

SPIS TREŚCI

Ex cathedra

- 3 Receptura rynków wschodzących w G 20 na problem bezrobocia
KATARZYNA ŻUKROWSKA
- 15 Jak ograniczyć zjawisko *working poor*: Polska na tle Unii Europejskiej
BARBARA SURDYKOWSKA
- 19 Integracja europejska a kryzys strefy euro. Refleksje po szczycie Unii Europejskiej
TOMASZ GRZEGORZ GROSSE
- 29 Transfery społeczne metodą kształtowania polityki państwa
PRZEMYSŁAW DZIDO
- 36 Pełzający kryzys na Starym Kontynencie
JAN CZARZASTY
- 47 Zmierzch związkokracji, czyli związki zawodowe w sondażach
IRENA DRYLL
- 50 Mediacje w prawie pracy
ANNA ROGOWSKA, JAKUB PIECHOTA
- 53 Sport jako płaszczyzna dialogu i współpracy w Europie
EWA RYBICKA

Okiem partnerów

- 57 Sejm uchwalił zmiany w ustawach emerytalnych
ANNA GRABOWSKA
- 59 Opinia Business Centre Club
- 64 Opinia Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan
- 67 Opinia Pracodawców RP
- 78 Opinia Związku Rzemiosła Polskiego
- 80 Opinia Forum Związków Zawodowych
- 87 Opinia Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”

- 92 Opinia Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych

- 102 Opinia Polskiego Związku Rencistów, Emerytów i Inwalidów

Dialog i życie

- 104 60 plus: aktywni seniorzy czy skazani na bezrobocie
DOMINIKA SZANIAWSKA
- 112 Kalendarium dialogu
ANNA GRABOWSKA
- 124 Dialog w regionach
ANNA GRABOWSKA
- 129 Najważniejsza jest wola porozumienia
JUSTYNA PYCKA
- 133 Trzeba stale dążyć do poprawy efektywności
Rozmowa z przewodniczącą WKDS w Lublinie, wojewodą lubelskim Jolantą Szołno-Koguc
- 136 Permanentna wymiana idei
Rozmowa z przewodniczącym Zespołu Problemowego Trójstronnej Komisji ds. Rozwoju Dialogu Społecznego Zbigniewem Żurkiem
- 138 Trudny dialog w kryzysowych czasach
DOMINIKA SZANIAWSKA
- 144 Prawo powinno powstawać w duchu dialogu
DOMINIKA SZANIAWSKA
- 150 O godzeniu pracy z życiem osobistym
DOMINIKA SZANIAWSKA
- 157 Polak w pracy i bez pracy
IRENA DRYLL
- 163 Partnerstwo dla prewencji w miejscu pracy
IRENA DRYLL

S Z A N O W N I P A Ń S T W O



Anna Grabowska
Redaktor naczelna

Dialog jest sferą myśli, idei, koncepcji, które już stworzono, lub które są tworzone na bieżąco, i które – biorąc pod uwagę rzeczywistość – powinny ulegać stałym modyfikacjom. Dlatego chcielibyśmy na łamach kwartalnika „Dialog” pisać o całej sferze teoretycznej, koncepcyjnej, tak by płynące z niej wnioski mogły być potem przydatne w praktyce.

Ale dialog to również, a nawet przede wszystkim, otaczająca nas rzeczywistość, to, co dzieje się tu i teraz, a więc spotkania, konferencje, analizy, badania, opinie. To debaty w Trójstronnej Komisji i Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego. To udział partnerów społecznych i ekspertów w pracach polskiego Parlamentu czy gremiach międzynarodowych. To wszystko też warto jak najszerszej prezentować, by umożliwić wzajemne poznawanie swoich racji, argumentów, celów – by wymieniać się doświadczeniami.

Dlatego chcielibyśmy, by kwartalnik „Dialog” zawierał obydwa te elementy, łączył teorię z praktyką w wymiarach adekwatnych do liczby i wagi zdarzeń mających miejsce w danym czasie.

