferów społecznych i zwolnień podatkowych. Proces ten nie został zakończony, ale jest to trudna, obszerna praca, wymagająca dużo wiedzy. Same preferencje podatkowe to dwa tomy po ok. 300 stron. Do tego przeanalizowanie wszystkich transferów społecznych i wyciągnięcie właściwych wniosków to ogromna praca. Będziemy

nad tym pracować jeszcze długo, ale sukcesem jest już samo rozpoczęcie.

Nie wolno też zapomnieć o bieżącej pracy zespołu. Trudno w tym wypadku mówić o jakichś spektakularnych sukcesach, ale z drugiej strony można uznać za sukces każdą debatę, każdy nawet najdrobniejszy konsensus.

Niestety, są i kwestie, w których o takim porozumieniu nie można mówić w zasadzie od lat. I tak np. po raz kolejny nie udało się uzgodnić wysokości płacy minimalnej

i wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. Wynika to przede wszystkim z różnych pozycji partnerów społecznych: związków zawodowych i pracodawców. Inicjatywa jest po ich stronie, ale niestety nie udaje im się zająć wspólnego stanowiska. Podobnie jest np. w kwestii waloryzacji rent i emerytur, gdzie pierwszy krok należy wprowadzić do Trójstronnej Komisji, ale drugi – już do partnerów. Nic z tego jednak nie wychodzi. O porozumieniu w sprawie ustawy budżetowej nawet nie

warto mówić, bo w ogóle takiego nie pamiętam. Nie traktuję tego jednak w kategoriach porażki. Zajmujemy po prostu inne pozycje.

Rozmawiając o pracach zespołu budżetu, warto jeszcze wspomnieć o pakiecie antykrzysowym, którego samo zawarcie można określić mianem sukcesu, ale już realizację – całkowitą porażką. Wpłynęła ona zresztą negatywnie na dalsze funkcjonowanie Trójstronnej Komisji, w tym także zespołu budżetu. Pakiet zrealizowano tylko częściowo, zgodnie z wolą pracodawców, zapominając np. o punkcie dotyczącym uruchomienia ścieżki dojścia do 50 proc. średniego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Spowodowało to utratę zaufania związków zawodowych do drugiej strony dialogu, co rzutuje na obecne relacje. Zaufanie to materia bardzo delikatna, trudna do odbudowania.

Musimy stale pracować nad dochodzeniem do porozumienia i umiejętnością budowania konsensusu, usuwania dominacji którejkolwiek ze stron uczestniczących w pracach zespołu. Wszystkie zadania – i te merytoryczne, i te związane ze wzajemnymi relacjami – na pewno nie będą łatwe.

Jeśli chodzi o plany Zespołu Problemowego ds. Budżetu, Wynagrodzeń i Świadczeń Socjalnych, to m.in. będzie to dalsza praca nad przeglądem transferów społecznych i zwolnień podatkowych. Musimy też zająć się kilkoma konwencjami Międzynarodowej Organizacji Pracy, z których część w ogóle nie została ratyfikowana przez Polskę, a część ratyfikowano połowicznie. Są to np. konwencje o zabezpieczeniu społecznym, tzw. konwencje gwarancyjne. Do tego dojdą rutynowe działania, jak chociażby kwestie płacy minimalnej czy kolejnego budżetu.

Na pewno też musimy stale pracować nad dochodzeniem do porozumienia i umiejętnością budowania konsensusu, usuwania dominacji którejkolwiek ze stron uczestniczących w pracach zespołu. Wszystkie zadania – i te merytoryczne, i te związane z wzajemnymi relacjami na pewno nie będą łatwe. Postaramy się też poszukać drogi porozumiewania się partnerów: związków zawodowych i pracodawców w dialogu autonomicznym. Chodzi o stworzenie instytucjonalnej platformy, czyli rozwiązań, które konstytuowałyby taki dialog, a także tworzyły jego ramy organizacyjne. Obecnie kontakty między partnerami są jedynie dorywcze, jak np. przy okazji debaty na temat wykorzystania środków z Funduszu Pracy. Tymczasem chodzi o wypracowanie wspólnej, stałej platformy współpracy. W zespole jesteśmy przekonani, że jest to potrzebne nie tylko przy okazji rozwiązywania problemów polskich, ale przede wszystkim tych na arenie międzynarodowej, kiedy to polscy przedstawiciele powinni mówić jednym głosem, a przynajmniej podejmować próby wypracowywania wspólnych stanowisk krajowych partnerów społecznych. Na telefon takich spraw z pewnością nie uda się załatwić. ■

Kalendarium dialogu

– w zespołach problemowych Trójstronnej Komisji

6.06.2012 posiedzenie Zespołu Problemowego TK ds. Polityki Gospodarczej i Rynku Pracy m.in. na temat problemów małych i mikroprzedsiębiorstw związanych z podatkami.



Fot. CPS Dialog

Sytuację małych firm omówiła przedstawicielka Związku Rzemiosła Polskiego Elżbieta Lutow. Mówiąc o problemach związanych z wykorzystywaniem funduszy unijnych, zaznaczyła, że w wielu projektach dominuje wymóg innowacyjności. Tymczasem często przymiotem jest wykorzystywanie tradycyjnych technologii, np. w branżach: spożywczej, włókienniczej, tekstylnej. Taką zdolność mają małe firmy, ale to też powoduje, że nie mogą skorzystać ze środków projektowych. Wskazała też podatkowe problemy małej przedsiębiorczości. Jednym z nich jest limit obrotów, po przekroczeniu którego nie można korzystać z ryczału podatkowego. Wynosi on obecnie 1,5 mln zł i zdaniem ZRP powinien być obniżony, np. do 1,2 mln zł, jak było wcześniej.

Kolejny problem podatkowy wskazany przez ZRP dotyczył ewidencji w kasie fiskalnej niewielkich zaliczek. Obowiązek podatkowy w stosunku do nich powstaje nie w momencie ich wpłaty, ale później, po realizacji usługi czy sprzedaży towaru. To powoduje, że nie sposób ich zidentyfikować. Dlatego

RZP zaproponował, by w wypadku niewielkich zaliczek, np. do tysiąca złotych, obowiązek podatkowy powstawał od razu dla tych przedsiębiorców, którzy zadeklarują taką chęć. Przedstawiciele Ministerstwa Finansów poinformowali, że problem znają i zastanawiają się, jak go rozwiązać. Propozycję kwotowego ograniczenia zaliczek rodzących na bieżąco obowiązek podatkowy w podatku dochodowym uznali za interesującą i wartą dalszych dyskusji.

Jeremi Mordasewicz z PKPP Lewiatan zauważył, że szczególnym problemem małych firm są obowiązki związane z zatrudnianiem pracowników. To pracodawca musi rozliczać ich z podatków, składek, analizować, kiedy i jaki biorą urlop, kiedy chorują, ale przede wszystkim trudno jest mu zwalniać pracowników. Jego zdaniem pracodawca powinien móc wówczas zwolnić pracownika bez uzasadniania, dlaczego tak zrobił, a dopiero potem ewentualnie – przed sądem – odpowiadać za niesłuszne zwolnienie i być może nawet płacić odszkodowanie.

13.06.2012 posiedzenie Zespołu Problemowego TK ds. Budżetu, Wynagrodzeń i Świadczeń Socjalnych na temat zasiłków rodzinnych oraz weryfikacji kwot minimum socjalnego.

Przedstawiciele Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej poinformowali, że rząd proponuje dwuetapową weryfikację kryterium dochodowego oraz podwyżkę zasiłku rodzinnego. Od 1 listopada 2012 r. zasiłek ten miałby wynieść miesięcznie: na dziecko do 5 lat – 77 zł, na dziecko od 6 do 18 lat – 106 zł, na dziecko od 19 do 24 lat – 115 zł. Kryterium dochodowe wzrosłoby w tym czasie dla rodzin z dziećmi z obecnych 504 zł do 539 zł, zaś dla rodzin z dzieckiem niepełnosprawnym z 583 zł do 623 zł. Natomiast od 1 listopada 2014 r. kryterium dochodowe zostałyby pod-

wyższe odpowiednio do 574 zł i 664 zł. Przewodniczący zespołu Henryk Nakonieczny poinformował o wypracowanej przez związki wspólnej propozycji, w myśl której kryteria dochodowe uprawniające do świadczeń z pomocy społecznej powinny od 1 października 2012 r. wynosić dla osoby samotnie gospodarującej 619 zł, co stanowi wzrost w stosunku do obecnej kwoty o 142 zł, zaś dla osoby w rodzinie – 483 zł, czyli wzrost o 132 zł.

Andrzej Strębski z OPZZ przypomniał, że przy okazji debat o podwyższeniu wieku emerytalnego przedstawiciele rządu stale podkreślali, iż zostanie przygotowany pakiet działań pomagających rodzinie. Tymczasem już teraz o rodzinie się zapomina, ograniczając wsparcie z pomocy społecznej, obejmujące przecież najbardziej potrzebujące rodziny, zwykle wielodzietne.

Jeremi Mordasewicz z PKPP Lewiatan stwierdził, że pracodawcy mogą poprzeć zarówno propozycję rządu, jak i związków zawodowych. Jednak w tym drugim przypadku związki muszą wskazać źródła finansowania wyższych świadczeń. Podkreślał, że zbyt mało środków trafia obecnie do dzieci. Poparł go Witold Michałek z BCC, który zaznaczył, że koszty pomocy rodzinie są w Polsce bardzo małe w skali mikro. Trzeba jednak zawsze zadawać sobie pytanie, czy ich zwiększanie w skali makro okaże się długofalowo korzystne dla obywateli.

Również w kwestii zasiłków rodzinnych nie doszło do porozumienia między związkami a pracodawcami. Przedstawiciel Lewiatana zauważył, że minister finansów musi patrzeć przez pryzmat potrzeb budżetu państwa, natomiast związki spoglądają przez pryzmat rodziny. Zdaniem przedstawicieli MF minister finansów nie może w obecnej sytuacji budżetowej zdecydować o podwyższeniu zaproponowanych kwot.

14.06.2012 posiedzenie plenarne Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych na temat zasiłków rodzinnych, progów dochodowych oraz nowelizacji ustawy o działalności leczniczej.



Fot. CPS Dialog

Kwestię nowelizacji ustawy o działalności leczniczej podniosła NSZZ „Solidarność”, podkreślając, że naruszono tryb opiniowania aktów prawnych przez partnerów społecznych. Termin do zgłaszania opinii upływa 18 czerwca 2012 r. Tymczasem taka sama ustawa, tyle że jako projekt poselski, już została skierowana do Parlamentu, a nawet przegłosowano poprawki. Zdaniem „Solidarności” spowoduje to wejście w życie, nie po raz pierwszy, przepisów niepełnych, choć same zmiany znajdujące się zarówno w projekcie rządowym skierowanym do konsultacji, jak i poselskim są potrzebne. Dotyczą one m.in. hospicjów oraz obowiązkowego ubezpieczenia szpitali. Stanowisko NSZZ „Solidarność” co do niedopuszczalnego naruszenia trybu konsultacji poparły Forum Związków Zawodowych i OPZZ. Jak podkreślał przewodniczący FZZ Tadeusz Chwałka, rząd mógł wystąpić o skrócenie trybu konsultacji do 14 dni, co przewiduje prawo, a wówczas nie byłoby zastrzeżeń. Jednak nie zrobił tego, co wskazuje na celowe działanie, zmierzające do ominięcia uwag zgłoszonych przez partnerów społecznych.

Wiceprzewodniczący FZZ Zygmunt Mierzajewski zgłosił propozycję podjęcia uchwały, z której wynikałaby dezaprobata TK w sprawie trybu przyjęcia zmian do ustawy o świadczeniach zdrowotnych, a dodatkowo zastrzeżenie, że w wypadku projektów rządowych znajdujących się w konsultacjach rząd nie będzie wprowadzał do Parlamentu projektów poselskich dotyczących tej samej materii. Propozycję tę poparł Zbigniew Żurek z BCC, którego

zdaniem zaistniała sytuacja to dowód, że albo w rządzie panuje bałagan, albo ignoruje się partnerów społecznych. To także dowód na to, iż brakuje wystarczających procedur stanowienia prawa. Minister pracy i polityki społecznej oraz przewodniczący TK Władysław Kosiniak-Kamysz stwierdził, że nie doszło w tym wypadku do złamania prawa, choć przekazuje odpowiednim osobom stanowisko partnerów.

Kolejnym podjętym tematem była wysokość weryfikacji progów dochodowych w pomocy społecznej oraz kwot zasiłków rodzinnych. Przewodniczący Zespołu Problemowego ds. Budżetu, Wynagrodzeń i Świadczeń Socjalnych Henryk Nakonieczny poinformował o wspólnym stanowisku związków zawodowych, zgodnie z którym kryteria dochodowe uprawniające do świadczeń z pomocy społecznej powinny od 1 października 2012 r. wynosić dla osoby samotnie gospodarującej 619 zł, co stanowi wzrost w stosunku do obecnej kwoty o 142 zł, zaś dla osoby w rodzinie – 483 zł, co stanowi wzrost o 132 zł. Zaznaczył, że pracodawcy nie wypracowali swojego stanowiska w tej sprawie.

Sekretarz stanu w MPiPS Jacek Męcina przypomniał, że rząd proponuje podwyższenie progów z 474 zł do 542 zł dla osób samotnych oraz z 351 zł do 456 zł dla gospodarujących w rodzinie. W latach 2012–2013 ma to kosztować budżet i samorządy ponad 624 ml zł. Jeśli chodzi o zasiłki rodzinne, to rząd proponuje, by od 1 listopada 2012 r. zasiłek ten wynosił miesięcznie: na dziecko do 5 lat – 77 zł, na dziecko od 6 do 18 lat – 106 zł, na dziecko od 19 do 24 lat – 115 zł. Natomiast kryterium dochodowe wzrosłoby od listopada 2012 r. dla rodzin z dziećmi z obecnych 504 zł do 539 zł, zaś dla rodzin z dzieckiem niepełnosprawnym z 583 zł do 623 zł. Od 1 listopada 2014 r. kwoty te zostałyby podwyższone odpowiednio do 574 zł i 664 zł.

Zdaniem przedstawicieli NSZZ „Solidarność” propozycje rządu są spóźnione o 2 lata, gdyż opierają się na wyliczeniach za 2010 r., zaś efekty takich obliczeń mają być stosowane aż do 2015 r., kiedy to powinna nastąpić ko-

lejna weryfikacja. Przewodniczący „Solidarności” Piotr Duda mówił, że dla tych osób 10 czy 20 zł więcej zasiłku jest często warunkiem przeżycia do następnego miesiąca. W opinii przewodniczącego OPZZ Jana Guza logiczne byłoby, gdyby próg dochodowy wynosił 800 zł, skoro płaca minimalna stanowi 1600 zł i mają się z niej utrzymać dwie osoby. Przewodniczący FZZ Tadeusz Chwałka zauważył, że sposobem na znalezienie dodatkowych kwot może być wprowadzenie trzeciego progu podatkowego w PIT dla najlepiej zarabiających.

Jeremi Mordasewicz z PKPP Lewiatan stwierdził, że pracodawcy mogliby zaakceptować podwyżki proponowane przez związki zawodowe, gdyby potrafiły one wskazać źródła ich finansowania. Sam zwrócił uwagę na zbyt wysoki jego zdaniem zasiłek pogrzebowy czy nieuzasadnione wspólne rozliczenie małżonków z PIT.

Minister pracy Władysław Kosiniak-Kamysz powiedział, że fakt, iż rząd proponuje jednak zwiększenie progów dochodowych jest pozytywnym działaniem. Trzeba jednak pamiętać, że możliwości budżetu są ograniczone. Dlatego też strona rządowa uprawniona jest tylko do wskazywania konkretnych kwot podwyżek, co każe przewidywać, że wspólnego stanowiska trzech stron dialogu w TK w tej sprawie nie uda się uzyskać.

15.06.2012 posiedzenie Zespołu Problemowego TK ds. Rozwoju Dialogu Społecznego. Tematem były kwestie przestrzegania prawa przy okazji konsultacji społecznych, problemy związane z instytucją mediatora oraz deregulacja w zakresie obowiązków informacyjnych.

Wiceprzewodniczący FZZ Zygmunt Mierzejewski przypomniał o poruszonej podczas ostatniego Posiedzenia Plenarnego TK kwestii naruszenia zasad konsultacji społecznych przy pracach nad ustawą o działalności leczniczej. Chodziło o to, że przed upływem terminu do konsultacji przez partnerów społecznych, niemal identyczny projekt został skierowany do Parlamentu jako inicjatywa poselska, z pominięciem konsultacji społecznych. Jego zdaniem

zespół dialogu powinien przekazać marszałkowi Sejmu swoją dezaprobatę dla takiego postępowania. Poparli go przedstawiciele NSZZ „Solidarność” oraz OPZZ.

Sekretarz stanu w MPiPS Jacek Męcina zadeklarował w imieniu ministra pracy, że przygotowuje stanowisko, w którym zawrze sprzeciw partnerów społecznych wobec praktyki, jaka miała miejsce przy ustawie o działalności leczniczej. Następnie zostanie ono przekazane marszałkowi sejmu. W jego opinii warto też pokusić się o przygotowanie propozycji zmian prawnych w tym zakresie, tak by było jasne, w jaki sposób rozstrzygać kwestię konsultacji przy projektach poselskich. W obecnej sytuacji rząd nie ma możliwości wpływania na inicjatywy poselskie. Tę propozycję poparł przewodniczący zespołu Zbigniew Żurek, podkreślając, że konsultacje powinny być przeprowadzane dwuetapowo: na etapie założeń ustawy i już przy opiniowaniu konkretnego aktu prawnego.

Podczas posiedzenia zespołu przedstawiciele ministra gospodarki wskazali możliwe metody deregulacji, jeżeli chodzi o obowiązki informacyjne. Jak wskazali, można je: zlikwidować, ograniczyć ich częstotliwość bądź zakres tematyczny, realizować je metodą elektroniczną, uproszczyć formularze lub zamieszczać je na stronie internetowej, ograniczyć obowiązek informacyjny do wskazania podmiotu, któremu już wcześniej zostały przekazane informacje danego rodzaju. Kwestie omawianych deregulacji dotyczyły ustaw o: organizacjach pożytku publicznego, związkach zawodowych, organizacjach pracodawców, CBA, NIK, informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne, działalności lobbingsowej, radiofonii i telewizji.

19.06.2012 wspólne posiedzenie Zespołów Problemowych ds. Ubezpieczeń Społecznych oraz Budżetu, Wynagrodzeń i Świadczeń Socjalnych Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych. Rozmawiano m.in. o waloryzacji rent i emerytur z FUS w 2013 r. Jak poinformował przedstawiciel resortu pra-

cy, zgodnie z ustawą o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wskaźnik waloryzacji w 2013 r. powinien odpowiadać średniorocznemu wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2012 r. zwiększonemu o co najmniej 20 proc. realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w 2012 r. Strona rządowa zaproponowała pozostawienie zwiększenia wskaźnika waloryzacji emerytur i rent w 2013 r. właśnie na poziomie tego ustawowego minimum. Propozycję tę poparli pracodawcy. Natomiast związkowcy byli jej przeciwni, opowiadając się za waloryzacją nie niższą niż 50 proc. realnego wzrostu płac w 2012 r.