Zapraszamy wszystkich Państwa, którzy uczestniczą w jakiś sposób w dialogu społecznym, do owej wymiany i myśli, i doświadczeń – po prostu do pisania na naszych łamach. Wierzymy, że bliskim „znajomym” z łamów naszego kwartalnika łatwiej będzie wypracowywać porozumienia w codziennym, praktycznym wymiarze dialogu społecznego. A chodzi przecież o efekt w postaci owych porozumień, wzajemnych ustępstw, które przyświecały prekursorowi polskiego dialogu społecznego Andrzejowi Bączkowskiemu.

Mamy nadzieję, że obiektywny, informacyjno-publicystyczny kwartalnik, stworzony o nas i dla nas, przyczyni się do powrotu czasów, gdy z dumą mówiło się o polskim dialogu, i choć po części pomoże poprawić to, co się popsuło, a ochronić to, co dobrego przetrwało.

Zapraszamy zatem do czytania i współtworzenia naszego pisma.

Anna Grabowska

G 20 to grupa państw, które uważa się na najbogatsze na świecie. Dzięki pieniądзом, bardziej niż inne kraje mogą wpływać na regulacje bezrobocia, zarówno w skali mikro, jak i makro. Jakie więc podejmują działania, aby koordynować politykę gospodarczą, w tym politykę zatrudnienia?



*Katarzyna
Żukrowska*

Receptura rynków wschodzących w G 20 na problem bezrobocia

G 20¹ to grupa państw reprezentujących zróżnicowany poziom rozwoju. Ich wzajemne kontakty i wynikająca z nich współpraca prowadząca do koordynacji polityk stabilizacyjnych podczas kryzysu 2008/2009 dały początek dla dalszych poczynań, prowadzących do koordynacji polityk gospodarczych i zatrudnienia. Podstawą dla współpracy w tej sferze jest zróżnicowanie rozwoju, a nie, jak w przypadku G 7² – podobny jego poziom. To zróżnicowanie rozwoju, wbrew obowiązującym w ekonomii dogmatom, może stać się punktem wyjścia dla pogłębienia współpracy Północ – Południe, tworząc miejsca pracy, podnosząc dobrobyt i poprawiając bezpieczeństwo³.

Tekst wskaże, w jaki sposób gospodarze G 20 przygotowują się do organizacji szczytu, i jaki problem chcą postawić na agendzie spotkania. Czytelnik znajdzie w nim również odniesienie do tego, w jaki sposób zalecenia sformułowane przez G 20 mogą wpłynąć na gospodarkę naszego kraju, a w szczególności na zatrudnienie. Stąd też, mimo że Polska nie jest w G 20, pewne komentarze i informacje będą odnosiły się do naszego kraju, a także innych gospodarek z regionu. Na marginesie warto dodać, że Polska jest 20. gospodarką świata pod względem wielkości PKB.

Kilka słów o szczytach. G 20 to luźne (niezinstytucjonalizowane) spotkania około 20 państw oraz przedstawicieli organizacji międzynarodowych, takich jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy (IMF), Bank Światowy (WB), Światowa Organizacja Handlu (WTO) czy Unia Europejska (UE). Państwa reprezentowane w tej grupie określane są jako najbogatsze w świecie. Organizacje uczestniczące w szczytach odpowiadają za instytucjonalną i prawną organizację takich reżimów gospodarczych jak rynek kapitałowy, finansowy, wymiany handlowej, transferu kapitału itp.

W szczytach uczestniczą głowy państw, ministrowie finansów, prezesowie centralnych banków narodowych, a także ministrowie ds. pracy i zatrudnienia. Liczba państw uczestniczących w szczytach nie jest stała i niekoniecznie wynosi 20 – jak może sugerować nazwa ugrupowania. Do grupy *ad hoc* dopraszane są państwa, które uznaje się za reprezentatywne dla rozwiązania problemu, który jest tematem takiego szczytu.