Fot. CPS Dialog

Nie doszło zatem do ustalenia wspólnego stanowiska partnerów społecznych.

Na posiedzeniu dyskutowano o wniosku OPZZ w sprawie możliwości ratyfikacji dalszych części Konwencji MOP nr 102 z 1952 r. dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego. Przewodniczący OPZZ Jan Guz mówił, że części konwencji dotyczące świadczeń chorobowych, świadczeń w razie bezrobocia, świadczeń za wypadki przy pracy i choroby zawodowe oraz świadczeń w razie inwalidztwa wymagają ratyfikacji przez Polskę.

21.06.2012 posiedzenie Zespołu Problemowego TK ds. Ubezpieczeń Społecznych Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych. Tematem była projektowana likwidacja obciążeń administracyjnych oraz projekt zmian w przepisach ubezpieczeniowych dla osób przebywających na urlopach wychowawczych.



Fot. CPS Dialog

Przedstawicielka resortu gospodarki poinformowała, że propozycje resortu dotyczyły np. możliwości wydłużenia raz na pół roku, o 15 dni, terminu opłacenia składki w wypadku dobrowolnego ubezpieczenia. Inna mówi o zniesieniu niektórych wymogów dotyczących kont prowadzonych przez PTE. Wydłużony miałby też być o trzy miesiące czas obowiązywania umowy o praktykę absolwencką, z tym że owe dodatkowe trzy miesiące byłyby już płatne. Resort proponuje również możliwość korzystania ze świadczenia przedemerytalnego przez członków rodzin współpracujących z osobami prowadzącymi działalność gospodarczą. Związkowcy zauważyli też, że proponowane zmiany wchodzą głęboko w merytorykę ubezpieczeń, więc choćby dlatego partnerzy społeczni powinni mieć czas na ustosunkowanie się do nich.

Kolejny poruszony temat dotyczył składek dla wychowujących dzieci. Jak poinformował wiceminister pracy Marek Bucior, proponowane zmiany w przepisach emerytalnych dotyczą pracowników korzystających z urlopów wychowawczych. Budżet państwa ma opłacać składki także za zleceniobiorców i prowadzących własne firmy. Proponowane są też dwie podstawy wymiaru składek. Dla posiadających sześciomiesięczny staż ubezpieczeniowy bezpośrednio przed urlopem wychowawczym ma to być 60 proc. prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego przyjętego do ustalenia kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek. Natomiast dla osób bez stażu ubezpieczeniowego, ze

stażem krótszym niż sześć miesięcy lub bezrobotnych podstawę wymiaru składek stanowiłaby kwota 75 proc. minimalnego wynagrodzenia za pracę. Przywilej związany z opłacaniem składek przez budżet państwa za okres sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem ma przysługiwać obydwójgu rodzicom, ale nie mogliby korzystać z niego równocześnie. Niezbędne byłoby złożenie wniosku do ZUS zawierającego m.in. datę rozpoczęcia i zakończenia urlopu, ale nie wcześniej niż dzień złożenia wniosku. Nowe przepisy odnoszą się do rodziców dzieci urodzonych po 31 grudnia 2012 r., z wyjątkiem przepisów określających podstawę wymiaru składek emerytalno-rentowych. Te bowiem będą dotyczyły wszystkich przebywających na urlopach wychowawczych w dniu wejścia w życie ustawy, a ma to być 1 stycznia 2013 r.

Jeremi Mordasewicz z PKPP Lewiatan mówił, że proponowane zmiany mają zbyt szeroki zakres. Powinny bowiem dotyczyć tylko tych osób, które płaciły już składki na ubezpieczenie emerytalne, a zatem przyczyniały się do rozwoju systemu. Nie powinno przy tym mieć znaczenia, w jakiej formie osoby te były zatrudnione, a jedynie, czy opłacały składki i dopiero potem urodziły dziecko i odeszły na urlop wychowawczy. Ewa Tomaszewska z NSZZ „Solidarność” zauważyła, że wiele osób nie opłacało składek nie z własnej winy. Były po prostu zatrudniane np. na umowy cywilnoprawne czy też miały przerwy w zatrudnieniu, bo tak zdecydował pracodawca, by nie musieć zatrudniać ich na umowę na czas nieokreślony.

22.06.2012 posiedzenie Zespołu Problemowego TK ds. Polityki Gospodarczej i Rynku Pracy Trójstronnej Komisji przede wszystkim na temat dysponowania przez ministra finansów środkami Funduszu Pracy i niezbędnych w tym zakresie zmian.

Jak argumentował przewodniczący zespołu Andrzej Malinowski, Fundusz Pracy był utworzony na konkretnie wskazane cele – różne formy walki z bezrobociem. Tymcza-

sem jego środki są wykorzystywane niezgodnie z ustawą. Wiceminister finansów Hanna Majczyk powiedziała, że w obecnej trudnej sytuacji finansów publicznych trzeba pamiętać, że Fundusz Pracy jest jednostką tych finansów. „Co do kwestii zamrażania wydatków, to stale jesteśmy w kontakcie z resortem pracy, rozmawiamy o potrzebach zwiększania wydatków na interwencję na rynku pracy” – poinformowała.

Zdaniem przewodniczącego zespołu rozmowy i plany już nie wystarczą. Zaproponował powołanie specjalnego zespołu złożonego z ekspertów wszystkich organizacji pracodawców i związków zawodowych wchodzących w skład TK, by w dialogu autonomicznym wypracowali przepisy zmieniające zasady dysponowania Funduszem Pracy. Następnie zostaną one przedstawione rządowi, a gdy ten nie zechce ich wdrożyć, jako projekt poselski – Sejmowi. Propozycję zaakceptowali przedstawiciele wszystkich związków i organizacji pracodawców. Wiceminister pracy Jacek Męcina z satysfakcją przyjął zapowiedź dialogu autonomicznego, ale zaznaczył, że resort już podjął kroki zmierzające do zwiększenia puli środków na interwencję na rynku pracy jeszcze w 2012 r.

Drugim tematem posiedzenia zespołu był wiosek Związku Rzemiosła Polskiego w sprawie tantiem za prawa autorskie do utworów wykorzystywanych np. w zakładach fryzjerskich, ślusarskich itp. Chodzi o przedłużające się nadmiernie prace Komisji Prawa Autorskiego, która powinna sprawnie ustalać stawki opłat z tego tytułu. Ekspert ZRP zaproponował zwrócenie uwagi na problem ministrowi kultury, by kwestie tantiem nie trafiały do sądu, gdzie brakuje specjalistów mogących z pełną znajomością tematu rozstrzygać spory.

29.06.2012 posiedzenie plenarne Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych. Tematami były: prywatyzacja uzdrowisk, płaca minimalna, waloryzacja rent i emerytur, problemy transportowców związane z ograniczeniem wwozu do Polski paliwa w bakach pojazdów, kwoty ryczałtów za przejazdy służbowe.



Fot. CPS Dialog

Jak mówił przewodniczący OPZZ Jan Guz, sanatoria to nie przedsiębiorstwa handlowe. Posiadają własną infrastrukturę, zapewniają rehabilitację osobom chorym, starszym, a na pobyt w nich czeka się nawet po 2 lata. W opinii wyrażonej przez przedstawicieli NSZZ „Solidarność”, w lecznictwie uzdrowiskowym powinien być sektor mieszany, a te najważniejsze, często zabytkowe, powinny należeć do skarbu państwa. Związek zauważył, że powinno się odczekać co najmniej 10 lat od prywatyzacji pierwszych uzdrowisk, by zobaczyć, jakie efekty ona przyniosła, a dopiero potem ewentualnie prywatyzować kolejne.

Iwona Borchulska reprezentująca Forum Związków Zawodowych przypominała, że związki proponowały przywrócenie zespołu TK ds. lecznictwa uzdrowiskowego, ale strona rządowa nie podjęła inicjatywy. Dodała, że na przykładzie prywatyzacji szpitali można powiedzieć, iż wskutek tego procesu pogarsza się poziom opieki nad pacjentami. Wiceminister skarbu Jan Bury argumentował natomiast, że sprywatyzowane uzdrowiska funkcjonują nawet lepiej niż państwowe.

W kwestii waloryzacji rent i emerytur minister pracy Władysław Kosiniak-Kamysz przypomniał, że rząd proponuje wskaźnik 20 proc. realnego wzrostu wynagrodzeń w 2012 r. Przedstawiciele związków zawodowych zauważyli, że zabrakło jakiegokolwiek przestrzeni negocjacyjnej w tym zakresie, a rząd jedynie dyktuje swoje warunki. Ich zdaniem waloryzacja powinna być wyższa także

dlatego, że część emerytów i tak już straciła na waloryzacji kwotowej w 2012 r. Wiceminister pracy Marek Bucior wyjaśniał, że w obecnej sytuacji budżetowej rząd nie może zaproponować nic więcej.

O braku przestrzeni negocjacyjnej związkowcy mówili również w dyskusji o płacy minimalnej. Rząd zaproponował ją na rok 2013 na poziomie 1600 zł. Związkowcy z „Solidarności” i FZZ chcieli, by było to 1625 zł, zaś z OPZZ – 1676 zł. Pracodawcy zgodzili się zarówno na propozycję rządową dotyczącą płacy minimalnej, jak i waloryzacji rent i emerytur.

Kolejną poruszaną na posiedzeniu plenarnym kwestią były płace w sferze budżetowej, zamrożone już trzeci rok. Teraz rząd proponuje ich zamrożenie na kolejny rok, a jak wyjaśnił wiceminister finansów Mirosław Sekuła, planuje się, że będzie tak aż do 2015 r., czyli do czasu, gdy Polska przestanie być objęta procedurą nadmiernego deficytu. Piotr Lange z „Solidarności” podkreślił, że dochody pracowników sfery budżetowej od lat zamrożone realnie maleją, szczególnie wobec rosnącej inflacji. Powoduje to osłabienie popytu wewnętrznego, a przecież to on przyczynia się w największym stopniu do stosunkowo dobrej kondycji polskiej gospodarki.

Kwestię limitów bezakcyzowego wwozu paliwa do Polski przypomniał Jan Buczek z Pracodawców RP. Zarówno pracodawcy, jak i związkowcy opowiedzieli się za ich zniesieniem. Strona rządowa podkreślała, że minister finansów musi dbać o stan państwowej kasy, a do tej wpływa najwięcej akcyzy właśnie z paliw.

Zgodne stanowisko partnerzy społeczni mieli również w kwestii ryczałtów za przejazdy samochodami do celów służbowych. Przypominali, że ich stawki nie wzrosły od 2007 r. W tym czasie ceny paliw istotnie wzrosły i pracownicy muszą dopłacać do przejazdów. Dotyczy to np. takich zawodów, jak listonosze czy leśnicy, którzy w umowach mają zapisany obowiązek przejazdów w związku z wykonywaną pracą. Przedstawiciel resortu finansów stwier-

dził, że trzeba jeszcze dokładnie obliczyć, ile na podwyżce straciłby budżet państwa.

4.07.2012 posiedzenie Zespołu Problemowego TK ds. Budżetu, Wynagrodzeń i Świadczeń Socjalnych. Rozmawiano o założeniach projektu budżetu państwa na 2013 r., wzroście wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę.



Fot. CPS Dialog

Przedstawiciele MF poinformowali o założeniach projektu budżetu państwa na 2013 r., podkreślając, że założenia makroekonomiczne są spójne z Programem Konwergencji oraz z Wieloletnim Planem Finansowym Państwa.

Podkreślali, że Unia Europejska jest głównym partnerem handlowym i to właśnie tam trafia 80 proc. polskiego eksportu. Szacuje się, że wraz z wychodzeniem gospodarki europejskiej z recesji realne tempo wzrostu importu państw unijnych przyspieszy do 3,9 proc. Zaznaczali, że lata 2011–2012 są początkiem, kiedy ujawnił się wyraźnie spadek ludności w wieku produkcyjnym, co oznacza mniejsze możliwości, jeśli chodzi o wzrost PKB. Może to złagodzić zniesienie przywilejów emerytalnych. Przedstawiciele MF stwierdzili też, że po okresie silnego wzrostu inwestycji publicznych w Polsce ich udział w PKB będzie się stopniowo obniżać. Przypomnieli, że w obecnej prognozie zakładany jest wzrost gospodarczy w 2013 r. na poziomie 2,9 proc., utrzymanie wzrostu gospodarczego w 2012 r. na poziomie 2,5 proc., wzrost inflacji na pozio-

mie 2,7 proc. Fundusz wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej ulega zamrożeniu. Zakładany wzrost zatrudnienia w gospodarce w 2013 r. wyniesie ok. 0,6 proc. Średnioroczna stopa bezrobocia w 2013 r. nieznacznie się zmniejszy do 12,4 proc.

Jeśli chodzi o podatek akcyzowy, to według założeń planowana jest jego podwyżka na wyroby tytoniowe, co jest związane z koniecznością osiągnięcia minimalnego, wymaganego prawem wspólnotowym poziomu opodatkowania tych wyrobów. Natomiast w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych planowane jest wprowadzenie rocznego limitu kwotowego w zakresie stosowania 50 proc. kosztów uzyskania przychodów dla podatników osiągających przychody z praw autorskich, który wyniesie połowę kwoty stanowiącej górną granicę pierwszego przedziału skali podatkowej.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów Mirosław Sekuła przypomniał, że w UE żyje ok. 502,5 mln osób, z czego Polska stanowi 7,6 proc. ludności Unii. Aby dojść do wytwarzania produktu unijnego brutto na poziomie odpowiadającym naszemu udziałowi demograficznemu, szybkość rozwoju musi przekraczać 5 proc. W opinii wiceministra niepokojący jest poziom naszego bezrobocia, jako że w sytuacji, gdy przekracza ono 10 proc. jest to zjawisko bardzo szkodliwe społecznie.

Radosław Mleczo, podsekretarz stanu w MPiPS przypomniał, że trwają rozmowy ministra pracy i finansów z partnerami społecznymi, podczas których rozważane są różne scenariusze dotyczące skuteczności wykorzystania środków z Funduszu Pracy na aktywną walkę z bezrobociem. Muszą być one jednak właściwie adresowane.

Podczas posiedzenia odbyła się także dyskusja na temat ewentualnego stanowiska zespołu w sprawie wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w 2013 r. Przedstawiciele związków zawodowych podtrzymali swoje dotychczasowe stanowisko, zgodnie z którym wzrost wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej powinien wynosić

nie mniej niż 9 proc, szczególnie wobec zaniechania podwyżek w tej sferze w poprzednich latach. Natomiast przedstawiciele pracodawców poparli propozycję rządu, zgodnie z którą wynagrodzenia w budżetówce w 2013 r. mają być zamrożone. W efekcie nie udało się wypracować wspólnego stanowiska partnerów społecznych w tej kwestii.

Dyskutowano także o płacy minimalnej. Dyrektor Departamentu Prawa Pracy w MPiPS Anita Gwarek poinformowała, że wysokość płacy została ponownie wyliczona. Po zaokrągleniu zgodnie z zasadami matematycznymi powinno ono w 2013 r. wynosić 1600 zł. Zdaniem strony związkowej kwota ta jest zaniżona i wymogi ustawowe spełniałaby kwota 1601 zł. Jeremi Mordasewicz z PKPP Lewiatan poinformował, że pracodawcy zaakceptują płacę na poziomie 1601 zł, jeśli będzie to propozycja rządowa. Oznaczałoby to wzrost płacy minimalnej o 6,7 proc. i zbliżenie się płacy przeciętnej do 42,5 proc. średniego wynagrodzenia.

12.07.2012 posiedzenie Zespołu Problemowego TK ds. Rozwoju Dialogu Społecznego Trójstronnej Komisji. Tematem były deregulacje w zakresie obowiązków informacyjnych oraz zasady prowadzenia konsultacji społecznych.



Fot. CPS Dialog

Jak podkreślał Witold Michałek z BCC, dotychczasowa współpraca między rządem a partnerami społecznymi jest oparta na dość niejasnych podstawach. Teraz można mieć nadzieję na usprawnienie procesu konsultacji.

Wskazał cztery punkty, które są jeszcze niedopracowane. Pierwszy z nich dotyczy procesu tworzenia prawa, którego poprawa wymaga zmian w regulaminie prac rządu. Druga kwestia to upowszechnianie dobrych praktyk legislacyjnych. W opinii BCC niezbędne jest opracowanie standardów, do których musiałyby się stosować poszczególne ministerstwa. Trzeci element to wypracowanie dobrych praktyk w zakresie współpracy między rządem a Parlamentem. Mogłaby to być jakaś umowa w zakresie dobrych praktyk. Kwestia czwarta to problem nadmiernych regulacji przy implementowaniu unijnych dyrektyw do polskich przepisów. Zbigniew Kruszyński z NSZZ „Solidarność” zaznaczył, że obecnie nie wiadomo, który resort koordynuje prace dotyczące konsultacji społecznych, dialogu. Zadał pytanie, czy jest to resort pracy, czy gospodarki.

Izabela Opęchowska ze Związku Rzemiosła Polskiego przypominała, że ciągle partnerzy nie otrzymują do opiniowania założeń, a jedynie same ustawy. Dostają też takie akty, które mają dla nich niewielkie znaczenie, a nie mają do opiniowania tych, które są niezwykle ważne społecznie.

Zygmunt Mierzejewski, wiceprzewodniczący Forum Związków Zawodowych zaznaczył, że partnerzy powinni otrzymywać nie tylko założenia do projektów ustaw, ale strategię rządu, gdyż wtedy mieliby realny wpływ na proces tworzenia prawa. Ustawowo powinny być też określone obowiązki poszczególnych resortów w zakresie konsultacji z partnerami społecznymi z TK. Według Piotra Rogowieckiego z Pracodawców RP wystarczy przestrzeżenie przez ministerstwa obowiązujących przepisów o organizacjach pracodawców i związkach zawodowych.

Sekretarz stanu w MPiPS Jacek Męcina poinformował, że ministerstwo pracy opracowało zasady współpracy z partnerami i zwróciło się do wszystkich resortów, by zrobiły to samo. Wskazał potrzebę poprawy procesu konsultacji aktów europejskich, co obecnie kuleje. Akty te mają bowiem coraz większy wpływ na polskie przepisy.

13.07.2012 posiedzenie plenarne Trójstronnej Komisji, którego głównymi tematami była wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2013 r. i wysokość średniorocznych wskaźników wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na 2013 r. Porządek obrad rozszerzono o punkt poświęcony planom prywatyzacji sektora uzdrowiskowego.



Fot. CPS Dialog

Przewodniczący Zespołu Problemowego ds. Budżetu, Wynagrodzeń i Świadczeń Socjalnych Henryk Nakonieczny z NSZZ „Solidarność” poinformował, że w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2013 r. zespół nie doszedł do porozumienia. Strona rządowa podtrzymała propozycję płacy minimalnej w 2013 r. na poziomie 1600 zł. Poparli ją pracodawcy.

Ale swoje stanowiska podtrzymały również organizacje związkowe. W opinii NSZZ „Solidarność” i FZZ płaca minimalna w 2013 r. powinna wynosić 1625 zł, zaś według OPZZ – 1676 zł. Związkowcy zadeklarowali możliwość negocjacji, podkreślając jednocześnie, że takiej możliwości nie dostrzega rząd. W ich opinii jest to złamanie ustawy o TK, która nakazuje negocjowanie minimalnego wynagrodzenia, zaś negocjacje wymagają różnych propozycji ze wszystkich stron i elastycznego do nich podejścia. Stanowisko rządu określili jako ultimatum.

W odpowiedzi przewodniczący TK, minister pracy Władysław Kosiniak-Kamysz zauważył, że nie ma wspólnego stanowiska w sprawie wysokości minimalne-

go wynagrodzenia za pracę w 2013 r. nie tylko między pracodawcami a związkami zawodowymi, ale także wśród samych związków, które proponują różne jego kwoty. Stwierdził, że by mogło dojść do porozumienia w ramach TK, to najpierw porozumienie takie powinno mieć miejsce po stronie partnerów społecznych.



Fot. CPS Dialog

Przewodniczący Henryk Nakonieczny z NSZZ „Solidarność” wskazał błąd w kwocie płacy minimalnej zaproponowanej na 2013 r. przez rząd. Zgodnie z ustawą o minimalnym wynagrodzeniu za pracę wyliczenie wysokości płacy minimalnej na przyszły rok daje bowiem dokładnie kwotę 1600,18 zł i nie może być od niej niższe. W takiej sytuacji Małgorzata Krzysztozek z PKPP Lewiatan, w imieniu wszystkich pracodawców, zaproponowała ustalenie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w wysokości 1601 zł. Ostatecznie w sprawie płacy minimalnej w TK nie doszło do porozumienia.

Kolejną podjętą kwestią były wskaźniki wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w 2013 r. Jak poinformował Henryk Nakonieczny, w tej sprawie w Zespole ds. Budżetu, Wynagrodzeń i Świadczeń Socjalnych również nie zawarto porozumienia. Strona rządowa podtrzymała przyjętą przez Gabinet Rady Ministrów koncepcję zamrożenia płac w budżetowce na rok 2013. Poparli ją przedstawiciele pracodawców, zaś strona związkowa podtrzymała swoje dotychczasowe stanowisko, zgodnie z którym wzrost wyna-

godzeń w państwowej sferze budżetowej powinien wynosić nie mniej niż 9 proc. Porozumienia w tej sprawie nie osiągnięto.

Podczas zespołu poruszano kwestię planowanej prywatyzacji kolejnych polskich uzdrowisk. Mówił o tym przewodniczący Zespołu Problemowego TK ds. Usług Publicznych Sławomir Broniarz. Strona związkowa zgodnie wnioskowała do ministra zdrowia, by zmienić projektowane rozporządzenie w sprawie prywatyzacji uzdrowisk, pozostawiając wymienione w nim uzdrowiska jako spółki skarbu państwa. Ponadto oczekuje ona od ministra zdrowia przedstawienia polityki zdrowotnej w stosunku do lecznictwa uzdrowiskowego oraz określenia kryteriów, którymi kierowano się przy typowaniu siedmiu uzdrowisk wymienionych w projekcie rozporządzenia. Związkowcy wnioskowali o przedstawienie wyników finansowych tych uzdrowisk za okres ostatnich pięciu lat, w tym wskazanie wysokości dotacji z UE i skarbu państwa oraz przedstawienie przez ministra zdrowia informacji dotyczącej planów zachowania funkcji uzdrowiskowej i leczniczej w sanatoriach podlegających prywatyzacji.

Przedstawiciele trzech reprezentatywnych centrali związkowych zdecydowanie przeciwstawili się prywatyzacji kolejnych uzdrowisk, podkreślając, że spowoduje to utrudnienie w dostępie do lecznictwa uzdrowiskowego, głównie osób mniej zamożnych. Zaznaczali też, że nawet jeśli NFZ będzie gotowy do zawierania kontraktów z uzdrowiskami, to nie będzie w stanie zmusić ich nowych, prywatnych właścicieli do korzystania z tych środków, które uznają np. za zbyt niskie w przeliczeniu na jednego pacjenta. Trudniejszy będzie również dostęp do wód zdrojowych, borowiny.

Przedstawicielka Business Centre Club zaproponowała, by na kwestię uzdrowisk spojrzeć od strony systemu kontraktowania usług. Jej zdaniem są to zwykle przedsiębiorstwa, tak samo jak kopalnie czy zakłady energetyczne, które muszą liczyć na zysk, zaś NFZ jest pewnym płatnikiem.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Skarbu Państwa Tomasz Lenkiewicz podkreślił, że zmiana rozporządzenia nie będzie miała wpływu na dostępność pacjentów do usług świadczonych w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego przeznaczonych do prywatyzacji. Brak związku stanu właścicielskiego bazy uzdrowiskowej ze sposobem kontraktacji usług świadczonych przez spółki uzdrowiskowe podkreślił także sekretarz stanu w Ministerstwie Zdrowia Jakub Szulc. Protestując przeciwko prywatyzacji uzdrowisk, przedstawiciele związków zawodowych zaznaczali, że najpierw należy sprawdzić, jak funkcjonują placówki już sprywatyzowane, jakie mają wyniki finansowe, jak realizują plany rehabilitacji pacjentów, a dopiero potem podejmować decyzje w sprawie kolejnych uzdrowisk.

20.07.2012 posiedzenie Zespołu Problemowego TK ds. Ubezpieczeń Społecznych, na którym omawiano projekt zmian w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw.

Jak poinformowali przedstawiciele resortu pracy, jedna z najnowszych zmian wprowadzonych do projektu polega na rozszerzeniu kręgu osób, którym będzie przez budżet państwa opłacana składka na ubezpieczenie emerytalne o pobierających świadczenie pielęgnacyjne ze względu na opiekę nad dzieckiem. Podstawa wymiaru składki opłacanej przez budżet ma wynosić 60 proc. średniego wynagrodzenia z poprzedniego kwartału, ale nie mniej niż 75 proc. płacy minimalnej i nie więcej niż ostatnie wynagrodzenie osoby wychowującej dziecko. Usunięto też zapis o dacie urodzenia dziecka, co oznacza, że prawo do wystąpienia o objęcie ubezpieczeniem będą mieli wszyscy, którzy w dniu wejścia w życie nowych przepisów będą mieli dzieci w wieku uprawniających do urlopu wychowawczego.

W opinii przedstawicieli NSZZ „Solidarność” składki za osoby, które pracowały przed urlopem wychowawczym powinny być liczone

od płacy minimalnej, a nie od 60 proc. średniego wynagrodzenia, tak jak tym, którzy pracy wcześniej nie podjęli. Natomiast zdaniem Jeremiego Mordasewicza z PKPP Lewiatan budżet w ogóle nie powinien płacić składek za tych, którzy wcześniej nie pracowali, a więc nie partycypowali w systemie ubezpieczeń społecznych. Jego zdaniem płacenie składek za takie osoby będzie oznaczało, że mają one przywileje, ale nie mają obowiązków. Przeciwno takiemu różnicowaniu opowiedział się Wojciech Nagel z Business Centre Club. Zaznaczył jednocześnie, że za około 15 lat nasz system ubezpieczeniowy, bez gruntownej reformy, będzie miał tak duży deficyt, że będzie go stać co najwyżej na wypłatę świadczeń minimalnych, równych dla każdego, niezależnie od tego, ile poszczególne osoby wpłaciły do systemu w formie składek z okresu zatrudnienia.

31.07.2012 posiedzenie Zespołu Problemowego TK ds. Prawa Pracy i Układów Zbiorowych Komisji Trójstronnej. Głównym tematem dyskusji były problemy związane z funkcjonowaniem agencji pracy tymczasowej.



Fot. CPS Dialog

Jak wyjaśniała przedstawicielka NSZZ „Solidarność”, z założenia agencje mają zatrudniać pośredników na określony czas, do konkretnych zadań, ale na umowę o pracę. Tymczasem coraz częściej oferują umowy cywilnoprawne, co stawia pracowników z agencji w znacznie gorszej sytuacji od pozostałych. NSZZ „Solidarność” zaproponowała zatem

wprowadzenie przepisów blokujących takie działania. Chodzi także i to, by uniemożliwić kierowanie tego samego pracownika do tej samej pracy, tyle że przez różne agencje. Podmioty zakładające agencję zatrudnienia musiałyby przedstawić gwarancję finansową, co zlikwidowałoby patologię polegającą na zamykaniu przez daną osobę jednej agencji i zakładaniu natychmiast kolejnej.

Prezes jednej z agencji zatrudnienia, reprezentujący Pracodawców RP, mówił, że nasycenie pracą tymczasową w Polsce wynosi zaledwie 0,4 proc. rynku, podczas gdy w państwach lepiej rozwiniętych ten wskaźnik jest na poziomie ok. 4 proc. Propozycje związkowe ocenił negatywnie, podkreślając, że doprowadziłyby one do utraty pracy przez wielu Polaków, głównie młodych. Obecnie ok. 30 proc. klientów agencji pracy tymczasowej to ludzie młodzi, którzy w ten sposób zdobywają doświadczenie zawodowe. Grażyna Spyttek-Bandurska z PKPP Lewiatan zaproponowała, by agencje pracy tymczasowej mogły zatrudniać pracowników na umowy stałe, zajmując się obsługą administracyjną takich kontraktów. Natomiast Witold Polkowski z Pracodawców RP opowiedział się za stworzeniem incydentalnej ustawy, podobnie jak miało to miejsce w przypadku tzw. ustawy antykryzysowej, regulującej działalność agencji pracy tymczasowej na okres kryzysu gospodarczego, a więc np. na kolejne 2 lata. Pracodawcy zgodnie opowiedzieli się za ograniczeniem liczby małych agencji, np. poprzez nakazanie posiadania przez nich gwarancji finansowej zapewniającej chociażby na określony czas wypłatę wynagrodzeń. Przeciwni byli natomiast wprowadzeniu proponowanego przez NSZZ „Solidarność” obowiązku negocjowania ze związkami zawodowymi zatrudnienia w agencji pracy tymczasowej na okres powyżej 6 miesięcy.

Dominika Staniewicz z Business Centre Club dodała, że aby można było mówić o stabilizacji zatrudnienia w Polsce, najpierw muszą obniżyć się koszty pracy. Do tego czasu agencje pracy tymczasowej są często jedynym

sposobem walki z bezrobociem w danym regionie.

Z takim twierdzeniem nie zgodziła się Magdalena Rycak reprezentująca Forum Związków Zawodowych, wskazując na badania, według których zatrudnienie tymczasowe nie ma żadnego wpływu na spadek bezrobocia. Może jedynie odgrywać taką rolę w niektórych, szczególnych branżach. Dodała też, że prawo pracy z zasady nie jest po to, by chronić przed bezrobociem, ale by gwarantować godziwe warunki płacy i pracy.

Halina Tulwim z Państwowej Inspekcji Pracy zadeklarowała, że inspektorzy podejmą w najbliższym czasie kontrole w celu sprawdzenia, czy agencje zatrudniają na umowy cywilnoprawne. Z takim jednogłośnie przyjętym wnioskiem wystąpił zresztą do PIP zespół prawa pracy.

29.08.2012 posiedzenie Zespołu Problemowego TK ds. Ubezpieczeń Społecznych na temat projektu ustawy o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych przez resort finansów przekazanego do konsultacji społecznych oraz międzyresortowych. Proponowane zmiany dotyczą ograniczenia inwestycji zagranicznych dokonywanych przez Otwarte Fundusze Emerytalne, o czym mówi wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (sygn. C-271/09) w sprawie braku zgodności polskich przepisów w zakresie ograniczeń zagranicznych inwestycji OFE z zasadą swobody przepływu kapitału.



Fot. CPS Dialog

Inna kwestia zaproponowana przez MF dotyczyła zmiany zasad ustalania stóp zwrotu OFE stanowiących podstawę oceny ich efektywności inwestycyjnej. Reprezentanci PKPP Lewiatan przedstawili dodatkowe propozycje zmian, nieuwzględnione w ministerialnym projekcie ustawy. W efekcie przedstawiciel resortu finansów poinformował, że wszystkie zgłoszone w trakcie posiedzenia uwagi i propozycje zostaną omówione podczas najbliższej konferencji uzgodnieniowej w sprawie omawianej nowelizacji.

12.09.2012 posiedzenie Zespołu Problemowego TK ds. Budżetu, Wynagrodzeń i Świadczeń Socjalnych. Omawiano projekt budżetu państwa na 2013 r. Partnerzy społeczni podkreślili fakt, iż mieli zaledwie sześć dni na zapoznanie się z projektem, który otrzymali 5 września 2012 r. Posiedzenie plenarne zaś odbędzie się już 13 września, czyli od razu po posiedzeniu zespołu budżetu.

Dane dotyczące budżetu przedstawiła wiceminister finansów Hanna Majczyk. Poinformowała, że podatkowe i niepodatkowe dochody państwa wyniosą ponad 299,38 mld zł, zaś wydatki – ponad 334,95 mld zł. Deficyt budżetowy ma wynieść ponad 35,56 mld zł. Z VAT do budżetu ma wpłynąć ponad 126,4 mld zł, z akcyzy – ponad 64,5 mld zł, z podatku dochodowego od osób fizycznych – ponad 42,9 mld zł, z podatku dochodowego od osób prawnych – ponad 29,6 mld zł, z podatku od kopalni – 2,2 mld zł, z podatku od gier 1,25 mld zł. Wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem szacowany jest na 2,7 proc. Według prognoz rządu wzrosty wynagrodzeń i zatrudnienia będą nieznaczne, zatem wzrost spożycia prywatnego powinien wynieść tylko 2,2 proc. W 2013 r. można oczekiwać niewielkiego wzrostu popytu na pracę. Zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw ma wzrosnąć o 0,3 proc., zaś w gospodarce narodowej o 0,2 proc. Stopa bezrobocia na koniec roku ma wynieść 13 proc.

Jak podkreśliła Hanna Majczyk, przekroczone został pierwszy próg oszczędności-

wy, dlatego w projekcie budżetu zastosowano rygor. Relacja deficytu w stosunku do dochodów nie może być większa niż w roku ubiegłym. Poinformowała o zapewnieniu środków na podwyżki dla nauczycieli i dla wykładowców akademickich. Przewidziano też podwyżki dla służb mundurowych, i to nie tylko policjantów, ale również strażaków, służby więziennej, straży granicznej, BOR. Wszystko wskazuje na to, że je otrzymają, gdyż raczej nie ma obaw, że konieczne będzie przeznaczenie rezerwy na zwalczanie skutków tegorocznych klęsk żywiołowych.

Przedstawiciele NSZZ „Solidarność” mówili o niedoszacowaniu inflacji w projekcie budżetu, podobnie bezrobocia, a przeszacowaniu poziomu zatrudnienia. Dzieje się tak już od siedmiu lat, wskutek czego potem rząd może pokazać, że udało się uzyskać wyższe wpływy do budżetu od zakładanych. Wskazywali też na brak uzasadnienia dla zamrożenia płac w sferze budżetowej, a pracownicy tej sfery mają prawo wiedzieć, dlaczego poziom ich życia stale się obniża. Henryk Nakonieczny z „Solidarności” chciał wiedzieć, dlaczego projekt budżetu rząd określił jako wstępny. Witold Michałek z Business Centre Club zaznaczył, że pracodawcy nie mają poczucia bezpieczeństwa, chcieliby widzieć, co rząd zamierza zrobić, gdyby wzrost PKB był niższy od zakładanego. Niepokój pracodawców budzą też szacunki co do środków dotyczących wkładu do projektów unijnych oraz przeznaczonych na inwestycje.

Wiceminister finansów wyjaśniła, że projekt budżetu określono jako wstępny tylko dlatego, że będzie jeszcze raz przedmiotem oceny rządu po otrzymaniu opinii od partnerów społecznych. Jest to pewna niezręczność w sformułowaniu. Odnosząc się do szacowanego wzrostu PKB, powiedziała, że możliwe jest „tąpnięcie” na rynkach zagranicznych, ale ten na poziomie 2,2 proc. wydaje się realny. Zapewniła o ustaleniu odpowiedniej kwoty na wkład finansowy państwa do projektów unijnych – przekracza ona 6 mld zł. Co do inflacji na poziomie 2,7 proc., to zdaniem MF

nie będzie ona wyższa ze względu na brak silnego parcia na wzrost wynagrodzeń. Może być wprawdzie większy wzrost cen, ale bez istotnej podwyżki płac, zaś inflacja powinna się utrzymać na szacowanym poziomie.

Ponieważ partnerzy społeczni wskazywali też na zamrażanie przez ministra finansów środków z Funduszu Pracy, zamiast przeznaczania ich na walkę z bezrobociem, wiceminister Majszczuk poinformowała, że założono 2 mld zł wzrostu wydatków z Funduszu, w tym o ponad 1 mld zł więcej niż w 2012 r. na aktywne formy walki z bezrobociem. Jest to wystarczająca kwota dla utrzymania bezrobocia na poziomie nieprzekraczającym 13 proc.

13.09.2012 posiedzenie plenarne Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych. Omawiano projekt budżetu państwa na 2013 r.



Fot. CPS Dialog

Informacje na temat przyszłorocznego budżetu przedstawił wiceminister finansów Mirosław Sekuła. Z projektu wynika, że wzrost PKB ma wynieść 2,2 proc. Podatkowe i niepodatkowe dochody państwa wyniosą ponad 299,38 mld zł, zaś wydatki – ponad 334,95 mld zł. Deficyt budżetowy ma wynieść ponad 35,56 mld zł.

Z VAT do budżetu ma wpłynąć ponad 126,4 mld zł, z akcyzy – ponad 64,5 mld zł, z podatku dochodowego od osób fizycznych – ponad 42,9 mld zł, z podatku dochodowego od osób prawnych – ponad 29,6 mld zł, z po-

datku od kopalni – 2,2 mld zł, z podatku od gier 1,25 mld zł.

Dochody ze środków europejskich mają wynieść ponad 81,4 mld zł. Natomiast planowana łączna kwota wydatków tych środków to ponad 75,2 mld zł. Ogólna rezerwa budżetowa ma osiągnąć 95 mln zł. Wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem ma być na poziomie 2,7 proc. Dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów ma on wynieść 3 proc. Popyt publiczny obniży się do 2,2 proc. Według prognoz rządu wzrosty wynagrodzeń i zatrudnienia będą nieznaczne, zatem wzrost spożycia prywatnego powinien wynieść tylko 2,2 proc. Rząd przewiduje, iż realny wzrost importu dóbr i usług wyniesie w 2013 r. 2,8 proc, natomiast wzrost eksportu 4 proc.