Szczytów G 20 odbyło się dotąd sześć. W momencie, kiedy piszę ten tekst, trwają intensywnie przygotowania do organizacji siódmego szczytu w Meksyku, który odbędzie się w dniach 18–19 czerwca 2012 r. Szczytów ministrów finansów i szefów banków centralnych było więcej, bo aż 23 w tym samym czasie. O intensywności spotkań w tej sferze decydowały problemy, które współpracujące ze sobą państwa miały do rozwiązania. Intensywność tych spotkań w porównaniu ze szczytami głów państw jest również związana z tym, że na szczytach głów państw powstaje koncepcja kierunku współpracy, definiuje się priorytety, jakie powinny być realizowane w ramach podejmowanych działań, nie ustala się jednak szczegółowo, jakie to mają być działania, i w jaki sposób powinny one prowadzić do osiągnięcia zakładanych celów. Główne cele i kierunki polityki ustalane na takich szczytach określane są jako *high politics*. Można to tłumaczyć jako wytyczne dla praktyki lub po prostu wielka polityka. Jednak

aby cele te były zrealizowane, wymagane są szczegółowe ustalenia, co angażuje już przedstawicieli poszczególnych resortów oraz konieczne staje się praktyczne wdrożenie decyzji w poszczególnych krajach. Ta strona polityki określana jest jako *low politics*, co można interpretować jako praktyczną realizację wytycznych skoordynowanych międzynarodowo działań politycznych lub po prostu niską (przyziemną) fazę realizacyjną polityki. Warto wyjaśnić, że często, choć nie zawsze, głowom państw jest łatwiej dojść do porozumienia w sprawie wyznaczenia kierunków wspólnych działań, trudniej jednak jest dopracować szczegóły i bezpiecznie wprowadzić je w życie. Stąd w literaturze anglojęzycznej rozróżnia się określenie *high politics* i *low politics*. Wprowadzenie w życie określonych koncepcji zależy od poparcia społecznego, możliwości finansowania kosztów takiego przedsięwzięcia, słowem od klimatu towarzyszącego fazy realizacji.

Od 2010 r. G 20 zainicjowało szczyty ministrów zatrudnienia i spraw socjalnych. Dotychczas zorganizowano trzy takie szczyty. Pierwszy miał miejsce w Waszyngtonie, drugi w Paryżu, a trzeci w Guadalajarze w Meksyku.

Pierwsze spotkanie G 20 odbyło się z inicjatywy prezydenta USA G.W. Busha w wyniku nasilających się sygnałów zwiastujących kryzys. Jednak inicjatywa utworzenia G 20 wyszła od polityka kanadyjskiego Paula Martina, który pełnił wtedy funkcję ministra fi-

TABELA 1. Zestawienie szczytów G 20 na lata 2008–2015

Rok	Numer szczytu	Data szczytu	Państwo goszczące	Miasto	Osoba przyjmująca
2008	1	14–15.11	USA	Waszyngton	G.W. Bush
2009	2	2.04	Wielka Brytania	Londyn	Gordon Brown
	3	24–25.09	USA	Pittsburgh	Barack Obama
2010	4	26–27.06	Kanada	Toronto	Stephen Harper
	5	11–12.11	Korea Południowa	Seul	Lee Myung-bak
2011	6	3–4.11	Francja	Cannes	Nicolas Sarkozy
2012	7	18–19.06	Meksyk	Los Cabos	Felipe Calderon
2013	8	Do ustalenia	Rosja	Sankt Petersburg	Władimir Putin
2014	9	Do ustalenia	Australia	Do ustalenia	Do ustalenia
2015	10	Do ustalenia	Turcja	Do ustalenia	Do ustalenia

Źródło: Zestawienie własne w oparciu o materiały z kolejnych szczytów G 20.

nansów. Omówienie kolejnych szczytów i ich ustaleń nie jest celem tego tekstu.

W tym miejscu może warto ograniczyć się do kilku stwierdzeń podsumowujących osiągnięcia tych szczytów. Pokazały one przede wszystkim, że liczba państw koordynujących swoje działania (polityki) wzrosła z G 7/8 do G 20. To poszerzenia grona państw zaangażowanych w decydowanie o losach świata wynika z faktu, że wraz z włączaniem się kolejnych gospodarek do głównego nurtu gospodarki światowej – zmieniają się proporcje udziału poszczególnych gospodarek w tworzeniu światowego PKB (produktu krajowego brutto), światowej produkcji towarów i usług, światowego handlu czy międzynarodowego transferu kapitału i własności intelektualnych. Te zmiany oznaczają, że relatywnie spada udział „tradycyjnych aktorów” na arenie międzynarodowej i stopniowo rośnie udział „nowych aktorów”. Te zmiany nie mogą jednak być utożsamiane ani z osłabieniem starych aktorów, ani ze spadkiem ich znaczenia w stosunkach międzynarodowych. Oznaczają poprawę pozycji na tym rynku państw zaliczanych do grupy „gospodarek wschodzących”.