W 2013 r. należy się spodziewać niewielkiego wzrostu popytu na pracę, co wynikać ma z przyspieszenia dynamiki popytu prywatnego, stopniowej poprawy koniunktury na rynkach eksportowych i rosnącego udziału inwestycji sektora rynkowego w PKB. W efekcie zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw ma wzrosnąć o 0,3 proc., zaś w gospodarce narodowej o 0,2 proc.

Mimo spadku ludności w wieku produkcyjnym o ponad 60 tys., w 2013 r. zwiększy się jednak liczba osób aktywnych na rynku pracy. Stopa bezrobocia na koniec roku ma wynieść 13 proc. Jak podkreślał Mirosław Sekuła, deficyt w 2012 r. wyniesie według najnowszych szacunków MF nawet 5 proc. Tymczasem powinniśmy zejść poniżej 3 proc., żeby wyjść z procedury nadmiernego deficytu. „Jeśli nie zapanujemy nad deficytem, będziemy ponosić dodatkowe koszty związane z obsługą zadłużenia zagranicznego” – powiedział. Przewodniczący Zespołu Problemowego ds. Budżetu, Wynagrodzeń i Świadczeń Socjalnych TK Henryk Nakonieczny poinformował, że w zespole partnerzy społeczni nie wypracowali wspólnego stanowiska w sprawie przyszłorocznego budżetu. Zauważył, że termin sześciu dni jest zbyt krótki, jak na przeanalizowanie tak dużego i trudnego aktu prawne-

go. W imieniu NSZZ „Solidarność” podkreślił, że bezrobocie w projekcie budżetu jest zaniżone.

Przewodniczący OPZZ Jan Guz wyraził zaniepokojenie zmiennością wskaźników, które przedstawia do oceny resort finansów oraz tym, że po posiedzeniu rządu przyjęty projekt określono jako wstępny, a przepisy takiej kategorii nie przewidują. Dodał, że w projekcie budżetu wszystkie wydatki są cięte, a jedynie te na kancelarię premiera rosną o ok. 9 mld zł. Przedstawiciele OPZZ wskazywali też plan, by w 2013 r. dożywianiem miało być objętych 2 mln osób za 55 mln zł, co daje zaledwie 75 gr dziennie.



Fot. CPS Dialog

O niedoszacowaniu wielkości bezrobocia mówił także wiceprzewodniczący Forum Związków Zawodowych Zygmunt Mierzejewski. Wskazał na opinie ekspertów, z których wynika, że osiągnie ono poziom nawet 15 proc. Przypomniał też o konieczności zabezpieczenia w budżecie środków na wkład do projektów unijnych.

Zdaniem Wojciecha Warskiego z Business Centre Club budżet po poprawkach jest jednak nadal nierealny. Dotyczy to np. bezrobocia czy wzrostu dochodów z CIT. W jego opinii, by zapobiec znacznemu wzrostowi bezrobocia, potrzebne są elastyczne formy zatrudnienia z poszanowaniem praw pracowników, ale z okrojeniem ich praw socjalnych. Dałoby to w ciągu pół roku ok. 300 tys. nowych miejsc pracy w sektorze MSP. Przedstawiciel BCC przypomniał też o narastającym długu

w OFE, wysoko oprocentowanym, który dziś jest nieznanym, bo nie ujęty w statystykach.

Jerzy Bartnik, prezes Związku Rzemiosła Polskiego podkreślał ogrom pracy wkładanej przez partnerów społecznych w ocenę projektu założeń, a potem samego budżetu, które niestety nie są brane pod uwagę. W jego opinii wysokość planowanego wynagrodzenia powinna być różna w różnych częściach kraju, „bo za płacę minimalną 1600 zł brutto w Warszawie można nie przeżyć, a np. w Gołdapi można żyć „nieźle”.

Iwona Sroka z Pracodawców RP powiedziała, że obecne wskaźniki podane przez MF są bardziej realne, ale niektóre, np. wysokość bezrobocia, są nadal niewłaściwe. Dotyczy to też wzrostu wynagrodzeń, który będzie się raczej wahał na poziomie ok. 1 proc., a nie 1,9 proc. Zbyt optymistyczne są dane dotyczące wzrostu dochodów z PIT i VAT. Nie sposób ocenić, czy właściwie wskazane są wpływy z dywidend, bo nie wiadomo, jak zadysponują nimi przedsiębiorcy. Wiceminister Sekuła podkreślił, że rząd jeszcze raz po opiniach partnerów społecznych przyjrzy się wskaźnikom budżetowym przed przekazaniem projektu do Sejmu. Podkreślił jednak, że te, które obecnie wskazał rząd, są zbieżne z podawanymi przez ekonomistów.

Anna Grabowska

Informacja na temat realizacji komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w podziale na województwa, w obszarach: zatrudnienie, integracja społecznej adaptacyjności pracowników i przedsiębiorstw oraz edukacja

Efekty wykorzystania funduszy unijnych

Na posiedzeniu Zespołu Problemowego ds. Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, 18 czerwca 2012 r., omówiony został stan wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych. Przedstawiciele resortu rozwoju regionalnego poinformowali o wykorzystaniu udzielonego wsparcia oraz wskaźnikach postępu rzeczowego w obszarach: transport, wodociągi i kanalizacja, przedsiębiorstwa, internet, ochrona zdrowia, edukacja oraz turystyka.

Według stanu na 11 czerwca 2012 r. zawarto ponad 30,8 tys. umów o dofinansowanie realizacji projektów o wartości blisko 23,2 mld zł krajowych środków publicznych, co stanowi 69,1 proc. alokacji na lata 2007–2013. Najlepiej było w obszarze zatrudnienia, gdzie wykorzystano już 78 proc. alokacji na lata 2007–2013. Sprawnie zagospodarowywane są też środki w obszarze adaptacyjności pracowników i przedsiębiorstw, gdzie wykorzystano już 72,4 proc. alokacji na lata 2007–2013. Natomiast najniższy poziom kontraktacji odnotowano w obszarze integracji społecznej, gdzie zużycie funduszy wynio-

sło 60,5 proc. W podziale na regiony stopień zakontraktowanych środków najwyższy jest w województwie łódzkim (82,1 proc.), małopolskim (76,3 proc.), pomorskim (72,3 proc.), natomiast najniższy w województwach: opolskim (60,5 proc.), wielkopolskim (62,4 proc.) i warmińsko-mazurskim (64,9 proc.).

W komponentie regionalnym od początku realizacji programu zatwierdzono wnioski o płatność na kwotę blisko 16,2 mld zł, co stanowi 51 proc. alokacji w latach 2007–2013. I tutaj najwyższy poziom wydatkowania osiągnięto w obszarze zatrudnienia – 67,6 proc. realizacji alokacji w omawianym okresie (ponad 6,8 mld zł), najniższy natomiast w obszarze edukacji – 39,9 proc. (prawie 3,3 mld zł). Jeśli chodzi o zróżnicowanie regionalne, to najwyższy poziom wydatkowania miał miejsce w województwie łódzkim (57,3 proc.), świętokrzyskim (56,5 proc.) i pomorskim (56,3 proc.). Natomiast najniższe wskaźniki odnotowano w województwach: wielkopolskim (41,8 proc.), mazowieckim (45,1 proc.) i opolskim (45,5 proc.).



Fot. CPS Dialog



Fot. CPS Dialog

Zatrudnienie. W przypadku zatrudnienia do końca 2011 r. blisko 708 tys. osób zakończyło udział w projektach aktywizacji zawodowej w ramach Priorytetu VI, w tym ponad 282,1 tys. osób młodych oraz ponad 77 tys. osób w wieku 50 plus. Wsparciem szkoleniowym objęto także ponad 199,8 tys. osób długotrwale bezrobotnych i ponad 24,6 tys. niepełnosprawnych.

Środki finansowe z programu Program Operacyjny Kapitał Ludzki na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej dotychczas otrzymało ponad 124,5 tys. osób, co stanowi 117,5 proc. realizacji celu. Są to głównie firmy jednoosobowe. Wartość docelowa wskaźnika nie została zrealizowana w trzech województwach: opolskim (2,6 tys.), lubelskim (7,3 tys.) i małopolskim (8,7 tys.).

Integracja społeczna. Udział w projektach zakończyło 164,9 tys. klientów instytucji pomocy społecznej, co stanowi realizację celu na poziomie 32,6 proc. Ponad 197,9 tys. klientów pomocy społecznej objęto kontraktami socjalnymi.

Najwyższy stopień realizacji wskaźnika dotyczącego klientów instytucji pomocy społecznej, którzy zakończyli udział w projektach w zakresie aktywnej integracji, odnotowano w województwie warmińsko-mazurskim (74,9 proc.) i kujawsko-pomorskim (45 proc.). W pozostałych regionach do końca 2011 r. nie przekroczono 40 proc. celu. Najniższą realizację miernika odnotowano w województwie lubuskim (15,9 proc.). Najwyższy stopień realizacji założeń w odniesieniu do klien-

tów instytucji pomocy społecznej, którzy zostali objęci kontraktami socjalnymi, miał miejsce w województwie warmińsko-mazurskim (68,1 proc.), najniższy zaś w lubuskim (14,3 proc.).

Wsparcie w projektach konkursowych realizowanych przez inne podmioty niż ośrodki pomocy społecznej i powiatowe centra pomocy rodzinie otrzymało blisko 85 tys. osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (56,8 proc.). W ramach dofinansowanych projektów na rzecz sektora ekonomii społecznej pomoc dostało 5,4 tys. podmiotów oraz blisko 85 tys. osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Najlepsze wyniki w tym obszarze osiągnięto w województwach: łódzkim, małopolskim i śląskim. Najniższy stopień realizacji odnotowano natomiast w województwie warmińsko-mazurskim (60 podmiotów), wielkopolskim (163) i mazowieckim (250).

Adaptacyjność pracowników i przedsiębiorstw. Wsparciem szkoleniowym w celu podniesienia własnych kwalifikacji objętych zostało prawie 451,8 tys. pracowników, co stanowi 199 proc. realizacji celu. Na tle kraju wyróżnia się tu województwo mazowieckie, gdzie udział w projektach zakończyło ponad 49,7 tys. pracujących osób dorosłych. Najlepsze wyniki osiągnięto w województwach: warmińsko-mazurskim (3,3 tys.), małopolskim (5,8 tys.) i pomorskim (4,1 tys.). Najgorsze były one na Śląsku i Mazowszu, gdzie cel został zrealizowany zaledwie na poziomie odpowiednio 6,7 proc. (1,1 tys.) i 10,5 proc. (2,2 tys.).

Edukacja. W ramach edukacji przedszkolnej, do końca 2011 r., wsparciem objęto blisko 3,2 tys. ośrodków wychowania przedszkolnego (66,8 proc. założeń), które zostały utworzone lub dofinansowane w celu organizacji kolejnych oddziałów w ramach EFS. Edukacją przedszkolną otoczono ponad 96,8 tys. dzieci w wieku 3–5 lat z obszarów wiejskich. Największą liczbę ośrodków wychowania przedszkolnego objęto wsparciem w województwach: podkarpackim (362), śląskim (341) i kujawsko-

-pomorskim (295), najmniej zaś skorzystano w tym obszarze w województwach: zachodniopomorskim (99) i lubuskim (111).

Gorzej wygląda sytuacja w zakresie kształcenia ustawicznego. Do końca 2011 r. w projektach poświęconych formalnemu kształceniu ustawicznemu udział wzięło zaledwie 25,4 tys. osób. Przyczyną było przede wszystkim niewielkie zainteresowanie edukacją w formach szkolnych. Najwyższy stopień realizacji celu osiągnięto w tym obszarze w Wielkopolsce (35,8 proc.), a najniższy na Podkarpaciu (5,6 proc.).

Programy rozwojowe wdrożyło ponad 10 tys. szkół podstawowych, gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych prowadzących kształcenie ogólne oraz 2,6 tys. szkół i placówek kształcenia zawodowego. Ponad 50,1 tys. nauczycieli uczestniczyło w projektach poświęconych doskonaleniu zawodowemu w krótkich formach. Z tego ponad 18 tys. osób pochodziło z obszarów wiejskich, a 3,4 tys. to nauczyciele kształcenia zawodowego. Cel został już zrealizowany w województwach: świętokrzyskim (4,1 tys.), kujawsko-pomorskim (5,8 tys.) i zachodniopomorskim (3,5 tys.). Niskie wskaźniki wykonalności odnotowano natomiast w województwach: podkarpackim (1,4 tys.) i mazowieckim (3,6 tys.).

Regionalne Programy Operacyjne. Podczas posiedzenia zespołu reprezentant Ministerstwa Rozwoju Regionalnego przedstawił również informacje dotyczące realizacji Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO). Jak podał, do 31 maja 2012 r. w ramach 16 RPO zostały złożone 50 654 wnioski o dofinansowanie na łączną kwotę dofinansowania 101,9 mld zł. Do realizacji zatwierdzono 28 989 wniosków, przy czym podpisano umowy lub wydano decyzje w przypadku 25 542 projektów o wartości dofinansowania z UE na kwotę 55,6 mld zł, co stanowi 77,6 proc. alokacji na lata 2007–2013. Beneficjenci wykazali poniesienie 32,9 mld zł wydatków, co stanowi 46 proc. alokacji.

We wszystkich województwach zakontraktowano już ponad 70 proc. dostępnych środków; w łódzkim było to nawet 89,8 proc., w pomorskim 89 proc., w wielkopolskim 87,5 proc. Najniższy poziom kontraktacji odnotowano natomiast w województwie podlaskim 70,7 proc. i mazowieckim 70,6 proc. Udzielone środki zostały wykorzystane przede wszystkim w obszarach: transport (27,7 proc. ogólnej wartości podpisanych umów), badania i rozwój, innowacje, przedsiębiorczość (22,1 proc.), a także inwestycje w infrastrukturę społeczną (12 proc.).

Krajowa Rezerwa Wykonania. Jeśli chodzi o Krajową Rezerwę Wykonania (KRW), to – jak poinformował przedstawiciel Ministerstwa Rozwoju Regionalnego – z KRW przyznano ponad 512 mln euro, a w ramach Dostosowania Technicznego 210 mln euro dodatkowych środków. Największą kwotę otrzymały województwa: opolskie i lubuskie.

Ogółem średnia wartość realizowanych projektów waha się od 2,9 mln zł (województwo śląskie) do 7,3 mln zł (województwo mazowieckie). Najwięcej środków trafiło do branż: transportowej (29 proc.), badania i rozwój, innowacje, przedsiębiorczość (25 proc.), inwestycje w infrastrukturę społeczną (ok. 13 proc.). ■

*Opracowała
Anna Grabowska*

Kalendarium dialogu

– w zespołach branżowych

29.05.2012 posiedzenie Zespołu Trójstronnego ds. Ochrony Zdrowia na temat: stanu prac nad projektem ustawy o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym, projektu rozporządzenia w sprawie sposobu ustalania minimalnych norm zatrudnienia pielęgniarek i położnych w podmiotach leczniczych niebędących przedsiębiorcami, kontraktacji świadczeń opieki zdrowotnej w zakresie ratownictwa medycznego na 2012 r. w kontekście sytuacji podmiotów publicznych niewyłonionych w toku postępowań konkursowych. Zespół zdecydował także o reaktywowaniu prac Zespołu ds. Ratownictwa Medycznego.

29.05.2012 posiedzenie Zespołu Trójstronnego ds. Społeczno-Gospodarczych, Restrukturyzacji Górnictwa i Przetwórstwa Siarki. Prezesi Kopalni i Zakładów Chemicznych Siarki „Siarkopol” SA w Grzybowie oraz Kopalni Siarki „Machów” SA przedstawili aktualną sytuację i problemy w tych zakładach. Zapoznano się także z zaawansowaniem prac likwidacyjno-rekultywacyjnych realizowanych przez Kopalnię Siarki „Machów” SA. Omówiono również: kwestię sprzedaży akcji i prywatyzację KiZChS „Siarkopol” SA w Grzybowie, sprawę przekazania 100 proc. akcji Kopalni Siarki „Machów” SA w Tarnobrzegu samorządowi Miasta Tarnobrzeg, zasadność zlecenia nadzoru właścicielskiego nad przedsiębiorstwem państwowym w likwidacji – KiZPS „Siarkopol” w likwidacji w Tarnobrzegu – organom władzy samorządowej.

5.06.2012 posiedzenie Zespołu Trójstronnego ds. Branży Węgla Brunatnego, podczas którego rozmawiano o: prywatyzacji Kopalni Węgla Brunatnego „Konin” SA i Kopalni Wę-

gla Brunatnego „Adamów” SA, przebiegu negocjacji w sprawie pakietu społecznego, konsolidacji w PGE GiEK SA, restrukturyzacji w PGE SA, sporów zbiorowych w Kopalniach Węgla Brunatnego Bełchatów i Turów.

Podczas posiedzenia zespołu przypomniano, że 28 maja 2012 r. minister skarbu państwa podpisał warunkową umowę sprzedaży kopalń KWB Adamów i KWB Konin na rzecz Zespołu Elektrowni Pątnów Adamów Konin SA. Inwestor zadeklarował gwarancje pracownicze dla zatrudnionych na stanowiskach bezpośrednio produkcyjnych przy wydobywaniu węgla przez okres 36 miesięcy, a dla pozostałych pracowników przez okres 6 miesięcy. Przedstawiciele związków zawodowych wyrazili niezadowolenie z powodu zbyt niskiej ceny sprzedaży kopalń oraz niestworzenia przez Ministerstwo Skarbu Państwa odpowiednich warunków do negocjacji z inwestorem. Podkreślali, że było zbyt mało czasu na wypracowanie zapisów pakietu socjalnego. Domagali się np. precyzyjnego określenia grupy pracowniczej, której dotyczy gwarancja 36-miesięcznego okresu zatrudnienia. Związkowcy z KWB Adamów i KWB Konin złożyli też oświadczenie, iż nie przyjmują do wiadomości informacji ministerstwa na temat prywatyzacji tych kopalń oraz przebiegu negocjacji w sprawie pakietu socjalnego. Spory zbiorowe prowadzone przez związki zawodowe z kopalń w Bełchatowie i Turowie dotyczą wciąż niepodpisanego na 2012 rok porozumienia płacowego, planowanych zmian strukturalnych w PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna SA, które mogą, zdaniem strony związkowej, doprowadzić do wydzielenia z kopalni oddziałów remontowych, a także niekonsultowania ze związkami zawodowymi propozycji zmian organizacyjnych w sprawach pracowniczych.

26.06.2012 posiedzenie Zespołu Trójstronnego ds. Branży Chemicznej, którego uczestnicy zapoznali się ze stanowiskami MSP, pracodawców i związków zawodowych dotyczących ogłoszenia przez firmę Norica Holding S.a.r.l. wezwania do zapisów na akcje spółki Zakłady Azotowe w Tarnowie-Mościcach SA oraz w związku z ogłoszeniem przez firmę Synthos SA wezwania na zakup 100 proc. akcji Zakładów Azotowych Puławy SA.

Ministerstwo Skarbu Państwa przedstawiło informację na temat planów prywatyzacji Spółek Wielkiej Syntezy Chemicznej. Przedstawiciel Ciech SA poinformował o planach restrukturyzacji i sprzedaży spółek Grupy Ciech SA, a przedstawiciel PKN Orlen SA przedstawił informację dotyczącą strategii działania w odniesieniu do ANWIL SA.

Przedstawiciele Ministerstwa Finansów omówili stan prac nad nowelizacją ustawy akcyzowej, w tym zwolnienia z akcyzy gazu jako surowca oraz energii elektrycznej dla przemysłu energochłonnego. Przedstawiciele Ministerstwa Gospodarki i pracodawców przedstawili zagrożenia dla przemysłu chemicznego w Polsce, w związku z przystąpieniem Rosji do Światowej Organizacji Handlu oraz stan negocjacji z USA i Kanadą w sprawie wolnego handlu. Związkowcy zgłosili uwagi związane z poziomem płac w polskich przedsiębiorstwach przemysłu chemicznego w stosunku do konkurencyjnych firm z Unii Europejskiej.

2.07.2012 posiedzenie Zespołu Trójstronnego ds. Społeczno-Gospodarczych Warunków Restrukturyzacji Zakładów Przemysłowego Potencjału Obronnego poświęcone m.in.: informacji o realizacji wypłat w ramach Programu Mobilizacji Gospodarki na 2012 r., informacji o stanie zaawansowania prac związanych z zawieraniem przez MON umów na 2012 r. i umów wieloletnich na sprzęt i uzbrojenie pochodzące z zakładów Przemysłowego Potencjału Obronnego oraz informacji na temat projektu nowego programu rządowego dla sektora przemysłu obronnego po 2012 r.

3.07.2012 posiedzenie Podzespołu ds. Przemysłu Farmaceutycznego Zespołu Trójstronnego ds. Branży Chemicznej, m.in. na temat wdrażania ustawy o refundacji leków i jej wpływu na kondycję krajowego przemysłu farmaceutycznego. Omawiano także kwestie: limitowania wydatków publicznych na leki w świetle komunikatu Komisji Europejskiej „Działania w ramach strategicznego planu realizacji europejskiego partnerstwa na rzecz innowacji sprzyjającej aktywnemu starzeniu się w dobrym zdrowiu” oraz konsekwencje zaakceptowania przez Polskę umowy o jednolitym patencie europejskim i europejskim sądzie patentowym na przykładzie wysoko innowacyjnej branży produkcji leków. Tematem dyskusji była również prywatyzacja Warszawskich Zakładów Farmaceutycznych POLFA SA.

17.07.2012 posiedzenie Zespołu Trójstronnego ds. Żeglugi i Rybołówstwa Morskiego. Omawiano: stanowisko rządu w sprawie pomocy publicznej dla transportu morskiego, założenia do ustawy o pracy na statkach morskich, porozumienie między Norwegią a Polską w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego, kwestie emerytur dla rybaków, bezpieczeństwo w porcie Gdynia.

Anna Grabowska

Dialog w regionach

– Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego

31.05.2012 posiedzenie WKDS województwa wielkopolskiego, którego tematem było: „Umowy śmieciowe – szansa na rynku pracy czy współczesny wyzysk?”. Podczas spotkania swoje opinie i informacje przedstawili zaproszeni goście, m.in. dr Krystyna Babiak, Dziekan Okręgowej Izby Radców Prawnych w Poznaniu oraz Krzysztof Fiklewicz, Okręgowy Inspektor Pracy w Poznaniu.

W ocenie członków WKDS obecne uregulowania prawne dotyczące zawierania umów o dzieło nie zobowiązują zleceniodawcy ani zleceniobiorcy do odprowadzania składek do ZUS. Rodzi to obawy, że zatrudnione dzisiaj osoby na podstawie tych umów nie zgromadzą wystarczających środków do godnego życia po osiągnięciu wieku emerytalnego. Niepokojący jest również fakt, iż rosnąca ilość zawieranych umów o dzieło w 2012 r. określona została na poziomie 26 proc. ogólnie zatrudnionych. Osoby pracujące na podstawie umowy cywilnoprawnej pozbawione są m.in. świadczeń gwarancyjnych, np.: za czas przestoju, choroby, macierzyństwa oraz odszkodowania za wypadek przy pracy. Zastosowania nie mają również przepisy Kodeksu pracy dotyczące ochrony wynagrodzenia, prawa do urlopu i dni wolnych. Zdaniem Komisji konieczne jest wprowadzenie zmian w prawie, które zobowiążą pracodawców i pracowników do uiszczania składek emerytalno-rentowych od umów cywilnoprawnych.

15.06.2012 posiedzenie WKDS województwa świętokrzyskiego na temat trudnej sytuacji produkcyjno-ekonomicznej Huty CELSA w Ostrowcu Świętokrzyskim w związku z pojawieniem się nieuczciwej konkurencji na krajowym rynku stali i zagrożeniem utraty z tej przyczyny wielu miejsc pracy. Prezentowane przez przedstawicieli kierownictwa

CELSY oraz Polskiej Izby Przemysłowo-Handlowej opinie wskazują, że na polskim rynku pojawia się stal nieopodatkowana VAT, której ceny są niższe niż koszty produkcji stali obciążonej podatkiem. Budzi to niepokój środowiska polskiego przemysłu hutniczego. Chodzi o tzw. łańcuszek podatkowy VAT, w którym transakcje nie są deklarowane polskim organom podatkowym, a dostawca towaru z Unii Europejskiej określa zerowy VAT od tzw. wewnątrzspółnotowej dostawy towarów i jest w stanie zaoferować niższą cenę polskim pośrednikom. Huta CELSA notuje w tym samym okresie sprzedaż mniejszą o 30–40 proc. WKDS zapowiedziała opracowanie i przedłożenie swojej opinii stosownym resortom, a w pierwszej kolejności Trójstronnej Komisji, Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz europarlamentarzystom z województwa świętokrzyskiego.

19.06.2012 posiedzenie prezydium WKDS województwa lubelskiego o rozwoju i modernizacji transportu kolejowego w tym regionie, w tym działań na rzecz realizacji linii kolejowej nr 7: Warszawa Wschodnia Osobowa – Lublin – Dorohusk – Granica Państwa. Temat zreferował przewodniczący zespołu WKDS ds. Transportu Regionalnego Marek Kołodziejczyk (FZZ). Innym z poruszanych punktów dotyczących branży transportowej była informacja dotycząca budowy obwodnicy Nałęczowa. Istnieje zagrożenie, że w przypadku braku obwodnicy UE nie przyzna pieniędzy na realizowane tam projekty, a może nawet zechce dopominać się o zwrot kwot już przyznanych i wydanych.

21.06.2012 posiedzenie WKDS województwa łódzkiego z udziałem sekretarza stanu w MPiPS dra hab. Jacka Męciny. Mówił on

o zmianach w zakresie form zatrudnienia pracowników i planowanej polityki rynku pracy, planach resortu co do upodmiotowienia regionalnego rynku pracy, wzmocnienia polityki regionalnej i stworzenia krajowego funduszu szkoleniowego. Celem jest nawiązanie przez urzędy pracy relacji z pracodawcami i wprowadzenie efektywności zatrudnieniowej i kosztowej. Za równie istotne uznał zwiększenie aktywności zawodowej kobiet.

Prezes Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej SA przedstawił informację dotyczącą działalności tej strefy w kontekście tworzenia nowych miejsc pracy w województwie. Mówił też o przeprowadzonych kontrolach i wywiązywaniu się firm z deklarowanej wielkości zatrudnienia. Kolejnym tematem były wyniki pracy Państwowej Inspekcji Sanitarnej w kwestii afery solnej i jajecznej. 28 lutego 2012 r. Główny Inspektor Sanitarny powiadomił o nielegalnym używaniu soli wypadowej w produkcji żywności. W związku z tym PIS w Łodzi przeprowadził 2000 kontroli, podczas których m.in. zarekwirowano 85 ton takiej soli.

Podczas posiedzenia WKDS przedstawiona została też sytuacja ekonomiczno-społeczna województwa łódzkiego, w tym problem bezrobocia.

25.06.2012 posiedzenie WKDS województwa podlaskiego poświęcone sytuacji w Chłodni Białystok i PMB SA. Sytuacja obydwu firm od strony spraw własnościowych jest niezwykle skomplikowana. Skarb Państwa jest mniejszościowym współwłaścicielem Chłodni Białystok – 49,15 proc., resztę posiada PMB SA. Właścicielem PMB jest kilka spółek prywatnych. Do niedawna Chłodnia Białystok była rentowną spółką. Jej problemy zaczęły się z chwilą przekazania większościowego pakietu własnościowego PMB. W marcu 2012 r. doszło do przekazania z Chłodni do PMB 70 osób, gdy PMB szykowało już grupowe zwolnienie. Dalsza sytuacja zakładów budzi zaniepokojenie pracowników i działających w nich związków zawodowych, które poruszyły problem na posiedzeniu WKDS.

2.07.2012 posiedzenie WKDS województwa podkarpackiego poświęcone sytuacji na kolei na obszarze Podkarpacia. Wziął w nim udział Andrzej Massel, podsekretarz stanu ds. kolejnictwa w Ministerstwie Infrastruktury. Przedstawiona została sytuacja bieżących i przewidywanych na najbliższe lata inwestycji, modernizacji i remontów istniejącej sieci linii i zakładów kolejowych. Akcentowano fakt wieloletnich zaniedbań w tym, co powoduje nawarstwienie się problemów w chwili obecnej, nałożenie się w jednym czasie wielu prac remontowo-modernizacyjnych, które w przyszłości mają przyczynić się do znacznej poprawy komfortu podróży oraz zwiększenia atrakcyjności w przewożeniu większej ilości towaru transportem kolejowym. Minister zachęcał do inwestowania w poprawę infrastruktury. Wyraził pogląd, że tylko modernizacja i rewitalizacja istniejących linii kolejowych może przynieść odczuwalną przez pasażerów poprawę w funkcjonowaniu połączeń kolejowych i komforcie pasażerów. Zachęcał do podjęcia wspólnego wysiłku przez rząd i samorząd w pozyskiwaniu środków na modernizację i rozbudowę linii kolejowych.

Inną kwestią poruszaną na posiedzeniu WKDS była likwidacja stalowowolskiej Sekcji Utrzymania i Napraw Wagonów i Taboru Trakcyjnego PKP Cargo, wskutek czego pracę może stracić ok. 40 pracowników tego zakładu. PKP Cargo Wschodni Zakład Spółki w Lublinie zażądał od pracowników podpisania deklaracji, w której mają wyrazić zgodę na przeniesienie ich z tym samym uposażeniem do zakładu w Skarżysku Kamiennej. WKDS zwróciła się w tej sprawie z apelem do spółki PKP Cargo o powstrzymanie likwidacji zakładu w Stalowej Woli.

29.08.2012 posiedzenie WKDS województwa świętokrzyskiego, którego tematem był przede wszystkim „Stan przygotowania samorządów terytorialnych województwa świętokrzyskiego do realizacji nowych zadań w systemie publicznego transportu zbiorowego”. Do udziału w posiedzeniu zaproszeni

zostali: marszałek województwa świętokrzyskiego, przewodniczący Konwentu Starostów, prezes Związku Miast i Gmin Regionu Świętokrzyskiego oraz przedstawiciele Polskiej Izby Gospodarczej Transportu Samochodowego i Spedycji. Marszałek województwa świętokrzyskiego przedstawił również informację o sytuacji Świętokrzyskich Zakładów Przewozów Regionalnych PKP-PLK.

4.09.2012 posiedzenie prezydium WKDS województwa mazowieckiego. Zdecydowano, że Komisja zajmie się opiniowaniem projektu „Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego do 2030 roku”. Komisja chce przyjąć opinię w tej sprawie i przekazać ją marszałkowi województwa mazowieckiego. Zaplanowano też oddzielną debatę na temat sposobu finansowania ochrony zdrowia na Mazowszu. W opinii WKDS otrzymuje ono za mało środków z budżetu państwa na pokrycie wydatków związanych z ochroną zdrowia.

5.09.2012 tematowi sytuacji w przedsiębiorstwie LZPS Sp. z o.o. w likwidacji poświęcone było nadzwyczajne posiedzenie plenarne WKDS w Lublinie. Członkowie Komisji zwrócili się z apelem do zarządu Protektor SA, likwidatora LZPS Sp. z o.o. w likwidacji oraz związków zawodowych działających w spółce, by przy udziale mediatora, desygnowanego przez ministra pracy i polityki społecznej wypracowano wspólne rozwiązanie zaistniałego w zakładzie konfliktu społecznego z poszanowaniem prawa i godności oraz postulatów obydwu stron.

Anna Grabowska

Kalendarium dialogu – na konferencjach i seminariach

23.06.2012 w sali kolumnowej Sejmu obradowało XV Forum Inicjatyw Oświatowych zorganizowane przez Federację Inicjatyw Oświatowych (FIO) pod hasłem „Współtwórzmy dobre prawo dla edukacji”. FIO powstała w 1999 r. na fali niezadowolenia i protestów lokalnych społeczności w związku z zamykaniem małych szkół. Zaproponowała wówczas przejmowanie szkół od samorządów przez stowarzyszenia lokalne z udziałem rodziców, nauczycieli i miejscowych liderów, dzięki czemu uchroniła przed likwidacją ok. 350 szkół. W ciągu ostatnich 50 lat władze samorządowe zamknęły na wsi – głównie z braku środków i niżu demograficznego – pięć tysięcy lokalnych szkół, co piątą z istniejących. Wobec trudnej sytuacji finansowej samorządów gminnych likwidacją zagrożonych jest nawet kilka tysięcy małych wiejskich szkół i wiele placówek edukacji przedszkolnej utworzonych ze środków unijnych.



Fot. FIO

Na Forum debatowano więc, jak wdrażać politykę niezbędnych oszczędności finansowych w gminie, a zarazem utrzymać sieć małych szkół wiejskich i powstałych niedawno placówek przedszkolnych. „Szkoła w środowisku wiejskim ma zupełnie inny, szerszy wymiar niż szkoła w mieście” – przekonywał Piotr Zgorzelski z PSL, przewodniczący

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. To miejsce integracji społecznej, serce wsi. Jedynym skutecznym narzędziem jest dialog i konsultacja wszelkich nowych rozwiązań i decyzji. Tylko dialog oparty o fakty, a nie o emocje – mówiono w dyskusji – umożliwi włączenie lokalnej społeczności w proces decyzyjny i przyjęcie przez mieszkańców odpowiedzialności za realizację zadań oświatowych na swoim terenie. Radni przed podjęciem uchwały w sprawie likwidacji szkoły czy przedszkola muszą zapoznać się z opinią reprezentacyjnych centrali związkowych. Tak np. do FZZ w Lublinie tylko w maju br. trafiły projekty uchwał z Chełma, Urszulina, Rybczewic, gminy Kamień i in. Likwidacja Szkoły Podstawowej nr 10 im. ks. J. Popiełuszki w Chełmie wywołała falę protestów.

By ów dialog oprzeć o realne fakty, zaprezentowano – po raz pierwszy właśnie na XV Forum – matrycę kalkulacyjną finansów gminnych przeznaczonych na edukację. Opracowano ją w ramach współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego projektu „Monitoring procesu przekazywania szkół i przedszkoli zagrożonych likwidacją organizacjom pozarządowym”. Jest to narzędzie internetowe, które pozwala ocenić koszty i realne możliwości prowadzenia przez organ społeczny placówki oświatowej przeznaczonej do zamknięcia, a przejętej od gminy. Z doświadczeń wynika, że wprowadzone po przejściu zmiany organizacyjne i oszczędności umożliwiają jej funkcjonowanie mniejszym kosztem.

Uczestnicy Forum uchwalili pięć propozycji zmian prawnych, które mogłyby co najmniej złagodzić obecne kłopoty oświaty i edukacji wynikające ze złego prawa. Wśród nich bardzo ważny jest też problem naliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych placówek

wek edukacji przedszkolnej, czyli przedszkoli i punktów przedszkolnych. Projekt Ministerstwa Finansów o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw przewiduje, że obecna dotacja dla tych placówek wynosząca 75 proc. i 40 proc. dotacji placówek publicznych będzie pomniejszona o kwotę opłat za świadczenia udzielane przez publiczne przedszkole w czasie przekraczającym wymiar bezpłatnych zajęć oraz o kwotę opłat za korzystanie z wyżywienia.

Gdyby jednak obniżono dotacje, oznaczałoby to likwidację większości niepublicznych placówek, które już dziś mają dużo niższe niż samorządowe dofinansowanie. Stowarzyszenie Rodziców TU wie, o czym mówi – utworzyło 130 miejsc dla przedszkolaków z Zalesia Górnego i okolic. Poza tym prowadzi dwa małe przedszkola – w Jeziórku i Gabryelinie, od pięciu lat realizuje projekty unijne, w tym wraz z czterema organizacjami pozarządowymi projekt „Mazowieckie Małe Przedszkola” (powstało 30 wiejskich placówek przedszkolnych) oraz autorski program Moniki Ebert, prezeski TU, „Nasze Małe Mazowieckie Przedszkola”, największy w latach 2009–2010 (dofinansowanie 3 mln zł). Utworzono 10 przedszkoli, a kolejne 15 objęto wszechstronnym wsparciem. Program zajął pierwsze miejsce na liście rankingowej konkursu na przedszkola.



Fot. CPS Dialog

Wiceprezesa TU, Katarzyna Czublun, przekonywała, że rodziców przedszkolaków nawet z tych podwarszawskich, zdawałoby się, niebiednych okolic nie stać na dodatkowe

opłaty. Można by dodać – zamiast wyrównania szans i gonięcia krajów Unii w wychowaniu przedszkolnym – będzie powrót do elitarności wczesnej edukacji, stanie się dostępna dla tych „z kasą”, skoro skromnie sytuowanych i biednych nie stać na dopłaty.

20.07.2012 PKPP Lewiatan ogłosił Manifest Cyfrowy. „Stworzenie Polski Cyfrowej jest dla nas wyzwaniem cywilizacyjnym” – brzmi jedno ze stwierdzeń Manifestu. Uzasadnieniem jest m.in. fakt, iż cyfryzacja wpływa na szybszy wzrost PKB. Eksperti Deloitte prognozują na przykład, że w 2020 r. internet pozwoli wypracować od 9,5 do 13,1 proc. PKB. Obecnie jest to 4,8 proc. Zwiększenie dostępu do szerokopasmowego internetu jest więc nie tylko nadzieją dla użytkowników, ale także słabnącej gospodarki.