Obserwowane w tym zakresie przetasowania są brzemienne w swoich skutkach. Wpływają na zmianę percepcji zarówno „starych aktorów”, jak i „nowych aktorów”. Taka zmiana percepcji jest źródłem dwóch sygnałów. Za pierwszy sygnał można uznać ocenę, że „sta-

rzy liderzy” nie są aż tak groźni i nie należy się ich zbytnio obawiać. Ma to szczególne znaczenie w kontekście relacji Północ – Południe, w ramach których kształtowały się stosunki prowadzące do podporządkowania „biednych gospodarek surowcowych – bogatym gospodarkom przemysłowym”. Ten sygnał działa uspokajająco na grupę rynków wschodzących i rozwijających się. Odpiera bowiem argument o neokolonialnych zamiarach

państw wysoko rozwiniętych, którego siła stopniowo spada wraz z przyspieszeniem procesu industrializacji gospodarek wschodzących i wzrostem ich roli w międzynarodowym handlu. Drugi sygnał pochodzi z rynków wschodzących i można go sprowadzić do potwierdzenia sukcesu na drodze rozwoju. Rynki wschodzące stają się „fabrykami” dla gospodarek wysoko roz-

Rynki wschodzące stają się „fabrykami” dla gospodarek wysoko rozwiniętych, tworząc w swoich gospodarkach potencjał produkcyjny, warunki dla wzrostu zatrudnienia i poprawy dobrobytu.

winiętych, tworząc w swoich gospodarkach potencjał produkcyjny, warunki dla wzrostu zatrudnienia i poprawy dobrobytu.

W większości tych rynków pojawiają się nadwyżki na rachunkach bieżących, rosną rezerwy walutowe. W niepamięć odsuwa się wizja destabilizacji finansowej czy kryzysu finansowego⁴. Ten drugi sygnał pozwala państwom rozwijającym się patrzeć z optymizmem w przyszłość, zwłaszcza w warunkach, kiedy nowe rynki wschodzące angażują się w stymulowanie rozwoju na różnych kontynentach. Najbardziej spektakularnym przykładem jest zaangażowanie się Chińskiej Re-

TABELA 2. Podział na grupy w ramach G 20

Grupa 1	Grupa 2	Grupa 3	Grupa 4	Grupa 5
Australia	Indie	Argentyna	Francja	ChRL
Kanada	Rosja	Brazylia	Niemcy	Indonezja
Arabia Saudyjska	RPA	Meksyk*	Włochy	Japonia
USA*	Turcja	-	Wielka Brytania*	Korea Płd.*

* Państwa zaznaczone pogrubioną czcionką to państwa, w których szczyty G 20 już były organizowane. Poza Meksykiem, gdzie szczyt odbędzie się w czerwcu 2012 r.

Źródło: http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/HLC_proc.202012/6_proc.202010_proc.20Seoul_proc.20G20_proc.20Summit_proc.20Document.pdf (1.06.2012).

publiki Ludowej w Afryce Subsaharyjskiej, Ameryce Łacińskiej i państwach Azji.

Zasadnicze działania, jakie zalecano podczas kryzysu 2008/2009 dotyczyły polityki fiskalnej, monetarnej oraz handlowej. W dużym stopniu zalecenia i koordynacja działań podejmowanych w ramach G 20 oparta była na prostych założeniach stymulowania gospodarki. Niemniej jednak zaobserwowano pewne różnice stymulowania gospodarki między państwami należącymi do G 20. W większości państw pakiety stymulacyjne były użyte jednorazowo, rzadziej powtarzano je i stosowano kilkakrotnie. Na ogół pakiety stymulacyjne były udostępniane w formie kredytów, a więc wymagają one zwrotu. Tym samym instytucje korzystające z takiego rozwiązania wykorzystywały je jako instrument, który służył restrukturyzacji. Restrukturyzacja wymusza eliminację takich działań z firmy, które są kosztowne i mało efektywne, i zwiększenia w nich udziału działań, gdzie efektywność jest wysoka i poprawia konkurencyjność oraz pozycję firmy na rynku. Eliminowanie z aktywności przedsiębiorstw pewnych działań prowadzi do outsourcingu, czyli korzystania z usług firm zewnętrznych, często zlokalizowanych za granicą.