Zdaniem Henryki Bochniarz, szefowej Lewiatana, polscy przedsiębiorcy nie wykorzystują dostatecznie internetu w działalności gospodarczej. „Strony internetowe często są ograniczone do podstawowych danych i informacji. Powoli zwiększa się też udział reklamy internetowej. Firmy niejednokrotnie nie są w stanie zaoferować sprzedaży online, nie korzystają z portali społecznościowych. To się musi szybko zmienić i o to apelujemy w Manifestie” – mówi.

1.08.2012 na konferencji PKPP Lewiatan w Warszawie przedstawiono wyniki najnowszych badań mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw przeprowadzonych w ramach współfinansowanego z EFS projektu „Monitoring sektora MSP w latach 2010–2012”. Badanie zrealizowane według koncepcji Lewiatana przez CBOS między kwietniem a lipcem 2012 r. na ogólnopolskiej próbie 1500 firm jest największym w Polsce i dziesiątym z kolei badaniem tego sektora. Wynika z niego, że prawie 60 proc. firm mikro-, małych i średnich uważa, że czeka nas silniejsze niż w latach 2008–2009 spowolnienie gospodarcze, by nie rzec – kryzys. Częściej niż co trzeci (37,5 proc.) właściciel lub menedżer zarządza-

jący firmą z tego sektora liczy się z możliwością bankructwa, w tym niemal co dziesiąty (8,4 proc.) już czuje się bankrutem. Najwięcej takich „czarnowidzów”, a może realistów, jest w budownictwie, transporcie i branży hotelarsko-gastronomicznej, najmniej natomiast – w informacji i komunikacji, obsłudze nieruchomości oraz działalności doradczej i naukowej.

Dla ponad 42 proc. MSP badanych w tym roku celem najważniejszym – podobnie jak to było w zeszłym roku – jest przetrwanie, ale to prawie o 7 proc. więcej niż w 2011 r. Równocześnie ponad 47 proc. firm za taki cel uznaje wzrost sprzedaży, zysku, udziału w rynku. Sytuacja jest więc mocno zróżnicowana i trudno przewidywalna. 78 proc. badanych zapewnia, że zamierza utrzymać zatrudnienie, jeśli sytuacja na to pozwoli. Przyjmować nowych pracowników ma zamiar niespełna 13 proc., zwalniać – 9 proc. W czterech województwach: zachodniopomorskim, śląskim, łódzkim i pomorskim więcej firm mówi, że będzie zwalniać, w trzech – wielkopolskim, podlaskim i małopolskim odwrotnie, więcej zapowiada się przyjęć niż redukcji.

Według badania podwyżki deklaruje najczęściej, bo prawie 36 proc. firm z branży hotelarsko-gastronomicznej, gdzie płace są niskie, oraz z województwa łódzkiego (ponad 60 proc. firm), co tłumaczy się tym, że łódzkich pracowników, zwłaszcza specjalistów, wsysa Warszawa. We wszystkich sektorach gospodarki, poza handlem, strategia MSP jest taka sama – akceptacja dla wzrostu wynagrodzeń, ograniczona skłonność do zatrudniania, a w handlu nawet jego spadek. Optymistycznie, jak wynika z badania, rysuje się priorytet biznesowy na najbliższe dwa-trzy lata: jest nim inwestowanie w rozwój zawodowy pracowników, a nie wykorzystywanie ich rotacji. Jeśli jednak „misię” mają wybierać między inwestycjami w człowieka, a inwestycjami „twardymi” – w majątek trwały, 60 proc., a w firmach przemysłowych nawet 84 proc., uważa inwestycje w majątek za ważniejsze w najbliższych latach niż inwestycje w pracowników.

28.08.2012 Rada Ochrony Pracy przy Sejmie RP debatowała nad warunkami pracy w górnictwie. W 32 polskich kopalniach węgla kamiennego zatrudniających ponad 100 tys. osób występują wszystkie znane zagrożenia naturalne powodowane np. metanem i jego wyrzutami, pyłem węglowym, tąpnięciami, pożarami itp. Badania wykazują stałe zwiększanie się ich nasilenia wraz z głębokością eksploatacji – dochodzi ona nawet do 1300 m. Takie, najogólniej biorąc, jest tło wypadków, których liczba w ostatnich latach nieco maleje, ale wciąż wysoka jest wypadkowość śmiertelna. Z danych Wyższego Urzędu Górniczego wynika, że od początku br. do dnia obrad Rady doszło do 21 wypadków śmiertelnych i 15 ciężkich. W zeszłym roku odnotowano ogółem ok. 3 tys. wypadków, w tym 28 śmiertelnych i 26 ciężkich.

Zarówno kontrole WUG, jak i Państwowej Inspekcji Pracy wykazują, że większość wypadków spowodowana jest błędem człowieka. Według WUG ponad 70 proc. wypadków w górnictwie wynika z nieostrożności poszkodowanego, braku nadzoru ze strony przełożonych i złej organizacji pracy. Podczas ubiegłorocznych kontroli Urząd stwierdził blisko 2000 przypadków rażących naruszeń przepisów bhp, w większości (ponad 1600) sytuacji wymagało to wstrzymania ruchu urządzeń i robót górniczych. Inspektorzy PIP obok oczywistych zaniedbań – jak śliskie lub zatarasowane drogi transportowe i, uważa, ucieczkowe – wskazywali też na stale pogarszające się warunki klimatyczne, wyeksploatowane maszyny i niedostateczną kontrolę stanu technicznego. System kontrolny to „pięta achillesowa” kopalnianego managementu. W skierowanym do rządu stanowisku ROP zaproponowała m.in. wzmocnienie funkcji kontrolnych PIP, wprowadzenie lepszej ochrony prawnej dla pokrzywdzonych i świadków łamania prawa pracy oraz osób wskazujących na nieprawidłowości w zakładach.

Irena Dryll

Resort pracy dostrzega potrzebę modyfikacji Programu 50 plus oraz uruchomienia dodatkowych środków z Funduszu Pracy na aktywizację zawodową i społeczną osób starszych.

W trosce o aktywizację osób starszych

Warto przygotowywać się do aktywności zawodowej ludzi w wieku 50 plus jak najszybciej. W tej kwestii Polska ma do wykonania bardzo ważne zadanie – mówił minister pracy i polityki społecznej Władysław Kosiniak-Kamysz podczas ogólnopolskiej konferencji „Wyrównywanie szans na rynku pracy dla osób 50 plus – Solidarność pokoleń”.

Konferencja odbyła się 27 i 28 czerwca 2012 r. w Warszawie. Otworzyła ją Czesława Ostrowska, podsekretarz stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, Krajowy Koordynator Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej – jakim ogłoszono rok 2012.

Jak podkreślał w swoim wystąpieniu minister pracy, określony przez Unię Europejską wskaźnik zatrudnienia, jaki powinien być osiągnięty do 2020 r., wynosi 75 proc. Zaznaczył, że wymaga to zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50 plus, a więc w wieku około- i przedemerytalnym.

„Nie sposób mówić o konkurencyjności gospodarki i wydłużaniu wieku emerytalnego bez zapewnienia zatrudnienia dla wszystkich grup wiekowych. Program wspierający osoby starsze na rynku pracy przynosi wymierne efekty” – mówił minister Kosiniak-Kamysz.

Podał, że od III kwartału 2008 r. do końca 2011 r. wskaźnik zatrudnienia wzrósł o ok.

5 pkt proc., co daje 31–37 proc. – mimo wzrostu bezrobocia w tym okresie. W ramach Programu 50 plus udało się przeszkolić ok. 120 tys. osób. Opracowany został dodatkowy plan dla pracodawców, mówiący o tym, że zatrudniający osoby starsze może być zwolniony z opłat na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Dodatkowo, krócej są przez niego wypłacane świadczenia związane ze zwolnieniem lekarskim, tzn. nie 33, a 14 dni.

„Resort pracy i polityki społecznej zdaje sobie sprawę z tego, że Program 50 plus powinien zostać znowelizowany. Jest to jednak ogromne wyzwanie ze względu na zachodzące zmiany społeczno-demograficzne” – wyjaśniał minister. W jego opinii to, że się starzejemy jest z jednej strony ogromnym sukcesem podniesienia jakości życia, ale z drugiej strony wyzwaniem – zarówno demograficznym, jak i gospodarczym.



Fot. CRZL

„Starzenie się społeczeństwa stawia wyzwanie dla systemów związanych z wypłacaniem świadczeń emerytalnych i rentowych. To również ogromne wyzwanie gospodarcze”

Rok 2012 został ogłoszony Europejskim Rokiem Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady Europy. Jego celem jest zwrócenie uwagi na wkład, jaki do społeczeństwa wnoszą osoby starsze, stworzenie możliwości wspierania solidarności, współpracy i zrozumienia między pokoleniami oraz promocja udziału młodzieży i osób starszych we wspólnych inicjatywach. Chodzi także o zachęcenie ludzi do podejmowania konkretnych działań z myślą o tworzeniu warunków sprzyjających aktywności osób starszych

i wzmocnieniu solidarności międzypokoleniowej.

Oficjalna inauguracja polskich obchodów Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej 2012 odbyła się 8 lutego 2012 r. w Warszawie na konferencji pt. „Zaangażuj się!”. Jej organizatorem było Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, które koordynuje działania związane z obchodami Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej w Polsce.

– podkreślał minister pracy. Przypomniawszy pojęcie *silver economy*, a więc efektywny, otwierający się rynek usług i towarów na grupy określonych potrzeb, do której trzeba dotrzeć, której należy dać szansę i stworzyć odpowiednie warunki korzystania z tych usług. Władysław Kosiniak-Kamysz przypomniał zorganizowane w Poznaniu Targi Aktywni 50 plus, podczas których prezentowano usługi i towary dla osób po 50. roku życia. Ponieważ cieszyły się niebywałym powodzeniem, w opinii ministra warto kontynuować ich ideę także w innych regionach Polski. Dodał, że resort pracy przesłał do konsultacji Rządowy Program Wsparcia Aktywności Osób Starszych na lata 2012–2013, który jest doskonałym uzupełnieniem programu „Solidarność pokoleń 50 plus”. Chodzi w nim o aktywność

społeczną po zakończeniu aktywności zawodowej. Zdaniem ministra pracy umożliwienie płynnego przejścia z rynku pracy do aktywności społecznej osób będących na emeryturze jest niezwykle ważnym elementem.

„Populacja osób w wieku emerytalnym będzie rosła. Dlatego w poczuciu odpowiedzialności państwowej ministerstwo pracy przekazało program, który ma wesprzeć inicjatywy (np. uniwersytety trzeciego wieku) umożliwiające płynne przejście na emeryturę. Zwiększenie aktywności zawodowej osób w wieku 50 plus jest jednym z priorytetów funkcjonowania polityki państwa” – mówił podczas konferencji Władysław Kosiniak-Kamysz.

Minister poinformował, że resort pracy wystąpi do Ministerstwa Finansów o uwolnienie środków z Funduszu Pracy na aktywną walkę z bezrobociem. Część uzyskanych funduszy zostanie przeznaczona na najbardziej skuteczne jej formy, skierowane do bezrobotnych absolwentów, takie jak staże czy szkolenia.

Sekretarz stanu w MPiPS Jacek Męcina zauważył, że „grupą, która jest najbardziej mobilna są młodzi. Dlatego dla nich przewidziane będą dotacje na zasiedlenie, by mogli szukać pracy poza miejscem swojego zamieszkania”. ■



Fot. CRZL

Dominika Szaniawska

Forum Ekonomiczne w Krynicy, nazywane „polskim Davos”, jest powszechnie uważane za wydarzenie, podczas którego dochodzi do wielu uzgodnień politycznych i gospodarczych. W tym roku politycy, przedsiębiorcy, ekonomiści i społecznicy stanęli przed trudnym tematem, jakim jest kryzys ekonomiczny

Kryzys – szansa czy zagrożenie?

XXII Forum Ekonomiczne w Krynicy otworzyła sesja plenarna pt. „Nowe wizje na trudne czasy: Europa i świat wobec kryzysu”. Organizatorzy – czyli Instytut Studiów Wschodnich i partnerzy – postarali się, by w ciągu trzech dni, od 4 do 6 września 2012 r., odbyło się blisko 150 paneli. Obok głównych pytań o kryzys wspólnoty europejskiej, politykę energetyczną czy rolę mediów i społeczeństw w nowych czasach pojawiły się problemy ważne z punktu widzenia dialogu społecznego.

W przemówieniu otwierającym Forum prezydent RP Bronisław Komorowski zauważył, że walcząca z kryzysem Europa wyczerpała potencjał instytucji, które zapewniały jej rozwój i dobrobyt. Jak podkreślił, zjawiska kryzysowe, które od pięciu lat obserwujemy w najważniejszej części Zachodu, są lekcją pokory.

„Kryzys obudził nas z luksusowej drzemki, że dobrobyt nie jest dany raz na zawsze. Przyszłość w najbliższych latach należeć będzie do gospodarek, które dbają o stabilność ekonomiczną i o konkurencyjność. To one dają szansę na zwycięstwo, są najlepszym narzędziem obronnym w kryzysie, tym samym to one powinny stanowić oś strategiczną naszych politycznych działań. Źródła kryzysu finanso-

wego tkwią w ludzkich słabościach, takich jak pycha, chciwość i nieumiarkowanie. Co pocieszające – równie ludzkimi cechami możemy te trudności pokonać, wystarczy użyć pokory, oszczędności, umiaru, rozsądku, odwagi” – powiedział.

Prezydent wskazał na działania ważne dla Polski w kontekście rozwoju gospodarczego. Po pierwsze, musimy zadbać o stopniowe redukcje deficytu i długu publicznego, tak aby jednocześnie zmniejszyć zależność od rynków finansowych i zbudować margines swobody w polityce fiskalnej. Powinno to następować w miarę ożywiania sektora prywatnego. Podkreślił dobrą kondycję polskich banków, które wymagają jednak głębokiej restrukturyzacji, a nawet ewentualnych przekształceń właścicielskich, bo „wiara powinna iść w parze z przezornością”. Jego zdaniem Polska musi też utrzymać chłonny rynek wewnętrzny, a tu istotnym filarem ożywienia są małe i średnie przedsiębiorstwa.



Fot. Archiwum ISW

Dodał, że potrzeba nam geograficznej dywersyfikacji biznesu, ze wskazaniem na Chiny, tak aby firmy stworzyły za granicą większe, konkurencyjne struktury.



Fot. Archiwum ISW

Bronisław Komorowski odniósł się też do rynku pracy. Mówił, że „Polska potrzebuje głębokiej reformy wsparcia bezrobotnych, tak aby praca – nie zasiłek, aktywizacja – a nie rejestracja stały się podstawowym celem służb zatrudnienia i osób bezrobotnych. Warto przy tym rozważyć silniejsze włączenie partnerów społecznych: przedstawiciele pracodawców i pracowników w zarządzanie programami rynku pracy”.

W opinii prezydenta niepokojące jest jednak zjawisko utrwalania się pracy „mniej pewnej”, co w praktyce sprowadza się do powszechnego stosowania umów czasowych i na zlecenie. Przewyciężenie tego trendu głowa naszego państwa widzi w zbliżaniu warunków pracy wynikających z różnych form zatrudnienia.

„Celem powinno być usuwanie zbędnych obciążeń pracodawców przy zachowaniu rozsądnego poziomu bezpieczeństwa pracowników. Nie możemy przy tym zapominać o potrzebie zachowania równowagi pomiędzy życiem zawodowym a obowiązkami rodzinnymi” – mówił prezydent, wskazując na potrzebę wzrostu liczny urodzeń.

Ivo Josipović, prezydent Chorwacji i gość specjalny Forum, nawiązał do tytułu konferencji. Jego zdaniem obecny kryzys sprowadza się nie tylko do kryzysu gospodar-

czego, ale także do kryzysu strategii, wizji i przywództwa. Ludzie działający lokalnie nie mają wpływu na to, co się dzieje na górze, a jeśli czują, że nie mogą wyegzekwować swojej woli w ramach demokratycznych uprawnień, mogą się zwrócić ku innym formom, czasem agresywnym. Musimy więc promować takie idee jak: prawo do pracy, równość szans, realną dystrybucję bogactwa, bezpieczeństwo ekonomiczne oraz sprawiedliwość – argumentował.

Mikuláš Dzurinda, premier Słowacji, w czasach, kiedy kraj ten wprowadzał euro – jako jedyny z naszego regionu – swoje przemówienie w ramach sesji plenarnej „Państwa postkomunistyczne – między marzeniami a rzeczywistością”, podsumował stwierdzeniem, że może Słowacja nie jest zwycięzcą, ale dużo lepiej jest być w centrum wydarzeń niż na ich peryferiach. Jego zdaniem w Europie jest przestrzeń do lepszej współpracy, by zaoszczędzić pieniądze i jednocześnie je zainwestować, ale nie uda się tego przeprowadzić bez reform strukturalnych.

Honorowy gość panelu – Lech Wałęsa – na pytanie, co należy zrobić, żeby wyjść na prostą po kryzysie, porównał system gospodarczy do systemu infrastrukturalnego. „Bierzmy przykład z organizacji ruchu drogowego – jeśli chcemy jeździć razem, nie możemy mieć różnych systemów synchronizacji świateł” – powiedział.

Na ostatniej sesji plenarnej Forum pt. „Kryzys demokracji – w poszukiwaniu przywództwa” minister sprawiedliwości Jarosław Gowin, analizując odpowiedzialnych za kryzys, wskazał na styl życia – życia na kredyt, na koszt przyszłych pokoleń. „Było oczywiste, że ten model państwa opiekuńczego musi zbankrutować. Liczyliśmy, że ten moment nastąpi za 50 lat, na szczęście nastąpił teraz” – powiedział. Zaznaczył, że proces integracji europejskiej jest szansą, choć rozeszły się drogi społeczeństw obywatelskich i elit. Tymczasem świat oczekuje konkretnych liderów i szybkich rozwiązań, a miarą skuteczności przywództwa są ekonomiczne wyniki gospodarek.

Zdaniem Guentera Verheugena, byłego komisarza ds. rozszerzenia UE, lider nie może się kierować partykularnymi interesami państw, ale udowodnić, że jest gotów patrzeć na całą UE. To trudne, bo różnice pomiędzy poziomami życia państw pogłębiają się.

W tle europejskiej polityki i globalnych strategii toczyły się debaty dotyczące m.in. związków zawodowych czy solidarności pokoleniowej.

W panelu „Związki zawodowe w zakładzie pracy w XXI wieku”, oprócz specjalistek prawa pracy z Europy Środkowo-Wschodniej: Rosji, Czech i Węgier, uczestniczyli też prezes Centrum im. Adama Smitha Robert Gwiazdowski oraz prezes Stowarzyszenia Wspólnota Polska, były wiceprzewodniczący NSZZ „Solidarność” Longin Komołowski. Zauważono, że w Czechach i Rosji do założenia związku zawodowego wystarczą 3 osoby, w Polsce i na Węgrzech – już 10. Zdaniem Longina Komołowskiego ciekawie rzecz wygląda w USA, gdzie na powstanie związków zawodowych w przedsiębiorstwie musi wyrazić zgodę cała załoga.

Robert Gwiazdowski podkreślał rolę doświadczeń historycznych. W Polsce mieliśmy prezydenta-związkowca, a w rządzie ludzi wywodzących się z ruchu związkowego. Zaznaczył, że sam kapitalizm, bez pracy, nie jest wiele wart. Słowo „capita” tłumaczy się nie jako „kapitał”, ale „głowa”. Po co budować pewną fikcję, przeciwstawiając sobie kapitał i pracę? Wiadomo, że pracodawca potrzebuje pracownika, ale w momencie, kiedy tworzy się sztywne regulacje, pracodawca robi się ostrożny. Zwrócił też uwagę na rywalizację samych związków zawodowych. Longin Komołowski powiedział, że przywódcy związkowi to nie jest grupa, która sama się umocowała, musi liczyć się z załogą, która ją wybrała. Rozumie, że czasem konkurencja związkowa może prowadzić do absurdu, ale trzeba zauważyć, że związki zawodowe przyczyniły się do stworzenia kilku dobrych regulacji prawnych. Okazuje się, że kiedy trzeba, siada się

do wspólnego stołu. Nie jest tak, że związki zawodowe podcinają wspólną gałąź, na której siedzą obie strony – pracodawcy i pracownicy.

Rozpoczynając panel „Pokolenie straconych czy wielkich szans?”, Anna Moskwa, wiceprezes Europejskiego Domu Spotkań – Fundacji Nowy Staw, zauważyła, że dzisiejsi młodzi to pokolenie, które pracuje, by studiuwać, studiuje, by pracować, bez pewności, czy będzie miało emeryturę. Ale to też pokolenie z możliwościami, jakich prawdopodobnie nigdy wcześniej nie było, pokolenie, które może podróżować, pokonywać bariery geograficzne. Wchodząc na rynek pracy czy edukacji, pokolenie to wszędzie słyszy słowo „kryzys” – odmieniany przez przypadki i formy: kryzys ekonomiczny, kryzys wartości itp.

Monika Zaharie z Uniwersytetu Babeş Bolai w Rumunii podkreśliła rozdźwięk pomiędzy wysokimi oczekiwaniami życiowymi i zawodowymi młodego pokolenia a niską satysfakcją z jego jakości. Dominika Kita przewodnicząca Parlamentu Studentów Rzeczypospolitej Polskiej podała statystyki, z których wynika, że w całej UE jest 12 proc. bezrobotnych studentów, a wzięwszy pod uwagę, że w Polsce wg danych z 2010 r. ponad 50 proc. młodych studiuje – daje to niepokojące statystyki, tym bardziej, że należy się zastanowić nad jakością kształcenia w Polsce.

Tytuł „Pokolenie straconych czy wielkich szans” był także tematem przewodnim VII Forum Ekonomicznego Młodych Liderów, organizowanego przez Fundację Nowy Staw – Europejski Dom Spotkań w pobliskim Nowym Sączu. To wydarzenie, które toczy się tu już od 7 lat, równoległe i w partnerstwie z Forum Ekonomicznym w Krynicy.

Przesłanie do ok. 250 młodych liderów z ponad 40 państw Lech Wałęsa zaczął od tego, że chciałby zostać ostatnim rewolucjonistą, ale kiedy patrzy na współczesne kryzysy, to ma wątpliwości, czy ktoś po nim nie przyjdzie. Obecna epoka – globalizacji, informatyzacji – wymaga trochę innych programów i struktur. Rozwinęła się świadomość, więc

świat pracy nie da się oszukać i będzie mówił wprost: to nie politycy, nie związkowcy, ale właściciele środków produkcji są odpowiedzialni za mądrą pracę i za bezrobocie. Podał przykład Włochów, którzy dla Chińczyków budują sto bezkolizyjnych i ekologicznych miast. Nas nie stać, co prawda, na takie miasta, ale też nie stać nas na bezrobocie.



Fot. EDS – FNS

Zdaniem byłego prezydenta młodzi powinni sobie odpowiedzieć na trzy pytania. Po pierwsze: jaka ekonomia? Odpowiedzią jest zjednoczona Europa i globalizacja, w żadnym wypadku obecny kapitalizm, bo ten upadnie jeszcze w tym stuleciu, nie wytrzymując mas demagogii i populizmu. Po drugie: jaka demokracja? Na pewno nie ta odnosząca się do wzoru: jednego dnia wybieramy, drugiego – rzucamy kamieniami. W czasach wolności problemy reguluje się demokratycznymi rozwiązaniami. Po trzecie: na jakich fundamentach? Odpowiedzią są wartości, ale jakie, kiedy wywodzimy się z różnych kultur i religii? Rozwiązanie to wspólne wychowanie człowieka sumienia.

Wicepremier węgierskiego rządu Tibor Navracics zadał kontrowersyjne pytanie, czy to, co się dzieje teraz w UE i na świecie, to kryzys czy też początek nowej ery? Jeśli to kryzys, wówczas odpowiedź jest prosta: UE wciąż może być globalnym aktorem, pod warunkiem, że przeorganizuje swoje polityczne i gospodarcze instrumenty. Ale jeśli to począ-

tek nowej ery, to musimy myśleć o zmianie jej pozycji jako światowego gracza. Z ekonomicznego punktu widzenia UE ma się dobrze – wytwarza 25 proc. światowego PKB, gorzej jest z jej rolą polityczną, brak jej silnej demokratycznej legitymizacji.

Spotkanie z ministrem pracy Władysławem Kosiniakiem-Kamyszem zdominowały pytania, jak uzdrowić polski rynek pracy. Podkreślił on, że z racji Roku Solidarności Pokoleniowej polityka rynku pracy wobec osób młodych stała się jego priorytetem. Nawiązał do pilotażowych działań realizowanych w ponad 20 powiatach w ramach programu „Twoja kariera – twój wybór”. Ma on zbadać najlepsze metody wsparcia młodych poszukujących pracy: bony stażowe, bony szkoleniowe, bony na studia podyplomowe czy bon migracyjny w wysokości 5 tys. dla osób, które w związku z zatrudnieniem muszą się przeprowadzić. „Uruchomiliśmy pół miliarda dodatkowych środków, żeby wesprzeć aktywność zawodową głównie młodych do 30. roku życia” – mówił. Statystyki są trudne, w Hiszpanii jest 50-procentowe bezrobocie w tej grupie obywateli, w Polsce to dwa razy mniej.

Osobnym problemem jest niedopasowanie kierunków kształcenia do rzeczywistego rynku pracy, co rodzi wielkie frustracje. Minister podkreślił wzmocnienie doradztwa zawodowego na poziomie gimnazjum, a także wzrost roli świadomości dzieci i rodziców w odczarowaniu wizerunku kształcenia zawodowego. „Spędziłem trochę czasu w Stanach Zjednoczonych i to, co mnie najbardziej zachwycało, to szacunek do pracy – ten sam do profesora, który otarł się o Nobla, i pani sprzątającej na uczelni” – wyznał.

Na pytanie, co możemy zrobić, żeby zatrzymać młodych w Polsce, minister wskazał na stabilne, dobre miejsca pracy i wsparcie polityki prorodzinnej. Dodał, że na półmetku jest już ustawa o odprowadzaniu składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe osób, które poświęcają swój czas na wychowywanie dzieci. ■

Magdalena Mojduszka

Nierówność płacy kobiet i mężczyzn to problem stary i znany nie tylko w Polsce. Jak to zjawisko przebiega w naszym kraju, a jak w Niemczech?

Dyskryminacja płacowa kobiet trwa

Od kilkunastu do nawet trzydziestu procent wahają się różnice w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn. W praktyce jest to od kilkuset do kilku tysięcy złotych miesięcznie – mówiono na konferencji pt. „Równa płaca za równą pracę”, która odbyła się 3 lipca 2012 r. w Warszawie. Organizatorami konferencji byli: Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych oraz Fundacja im. Friedricha Eberta.

Dysproporcja w zarobkach kobiet i mężczyzn jest tym większa, im wyższych stanowisk dotyczy. Temat konferencji „Równa płaca za równą pracę” należy do jednej z fundamentalnych zasad Unii Europejskiej, zapisanych już w Traktacie Rzymskim z 1957 r.

„Często dajemy przyzwolenie na nierówne traktowanie. Związkowcy mówią, że równo to nie zawsze sprawiedliwie, a pracodawcy chcą podnieść wiek emerytalny” – powiedział szef OPZZ Jan Guz. Przypomniął, że „wprowadzenie równości nie może oznaczać równania w dół. Kobiety powinny dostawać równą płacę za równą pracę, ale często po prostu nie mają śmiałości upominać się o swoje prawa. Równość to dziś kategoria europejska, a my z tym w Polsce nadal mamy problem. Świadczy o tym np. wysokość zasiłków, które w Polsce są dużo niższe niż w krajach Unii Europejskiej. Niższe są także stawki za godzinę pra-

cy. Musimy dążyć do zrównania sytuacji pracowników w Polsce z sytuacją pracowników w Unii Europejskiej” – dodał.

Bardziej dosadnie sytuację kobiet określiła wiceprzewodnicząca OPZZ Wiesława Taranowska. „Tradycje, szczególnie te małomiasteczkowe, przypisują kobiety do garów, pozbawiają je szans na pracę w polityce czy biznesie” – stwierdziła.

Naukowe spojrzenie na problem zaprezentowała Julia Kubisa z Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego: „Jeśli chcemy coś przewalczyć, potrzebujemy rozmawiać, nie tylko o kobietach, ale i o mężczyznach. Jeszcze na początku transformacji kobietom trudno było się przyznać, że są dyskryminowane. Dopiero potem dyskusje na ten temat się upowszechniły, system jest bardzo krzywdzący i rywalizacyjny” – oceniła.

Pełnomocnik rządu do spraw równego traktowania Agnieszka Kozłowska-Rajewicz przedstawiła dane statystyczne. I tak, według GUS Polki zarabiają około 17 proc. mniej od Polaków, a według Eurostatu różnica jest mniejsza i waha się od 5 do 10 proc. Zdaniem pełnomocnika najnowsze badania wykazują poprawę



Fot. Justyna Pycka

w sektorze publicznym i administracji. Nadal aktualna jest zasada, że im wyższe stanowisko, tym większa różnica w wynagrodzeniu kobiet i mężczyzn. Kiedy Polak na stanowisku kierowniczym zarabia 6 tys. zł, to Polka na tym samym stanowisku otrzymuje 5 tys. zł. Jeszcze większe dysproporcje są na stanowiskach menedżerskich. Tam różnica dochodzi do kilku tysięcy zł. Od 10 lat zarobki kobiet stanowią zaledwie 80 proc. zarobków mężczyzn.

Niestety, różnice dotyczą także emerytur. „Kobiety częściej wybierają mniej płatne i gorzej opłacane stanowiska” – wyjaśniła Agnieszka Kozłowska-Rajewicz. „Dużo mniej jest kobiet na wyższych stanowiskach w biznesie. Panie częściej niż panowie są zatrudniane na części etatu, rzadziej podejmują się lepiej opłacanej pracy, która wymaga zaangażowania także po godzinach. Kobiety są przez pracodawców nadal postrzegane jako pracownicy wyższego ryzyka. Kojarzą im się z rodzeniem dzieci i ogólnie opieką” – mówiła.

Już samo posiadanie dzieci pogarsza sytuację zawodową kobiet, a poprawia położenie mężczyzn. Jak wyjaśniła pełnomocnik, mężczyzna, informując pracodawcę, że ma dzieci, automatycznie wzbudza u niego większe zaufanie.

„Nasza tradycja i presja kulturowa nakazuje kobietom mieć dzieci i opiekować się nimi. Kobiety są także obarczone opieką nad wnukami i często swoimi już wymagającymi opieki rodzicami” – kontynuowała Agnieszka Kozłowska-Rajewicz.

Podczas konferencji starano się znaleźć receptę na taką sytuację. Pełnomocnik rządu do spraw równego traktowania stwierdziła, że prawo w Polsce mamy bardzo dobre. Zarówno konstytucja, jak i Kodeks pracy zabraniają dyskryminacji. Gorzej sprawy mają się w kwestii respektowania tych przepisów. „Po-

móc może nałożenie na firmy obowiązku sprawozdawczości, wprowadzenie obowiązkowego monitorowania pracodawców w kwestii wysokości zarobków i proporcji stanowisk zajmowanych przez kobiety i mężczyzn. W pierwszej kolejności ta powinność musi objąć duże firmy, w których można porównać pensje kobiet i mężczyzn zatrudnionych na równoważnych stanowiskach. Mam na myśli duże firmy zatrudniające powyżej 500 pracowników, jak np. spółki skarbu państwa” – wyjaśniła. Zauważyła też duże pole do działania dla związków zawodowych, które są dobrym adresatem i współwykonawcą takiego monitoringu.

Optymizmem nie napawała wypowiedź zastępcy głównego inspektora pracy Grzegorza Łyjaka. Powiedział otwarcie, że wobec dyskryminacji

płatowej kobiet Państwowa Inspekcja Pracy jest bezradna. „Nasze możliwości, mimo szczerych chęci, są ograniczone. Działamy w sposób bardziej edukujący niż władczy, prewencyjnie, radzimy i kontrolujemy. Państwowa Inspekcja Pracy sama z siebie nie może nałożyć kar czy mandatów” – oświadczył. Zaznaczył jednak, że dobrze, iż rośnie liczba skarg w tym zakresie. Oznacza to, że świadomość kobiet wzrasta. Problemem płatowej dyskryminacji jego

instytucja zajmuje się od 2004 r. W tym roku w tej sprawie ogólnie wpłynęły 94 skargi. W 2011 r. było ich już 608, z czego 27 dotyczyło dyskryminacji ze względu na płeć.

Dyskryminacja po niemiecku. Uczestnicy konferencji mogli zapoznać się również z niemieckimi propozycjami rozwiązań problemu dyskryminacji płatowej kobiet. Na ten temat mówił członek Bundestagu, główny dyrektor zarządzający frakcji parlamentarnej SPD, czyli Socjaldemokratycznej Partii Niemiec, Tomas Oppermann. Swoje wystąpienie rozpoczął od

Panie częściej niż panowie są zatrudniane na części etatu, rzadziej podejmują się lepiej opłacanej pracy, która wymaga zaangażowania także po godzinach. Kobiety są przez pracodawców nadal postrzegane jako pracownicy wyższego ryzyka. Kojarzą im się z rodzeniem dzieci i ogólnie opieką.

przedstawienia statystyk. Wynika z nich, że kobiety w Niemczech zarabiają około 23 proc. mniej od mężczyzn. Zdaniem Oppermanna to największa różnica w płacach między mężczyznami a kobietami w całej Europie. Dysproporcje mają miejsce nawet wtedy, gdy kobiety i mężczyźni są równie dobrze wykwalifikowani i pracują w tej samej firmie. „Kobiety cierpią przez przerwy w pracy wynikające z urodzenia dzieci. My opowiadamy się za kwotową regulacją zatrudniania kobiet. Nasz rząd federalny pokłada ufność w niewidzialnej ręce rynku. Drugi praktykowany sposób to porozumienia, ale one niewiele zmieniają” – wyjaśniał Tomas Oppermann.



Fot. Justyna Pycka

Jego ugrupowanie proponuje trzecie rozwiązanie. „Dyskryminowane kobiety, które powinny iść do sądu, nie robią tego, bo się boją. Chcemy stworzyć normy ustawowe, które będą zmuszały pracodawców do szanowania praw kobiet. Żądamy przejrzystości, która gwarantuje równość płacową, chcemy zobowiązać firmy do dbania o taką równość” – mówił członek niemieckiego parlamentu. Miało to wyglądać tak: firmy zatrudniające ponad 15 osób tworzyłyby raporty dotyczące płac. Te raporty byłyby zatwierdzone przez Urząd ds. Dyskryminacji lub fachowca z zewnątrz. Gdyby nie zostały zalegalizowane, to firmy same musiałyby dowieść, że nie łamią praw kobiet. W przeciwnym wypadku groziłyby im

wysokie kary. W przedsiębiorstwach, które nie mają układów zbiorowych, odbywałyby się regularne kontrole, co 3 lata. „Te obowiązkowe raporty i kontrole mają doprowadzić do tego, żeby kobiety nie musiały same składać pozwów. Przy tym próbujemy zorganizować to w taki sposób, żeby procedura była jak najmniej zbiurokratyzowana” – argumentował Tomas Oppermann.



Fot. Justyna Pycka

W dyskusji wzięła też udział Ewa Rumińska-Zimny ze Szkoły Głównej Handlowej. „Faktem jest, że luka płacowa nadal istnieje. Dziwi to tym bardziej, że znosił ją już Traktat Rzymski z 1957 r., a potem kolejne dyrektywy unijne. Luka płacowa od kilku lat utrzymuje się na tym samym poziomie. Ostatnio coś drgnęło, ale to z powodu kryzysu i raczej równania płac w dół” – powiedziała. Podała, że wysokość średniej dysproporcji dla Europy to 16 proc., a rekordzistą jest Estonia z 30-procentową luką. „Większość danych, jakie podajemy do Brukseli, jest zafałszowana przez tzw. umowy śmieciowe i niepełnowymiarowe zatrudnienie. Tam, gdzie można, kobietom płaci się mniej, wybiera najniższe widełki. Kobiety godzą się na to, a jednocześnie są postrzegane jako pracownicy mniej konkurencyjni i bardziej kosztowni” – zaznaczyła Ewa Rumińska-Zimny. Zauważyła, że na ten temat dotychczas dużo mówiło się w kontekście łamania praw człowieka, a warto przyjrzeć się tej sprawie w kontekście pojęcia tzw. „dobrej ekonomii”. ■

Justyna Pycka

Od kilku lat, szczególnie w kontekście kryzysu ekonomicznego i zmian demograficznych, elastyczne formy zatrudnienia wzbudzają duże zainteresowanie. One też stały się przedmiotem debaty w gronie naukowców, przedsiębiorców i partnerów społecznych w CPS „Dialog”

Elastyczne formy zatrudnienia – wybór czy przymus ekonomiczny?

Wraz z postępującą globalizacją, rosnącą konkurencją i towarzyszącymi temu przekształceniami technologicznymi zmienia się rynek pracy. Kontrakty terminowe czy praca zdalna stają się coraz popularniejsze – mówił sekretarz stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej dr hab. Jacek Męcina podczas konferencji pt. „Elastyczne formy zatrudnienia – wybór czy przymus ekonomiczny?” zorganizowanej 2 października 2012 r. przez Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” i kwartalnik „Dialog”.