Takie zmiany strukturalne sprzyjają zwiększaniu wymiany międzynarodowej, tworzą miejsca pracy, mobilizują firmy do poszukiwania większych rynków zaopatrzenia i zbytu. To z kolei ma bezpośredni wpływ na wzrost obrotów między regionami, jak

i mobilizuje państwa do liberalizacji wymiany handlowej w regionach. Wytwarzane produkty, dzięki obniżonej cenie, mogą znaleźć nabywców już nie tylko na rynkach wysoko rozwiniętych. Do ich produkcji wykorzystuje się najnowsze technologie, co oznacza, że konsument w kraju rozwiniętym oraz konsument na rynku wschodzącym czy rozwijającym się może zaopatrzyć się w ten sam produkt. Oznacza to nowe zjawisko globalizacji modelu konsumpcji. Występuje ono po globalizacji technologii, produktu czy rynków.

Spadek dynamiki wymiany handlowej i produkcji.

W styczniu 2012 r. WTO odnotowało 511 RTA (regionalnych umów o wolnym handlu). W umowach tych traktuje się osobno liberalizację w dziedzinie towarów oraz usług. Z tej liczby 319 działało. Należy wyjaśnić, że wszystkie umowy liberalizujące wymianę handlową są umowami wprowadzającymi warunek wzajemności. Zawierane są między dwoma lub większą liczbą państw. Warunki działania stref wolnego handlu muszą być zgodne z warunkami handlu określonymi w przepisach WTO. Strefy wolnego handlu mogą być uznane za warunek, który ograniczył głębokość ostatniego kryzysu. Istnienie stref wolnego handlu i wzajemne zobowiązania państw wprowadzone przez te umowy ograniczyły państwom możliwości stosowania protekcji narodowych rynków. Ma to szczególne znaczenie, jeśli porównamy dziedziny, które najbardziej ucierpiały podczas ostatniego kryzysu.

TABELA 3. Rezerwy walutowe wybranych państw*

Kraj	Wartość rezerw walutowych	Kraj	Wartość rezerw walutowych	Kraj	Wartość rezerw walutowych	Kraj	Wartość rezerw walutowych
ChRL	3.305	Tajwan	371	Hongkong	285	Francja	185
Japonia	1.303	Brazylia	371	Niemcy	288	Tajlandia	180
UGiW	936	Szwajcaria	335	Singapur	257	Meksyk	154
Arabia Saudyjska	541	Korea Płd.	316	Włochy	187	USA	149
Rosja	395	Indie	293	Algieria	186	Wielka Brytania	126

* Oprócz rezerw walutowych państwa posiadają rezerwy w złocie, a także innych wartościowych towarach, jak obrazy, rzeźby, biżuteria, antyki.

Podczas kryzysu 2008+ najgłębszy spadek został odnotowany w wartości międzynarodowego handlu, następnie w wartości światowych transferów bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ), a najniższy w wartości spadku PKB. Analizując ogólne informacje nt. kryzysu 2007/2008+, możemy stwierdzić, że:

- Spadek dynamiki wzrostu PKB był relatywnie niski w porównaniu z pozostałymi wskaźnikami. Po raz pierwszy od ponad 20 lat dynamika wzrostu PKB spadła poniżej zera w grupie rozwiniętych gospodarek. Wyjątek stanowiła japońska ekonomia, która doświadczyła spadku produkcji na przełomie wieków. Globalna dynamika PKB zmniejszyła się o 2,2 proc. w 2009 r., co było wynikiem głębszego spadku dynamiki wzrostu PKB w gospodarkach rozwiniętych i niższego w gospodarkach rozwijających się. Wskaźnik wzrostu PKB w gospodarkach rozwijających się był dodatni, jednak i one odczuły spadek koniunktury światowej, o czym świadczył spadek dynamiki wzrostu PKB z bardzo wysokiego poziomu do wysokiego. Średnio spadek w grupie rozwijających się gospodarek oznaczał zmniejszenie dynamiki wzrostu PKB od 5,5 proc. do 1,2 proc. (w ujęciu realnym)⁵.
- Spadek transferu BIZ był już głębszy niż spadek dynamiki PKB. Według danych z World Investment Report transfery BIZ spadły z 1979 bln w 2007 r. do 169 bln w 2008 r. Oznaczało to spadek o 14 proc. Trend spadkowy rozpoczął się w 2008 r., ciągnął się przez 2009 r., niemniej skala spadku była już w tym drugim roku większa, oznaczając obniżkę o 44 proc. w stosunku do poziomu transferów odnotowanych w 2008 r. Kolejny 2010 r. przyniósł powrót do zwiększonej dynamiki transferów BIZ⁶.
- Najgłębszy spadek dynamiki odnotowano w przypadku transferów towarów i usług. Spadek w handlu UE-27 i 10 pozostałych gospodarek, które razem osiągają 75 proc. udział w światowym handlu – przekroczył 20 proc. między drugim kwartałem 2008 i drugim kwartałem 2009⁷.

Warto zadać sobie pytanie, jakie byłyby skutki tego ostatniego kryzysu, gdyby nie ograniczenia wprowadzone przez ustalenia w ramach międzynarodowych umów dotyczących handlu.

Rozwiązania globalne (WTO) i regionalne (regionalne ugrupowania integracyjne) hamowały powrót do protekcji narodowych rynków państw członkowskich, co miałoby miejsce, gdyby państwa nie tworzyły unii celnych, stref wolnego handlu i nie były zobligowane przez warunki członkostwa w WTO do utrzymania określonego poziomu stawek celnych uzgodnionych w ramach tej organizacji. Te uzgodnienia miały szczególne znaczenie w kontaktach między rynkami, które zaangażowane są zarówno w import, jak i eksport towarów. Jako instrument protekcji część państw, zwłaszcza azjatyckich, wykorzystowało kurs swoich walut, obniżając jego wartość. Taka polityka z jednej strony podnosiła konkurencyjność cenową oferty eksportowej, przynajmniej częściowo rekompensując straty wynikające z dekonunktury i spadku wartości importu przez rynki wysoko rozwiniętych gospodarek. Z drugiej strony, słabnące kursy waluty można było uznać za instrument wykorzystany do ochrony rynku przed importem. Nie wszystkie gospodarki mogły stosować te praktyki. Wspólna waluta np. w europejskiej UGiW uniemożliwiła stosowanie takiej formy protekcji. Była ona możliwa w gospodarkach, które nadal miały narodowe waluty. W tej grupie gospodarek można wymienić i polską. Kurs złotówki w 2009 r. tracił na wartości, podobnie jak i forinta węgierskiego. Kurs korony czeskiej w tym czasie podlegał aprecjacji. Słowacja od 1 stycznia 2009 r. posługiwała się euro, dołączając do UGiW.

Te zróżnicowane doświadczenia prowadzą do interesujących wniosków. Narodowe waluty, gdyby były zastosowane w gospodarkach będących importerami produktów przemysłowych, przyczyniłyby się z pewnością do zwiększenia protekcji i tym samym pogłębiłyby i przedłużyły kryzys. Państwa, które w Europie posługiwały się narodowymi wa-

lutami, w tej liczbie i Polska, w zależności od wartości kursu waluty były w stanie poprawić swoją konkurencyjność (deprecjacja) lub ją pogarszały (aprecjacja). Inaczej jednak zmiany kursu wpływały na wzajemne transfery między państwami członkowskimi a budżetem ogólnym UE. Dodatkową dziedziną, na którą wpływ miał kurs waluty, było regulowanie zobowiązań zewnętrznych wynikających z wcześniej zaciągniętych kredytów na rynku kapitałowym.

G 20 w Meksyku a możliwość tworzenia miejsc pracy.