Gości przywitała dyrektor CPS „Dialog” Iwona Zakrzewska, zaznaczając, że poruszany temat jest niezwykle aktualny i ciekawy, dlatego też można spodziewać się dodatkowych spotkań związanych z tym zagadnieniem.

„Elastyczne formy zatrudnienia to temat bardzo popularny: gospodarczy, społeczny, a coraz częściej także polityczny. Dlatego warto się zastanowić, dlaczego tzw. elastycznych umów jest tak dużo, a ich liczba rośnie w szybkim tempie w stosunkowo krótkim czasie” – mówiła, otwierając konferencję, Anna Grabowska, redaktor naczelna kwartalnika „Dialog”. Zwróciła uwagę na fakt, że tego typu umowy mają swoje dobre i złe strony. Zachęcają do ela-

styczności, mobilności, myślenia o swojej przyszłości zawodowej, ale jednocześnie kojarzą się z brakiem stabilizacji i możliwości realizowania życiowych planów. Przedstawiła dane GUS z 2012 r., z których wynika, że w Polsce na 12,7 mln pracowników 3,5 mln zatrudnionych jest na umowy czasowe. Zwróciła też uwagę na badanie Państwowej Inspekcji Pracy, według którego w 2011 r. o 70 proc. wzrosła liczba osób z transakcjami cywilnoprawnymi. Zaznaczyła, że pytanie postawione w tytule konferencji: „wybór czy przymus ekonomiczny?” dotyczy zarówno pracowników, jak i pracodawców.

Globalizacja wymusza zmiany. Sekretarz stanu w MPiPS dr hab. Jacek Męcina zauważył, że wszystko, co w połączeniu z zagrożeniami społecznymi dzieje się w globalnym świecie, zobowiązuje do poważnego podejścia do tematu konferencji. „Z jednej strony mamy dobro i bezpieczeństwo pracowników, które w Europie zawsze były istotnymi wartościami, zintegrowanymi w naszym sposobie funkcjonowania i patrzenia na rozwiązywanie problemów. Z drugiej strony zaś widzimy pewne konieczności związane z wyzwaniami, jakie niesie ze sobą współczesny świat, także w kontekście tych zagrożeń, które wiążą się z tym, że świat podąża w nieznanym nam kierunku” – mówił wiceminister. Zaznaczył, że chociaż elastyczne formy zatrudnienia są coraz powszechniejsze, to jednak cały czas do podstawowych form zatrudnienia należy umowa o pracę na czas nieokreślony.

W swojej wypowiedzi wiceminister Jacek Męcina stwierdził, że elastyczność wiąże się

z możliwością przerwania części kosztów ryzyka gospodarczego na pracownika, ale ryzyko to należy do podstawowych paradygmatów prawa pracy. Tradycyjnie w Kodeksie pracy i przepisach prawa pracy jest ono przypisane pracodawcy. Jednak ze względu na otaczające nas nowe zjawiska i potrzebę konkurencyjności, widać wyraźnie, że szeroko pojęte stosunki zatrudnienia zmierzają w kierunku dzielenia się ryzykiem. Tym bardziej, że dziś często dominującym pracodawcą nie są już globalne firmy, ale małe podmioty, dla których warunki prowadzenia działalności gospodarczej i zatrudniania wiążą się z zagrożeniami. Zdaniem wiceministra, elastyczność, w wymiarze skrajnym, patologicznym może prowadzić do segmentacji na rynku pracy, wypychania słabszych grup w umowy cywilnoprawne i trwania w tych umowach na długi okres, często dlatego, że posiadają one zbyt niskie kwalifikacje i są mało konkurencyjne na rynku pracy.

Wiceminister nawiązał także do idei *flexicurity*, której istotą jest połączenie większej elastyczności rynku pracy z poszukiwaniem i rozwijaniem metod wspierania osób tracących pracę – czy to w formie polityk rynku pracy, czy też zabezpieczenia społecznego. Wskazał różne modele *flexicurity*: duński, niemiecki i szwedzki. Podkreślił, że pewną alternatywą dla elastycznych form zatrudnienia jest elastyczność czasu pracy, omawiana właśnie w Zespole ds. Prawa Pracy i Układów Zbiorowych Trójstronnej Komisji.

„Elastyczny czas pracy, ułatwiający pracodawcy dostosowanie natężenia prac do potrzeb, jakie zgłasza gospodarka, wiąże się z pewnymi uciążliwościami dla pracownika, ale daje on też możliwość stabilizowania zatrudnienia” – powiedział sekretarz stanu w MPiPS. W jego opinii należy eliminować wszystkie przypadki patologii czy obchodzenia prawa związanego ze stosowaniem elastyczności. Z drugiej strony należy na to popatrzeć z punktu widzenia bezpieczeństwa na rynku pracy, pamiętając, że konsekwencjami zbyt mocnego uregulowania może być ucieczka w szarą strefę czy zwiększenie się poziomu bezrobocia.

Wiceminister Jacek Męcina nie udzielił wprost odpowiedzi na pytanie, które było tematem konferencji. Podkreślił jednak, że „gospodarka wymusza aprobatę dla elastyczności, która w jak największym stopniu powinna się stawać wyborem, przy uwzględnieniu faktu, że zmieniają się warunki społeczno-gospodarcze”.



Fot. CPS Dialog

Liche zatrudnienie źródłem niepewności.

Profesor Kazimierz Frieske, dyrektor Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, przedstawił referat pt. „Prekariat: społeczne konsekwencje niepewności”. Jak zaznaczył, kiedyś mówiło się o ryzyku związanym z zatrudnieniem, obecnie proces pluralizacji już nie produkuje ryzyka, wytwarza za to niepewność. Wyjaśnił, że o ryzyku mówi się wtedy, kiedy możemy oszacować szansę, o niepewności – gdy jesteśmy pozbawieni takiej sposobności. Niepewność zatrudnienia przekłada się, jego zdaniem, na nieprzewidywalność ludzkich losów. Dotyczy to np. budowania własnej ścieżki zawodowej, warunków, w jakich chcemy wychowywać dzieci, tego, czy stać nas na kredyt.

„Gospodarka kapitalistyczna, neoliberalna czy liberalna, jest budowana na koncepcji dynamicznego człowieka, który podejmuje nowe wyzwania i jakoś sobie z nimi radzi. Taki jest kulturowy wzorzec przedsiębiorcy kapitalisty. Tymczasem nieprzewidywalność rodzi bierność. Prowadzi to do konkluzji, że kapitalizm, jaki znamy, jest czymś, co minęło, i na naszych oczach wyłania się coś nowego, oparte go na innych zasadach” – mówił prof. Frieske. W takiej sytuacji konieczna jest również nowa formuła reprezentacji interesów grupowych.

Tradycyjny wzór reprezentacji interesów, w szczególności instytucjonalna formuła związków zawodowych, jest już archaiczna, nie pasuje do realiów. Zdaniem dyrektora związki zawodowe powinny się starać przekształcać w formułę ruchu społecznego i reprezentować niespójną kategorię, którą Guy Standing nazywał prekariatem.

Z kolei prof. Marek Bednarski z Zakładu Zatrudnienia i Rynku Pracy Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych przedstawił referat pt. „Umowy na czas określony w Polsce – korzyści i koszty”. Swoją wypowiedź zaczął od tego, że w problemie, który był tematem konferencji, chodzi *de facto* o elastyczność rynku pracy, czyli zdolność do przystosowań względem zmian warunków rynkowych i technologii. Wymienił cztery klasyczne formy elastyczności rynku pracy: elastyczność zatrudnienia, elastyczność czasu pracy, elastyczność płac i elastyczność podaży pracy. Przytoczył pojęcie *underemployment*, czyli tzw. „liczego zatrudnienia”, którego symptomami są: niepełny wymiar czasu pracy, rażąco niskie wynagrodzenie, praca poniżej kwalifikacji i praca na czas określony.

Zauważył, że często, jeśli pracownik nie zdecyduje się na elastyczną formę zatrudnienia, czeka go albo bezrobocie, albo zatrudnienie w szarej strefie. Natomiast pracodawcy zyskują na tym, że wydłuża im się okres sprawozdania pracownika. Muszą się jednak liczyć z otoczeniem zewnętrznym. Profesor Bednarski wymienił też wady elastycznych form zatrudnienia, do których należą: segmentacja rynku pracy, śmieciowe miejsca pracy, kreowanie grupy biednych pracujących, mniejsza dostępność do kredytu, gorsza perspektywa emerytalna. „Dla państwa minusami płynącymi z elastycznych form zatrudnienia są konflikty społeczne i obniżenie kapitału społecznego. Rozwiązaniem może być *flexicurity*, które ma jedną ogromną wadę: jest niezwykle kosztowne” – mówił prof. Bednarski.

Europa bardziej elastyczna. Doktor Anna Hildebrandt z Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową przedstawiła dane OECD

z 2011 r., z których wynika, że prace w niepełnym wymiarze najczęściej wykonują Holendrzy (37 proc. zatrudnionych), najrzadziej natomiast Czesi (4 proc.). W Polsce natomiast jest to 8 proc. pracujących. Jej zdaniem „na elastyczności nie zyskują wyłącznie pracodawcy, ale również pracownicy, szczególnie młodzi, którzy nazywają siebie nomadami, a więc pracują w wielu miejscach o różnych porach, są elastyczni i tego samego oczekują od pracodawcy”. Przytoczyła dane z europejskiego raportu *Dynamic Markets*, z którego wynika, że aż 85 proc. ankietowanych uważa, iż elastyczne formy pracy przyczyniają się do tworzenia nowych stanowisk, najlepszych zachęcają do pozostania w firmie, bezrobotnym ułatwiają powrót do życia zawodowego, a matkom pozostającym na urloпах wychowawczych dają równe szanse w powrocie do pracy. Prawie 60 proc. ankietowanych odpowiedziało, że osoby pracujące w trybie elastycznym są szczęśliwsze, natomiast zdaniem 52 proc. managerów wyższego szczebla elastyczny pracownik jest bardziej produktywny. Osoby zatrudnione w takiej formie lepiej organizują sobie czas pracy, nie wychodzą w trakcie pracy w celu załatwienia prywatnych spraw.



Fot. CPS Dialog

Ekspertka IBnGR odniosła się również do kwestii zatrudniania za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej. W 2012 r. w Europie ponad 12 mln osób było zatrudnionych w ten sposób. Agencje pracy tymczasowej pomagają również w powrocie na rynek pracy osobom starszym, np. w Hiszpanii z tej formy skutecznie skorzystało aż 6,5 tys. osób powyżej 45. roku życia.

Okiem kontrolera i praktyka. Anna Martuszewicz, wicedyrektor Departamentu Prawnego Głównego Inspektora Pracy, zaznaczyła, że w Polsce metodyka stosowania elastycznych form zatrudnienia bywa niewłaściwa. Często nie są one wyborem pracowników, lecz pracodawców. Wskazała przyczyny nielegalnego zatrudnienia, zaznaczając, że podstawowym powodem jest tu chęć odniesienia większych korzyści finansowych przez pracodawców i świadomość małego prawdopodobieństwa, a nie odpowiedzialności. Przyczyną jest też rynek pracy określany dziś jako rynek pracodawcy, a w niektórych regionach kraju także szczególnie duże bezrobocie.

Wskazała nieprawidłowości charakterystyczne dla elastycznych form zatrudnienia. Na przykład przy pracy w niepełnym wymiarze jest to faktyczne wykonywanie jej w ramach standardowej liczby godzin, a nawet w godzinach nadliczbowych. Z kolei system zadaniowego czasu pracy jest stosowany tam, gdzie nie powinien, gdyż pracownik przebywa w określonych godzinach w miejscu wskazanym przez pracodawcę. Coraz częściej stosuje się też tzw. zatrudnienie krzyżowe, co oznacza pracę konkretnej osoby, np. lekarza czy górnika, przez kilka godzin w określonej placówce, a potem pozostawanie w niej kilkanaście kolejnych, tyle że już w ramach innego stosunku zatrudnienia niż umowa o pracę. Górnik-rekordzista przepracował w ten sposób ponad 50 dni, a lekarz ponad 55 godzin bez żadnej przerwy.

Najlepszy wizerunek spośród wszystkich elastycznych form ma telepraca. Jest ona jednak stosowana rzadko, a pracodawcy wolą korzystać z zadaniowego czasu pracy, szeroko określając miejsce jej świadczenia, łącznie z domem pracownika. Natomiast umowy cywilnoprawne są coraz częściej zawierane zamiast stosunku pracy.

Andrzej Borczyk, dyrektor personalny w spółce Microsoft, podkreślał, że najważniejszy w miejscu pracy jest dialog, także przy ustalaniu formuły zatrudnienia. Wskazał przykłady matek wychowujących dzieci i pracujących w domu. Przytoczył też sytuacje,

gdzie w okresie intensywnych opadów śniegu osoby mające problem z dojazdem pracują w domu przy komputerze. Zaznaczył, że w jego firmie pracownicy rozliczani są z zadań, a nie z czasu pracy, co umożliwia im harmonijne pogodzenie rozwoju zawodowego z życiem prywatnym.

Joanna Kotzian, menedżer ds. marketingu i PR agencji pracy HRK, podkreśliła, że na rozwój elastycznych form zatrudnienia istotny wpływ ma globalizacja, znaczny rozwój sektora usług i konkurencja. Wszystko to wymaga szybszego reagowania na koszty działalności i jej optymalizację. W efekcie pojawia się tzw. zatrudnianie produktywne, czyli plastyczna odpowiedź na rynkowe potrzeby, np. zmienne popyt na towary. Nierzadkie są też sytuacje, w których firmy, mające potrzeby *ad hoc*, np. przeprowadzają zmiany organizacyjne, realizują konkretny projekt.

„Każdemu pracodawcy zależy na tym, żeby móc maksymalnie elastycznie kształtować stosunki pracy. Nie chodzi o to, by krzywdzić pracowników, ale by po partnersku ustalać z nimi okres pracy, czas, wynagrodzenie” – powiedziała. Odwrót od tego jest niemożliwy, a ze względu na kryzys, należy się nawet spodziewać rozwoju elastycznych form zatrudnienia. Obecnie występują one już w 80 proc. firm w Polsce.

Wskazała najnowsze badania, z których wynika, że dla ludzi młodych, między 19. a 25. rokiem życia, w pracy najważniejsze jest odpowiednie wynagrodzenie, brak stresu i stabilność zatrudnienia. Oceniała, że świadczy to z jednej strony o obawach młodych ludzi, ale z drugiej – o ich niedostosowaniu do potrzeb nowoczesnego rynku pracy.

Nie zwalczać elastyczności, lecz patologię. Jak zaznaczyła na początku panelu dyskusyjnego redaktor naczelna „Dialogu” Anna Grabowska, elastyczne formy zatrudnienia powinny służyć z zasady osobom, które z jakichś powodów: rodzinnych, zdrowotnych czy ze względu na rodzaj wykonywanej pracy, nie mogą lub nie chcą pracować w oparciu

o standardową umowę o pracę, a pracodawcy taka sytuacja odpowiada. Niestety, w praktyce są one oferowane tym, którzy mogą pracować normalnym trybem, poświęcić się życiu zawodowemu. Dlatego warto zastanowić się, jak rozwiązać problem, który w Polsce w ostatnich latach narasta i w efekcie którego staliśmy się np. unijnym liderem w zatrudnianiu tymczasowym.

Grażyna Spytek-Bandurska z PKPP Lewiatan zauważyła, że na pewno są pracodawcy, którzy wykorzystują fakt, iż mogą zatrudnić w sposób elastyczny. Ale są do tego zmuszeni, np. z powodu wysokich składek, podatków czy malejącego zapotrzebowania na ich produkty. Nie można też zapominać, że elastyczność może być wyborem obydwu stron. Podkreśliła, że należy walczyć z patologiami, ale nie trzeba eliminować elastycznych form zatrudnienia. Powinno być ich jak najwięcej, by można było wychodzić naprzeciw oczekiwaniom pracodawców i pracowników. Wystarczy dobra kontrola ze strony odpowiednich instytucji.

Na wysokie koszty pracy, jako na przyczynę wykorzystywania elastycznych form zatrudnienia w małych firmach, gdzie jest ich szczególnie dużo, wskazywał też Artur Stachura ze Związku Rzemiosła Polskiego.

Zdaniem Barbary Surdykowskiej z NSZZ „Solidarność” niezbędne jest uszczelnienie prawa w zakresie umów na czas określony. Obecne polskie rozwiązania oceniła jako sprzeczne z unijną dyrektywą, nie zapewniają bowiem pracownikom minimum ochrony przed umowami terminowymi. Zaznaczyła, że w Polsce nie mamy do czynienia z nieprzestrzeganiem prawa – bo przecież nie zabrania ono zatrudnienia np. na 20 czy 25 lat, co nie zapewnia pracownikowi żadnego poczucia stabilizacji, ale ze złym prawem.

Zbigniew Żurek z Business Centre Club mówił, że naturalnym odruchem w sytuacji niewielkiego wzrostu PKB jest szukanie rezerw, takich chociażby jak np. elastyczne formy zatrudnienia. Mają one różne aspekty. Dają sposobność łatwiejszego zwalniania pra-

cowników, ale jednocześnie stwarzają szansę na zatrudnianie kolejnych. Elastyczne formy umożliwiają też ustalanie optymalnych godzin pracy dla pracowników, zaakceptowanych przez pracodawców.

W opinii Sławomira Wręgi z Forum Związków Zawodowych elastyczne formy są wyborem pracodawców podyktowanym ich chciwością. Tymczasem koszty pracy stanowią w dużych firmach zaledwie 6–7 proc. wszystkich kosztów przedsiębiorstwa, więc to nie one są czynnikiem decydującym o wyborze elastycznych form zatrudnienia. Przy ich pomocy łatwo jest natomiast niszczyć związki zawodowe, np. zatrudniając pracowników za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej.

Monika Gładoch z Pracodawców RP przekonywała, że elastyczne formy zatrudnienia mogą być jednym ze sposobów motywowania pracowników czy przedłużeniem okresu próby. Przypomniała, że 96 proc. polskich firm to małe i średnie przedsiębiorstwa. Jeśli za cenę elastyczności można uratować w nich miejsca pracy, to trzeba w taki sposób zmienić przepisy, by na ową alternatywę pozwalały. Dodała, że godzą się na to także związkowcy. Podkreśliła też, że elastyczne formy zatrudnienia są dla każdego, pod warunkiem, że będą stosowane zgodnie z przepisami prawa.

Paweł Śmigieński z OPZZ zaznaczył, że problem elastycznych umów w znacznym stopniu dotyczy ludzi młodych i że wymknął się on już spod kontroli – zarówno pracownikom, pracodawcom, jak i PIP czy sądom. W jego opinii warto do umów cywilnoprawnych wprowadzić elementy prawa pracy, ale przede wszystkim należy zaostrzyć kontrolę pracodawców i poprawić kulturę pracy. Wszystko to należy wypracować w dialogu autonomicznym pomiędzy związkami a pracodawcami. ■

Dominika Szaniawska