Spotkanie ministrów pracy państw G 20 poprzedzające czerwcowy szczyt w Meksyku prowadziło do określenia kilku priorytetów dla polityki zatrudnienia współpracujących w ramach tego forum państw. Zgodzono się tu, że w polityce zatrudnienia należy stawiać na jakość zasobów pracy, co oznacza potrzebę ściślejszej współpracy międzyresortowej w każdym państwie oraz koordynację działań w skali międzynarodowej. Zgodzono się, że w polityce zatrudnienia nie ma prostych rozwiązań. Rynek pracy to różne zawody i kwalifikacje, a to oznacza różne grupy interesów, które będą się ścierały, domagając się ich realizacji. Realizacja kompleksowa tak skomplikowanych zadań wymaga współpracy państw, a w państwach rządów, przywódców biznesowych, pracowników i całych społeczeństw.

Rynek pracy to różne zawody i kwalifikacje, a to oznacza różne grupy interesów, które będą się ścierały, domagając się ich realizacji. Realizacja kompleksowa tak skomplikowanych zadań wymaga współpracy państw, a w tych państwach – rządów, przywódców biznesowych, pracowników i całych społeczeństw.

mowanych działań⁸. Dotyczy to promowania szkoleń podnoszących kwalifikacje, tworzenia równych szans dla różnych grup zawodowych, wiekowych i płci, wspierania inicjatyw podnoszących przedsiębiorczość, tworzenia nowych miejsc pracy. Odrębnym wątkiem dyskutowanym w Meksyku była kwestia podejmowania działań, których celem są efekty socjalne, wzrost zatrudnienia, poprawa jakości posiadanych zasobów pracy. Zebrani ministrowie nie mieli również wątpliwości, że gospodarki ich krajów wymagają głębokich zmian strukturalnych, jednak procesy te nie powinny przebiegać w ten sposób, aby destabilizować rynek pracy. Podkreślano też potrzebę stworzenia warunków, które sprzyjałyby ułatwieniu do-

stępu do rynku grup bardziej wrażliwych na zmiany. Dotyczy to dość licznych grup społecznych, jak kobiety, młodzi i seniorzy.

Uzgodniono, że konieczne jest poszukiwanie większej spójności między polityką społeczną a gospodarczą na poziomie narodowym i międzynarodowym.

Nie ulega wątpliwości, że państwa, których rynki są skąpo nasycone w kapitał, a więc dysponują ograniczonymi oszczędnościami, powinny spełniać dwa warunki: dążyć do podniesienia atrak-

cyjności swoich rynków dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz otwierać swoje granice dla napływu tychże inwestycji. Podnoszenie atrakcyjności dla BIZ oznacza ustabilizowanie gospodarki, bezpieczeństwo ekonomiczne i polityczne, niskie ryzyko inwestycji, traktowanie zagranicznych firm jak traktuje się firmy narodowe, relatywnie niskie podatki, przewidywalność przepisów prawnych, łatwość i szybkość rozpoczynania biznesu.

Liczba dni niezbędnych do załatwienia formalności związanych z rozpoczęciem biz-

nesu uznawana jest za specyficzny wskaźnik etatyzacji gospodarki. Liczba ta jest bardzo zróżnicowana w wybranych do ilustracji tego problemu państwach. Najszybciej biznes można rozpocząć w Nowej Zelandii, gdzie załatwienie formalności potrzebnych do tego celu zabiera jeden dzień. W Australii strata czasu na rozpoczęcie działalności również jest niewielka i wynosi 2 dni. W tej grupie największą liczbę dni proces ten zajmuje w Japonii (23). Średnia w tej grupie państw wynosi 9,5 dnia. W krajach Europy Środkowej największa liczba dni niezbędnych dla rozpoczęcia biznesu wymagana jest w Polsce (32), a najniższa na Węgrzech (4). Średnio w tej grupie państw rozpoczęcie biznesu wymaga 18,5 dni. Jest to dwukrotnie więcej niż tego wymagano w przypadku poprzedniej grupy.

W grupie BRIC najszybciej biznes można rozpocząć w Indiach, najwięcej czasu zajmują formalności w Brazylii. W tej grupie średnio traci się 54 dni dla rozpoczęcia biznesu. W grupie inne rynki wschodzące najmniej czasu traci się dla rozpoczęcia biznesu w Hongkongu i Singapurze, gdzie formalności zajmują 3 dni. Najwięcej czasu traci się w Tajlandii (29). Średnia liczba dni potrzebna dla rozpoczęcia biznesu w tej grupie wynosi 9,6 dnia. Warto zwrócić uwagę na to, że rozwiązania instytucjonalne sprzyjają procesowi uprzemysłowienia rynków azjatyckich.

Można udowodniać, że etap rozwoju opartego na inwestycjach w produkcję jest procesem kapitałochłonnym i że minął dla wielu rozwiniętych gospodarek, w tym i dla naszej. Niemniej jednak rejestracja działalności go-

TABELA 4. Liczba dni potrzebnych do rozpoczęcia biznesu w latach 2007–2011 w wybranych państwach

Państwo	2007	2008	2009	2010	2011
Rynki wysoko rozwinięte					
Australia	2	2	2	2	2
Francja	7	7	7	7	7
Japonia	23	23	23	23	23
Niemcy	18	18	18	15	15
Nowa Zelandia	12	1	1	1	1
USA	6	6	6	6	6
Wielka Brytania	13	13	13	13	13
Włochy	13	10	10	8	8
BRIC					
Brazylia	149	149	119	119	119
Rosja	30	30	30	30	30
Indie	33	30	30	29	29
ChRL	35	41	38	38	38
Inne rynki wschodzące					
Algieria	25	25	25	25	25
Arabia Saudyjska	15	12	5	5	5
Hongkong	11	11	6	6	3
Korea Płd.	17	17	14	14	7
Meksyk	27	28	13	9	9
Singapur	5	4	3	3	3
Tajlandia	33	33	32	32	29
Turcja	6	6	6	6	6
Grupa Wyszehradzka					
Czechy	17	20	20	20	20
Polska	31	31	32	3	32
Słowacja	27	18	18	18	18
Węgry	16	5	4	4	4

Źródło: World Bank, <http://data.worldbank.org/indicator/IC.REG.DURS> (1.06.2012).

spodarczej wymagana jest dla każdej działalności, nie tylko dla działalności wymagającej inwestycji. Nawet jeśli powstający biznes nie wymaga od tworzącego go biznesmena ani nowych inwestycji, ani nawet zakupu dodatkowego sprzętu, jego legalizacja wymaga rejestracji w odpowiednich urzędach, nadania numeru podatkowego (REGON), określenia zakresu działalności, miejsca siedziby firmy itp. Nadmierna biurokracja, długi czas potrzebny dla utworzenia takich miejsc pracy, zbyt wysokie podatki – wszystko to odstrasza potencjalnych inwestorów i nie sprzyja tworzeniu miejsc pracy.

Zestawienie to wskazuje, jak wiele jest do zrobienia w dziedzinie lepszej organizacji pracy dla biznesu, który chce rozpocząć działalność na danym rynku. Tylko w nielicznych państwach proces ten można uznać za mało uciążliwy. Do podobnych wniosków można dojść, zestawiając narzuty dotyczące pełnych kosztów pracy (uwzględniające ubezpieczenia emerytalne, wypadkowe i zdrowotne), a także poziom wydatków bezpośrednich i pośrednich. Rynek pracy eksponowany jest na coraz to intensywniejszą konkurencję. Tym samym należy dbać o przyciąganie kapitału, który mógłby być zaangażowany na naszym rynku, tworząc na nim nowe miejsca pracy. Zbyt długi okres rejestracji, wysokie narzuty na koszty pracy, niedorozwój infrastruktury – wszystko to wpływa na ograniczoną konkurencyjność rynku, który chce przyciągnąć kapitał. Zwłaszcza że konkurencja w tym zakresie staje się coraz bardziej intensywna. Każde państwo jest zainteresowane napływem BIZ, tworzeniem na swoim rynku miejsc pracy, pozyskiwaniem w ten sposób technologii i zdobywaniem nowych kwalifikacji w zakresie know-how, organizacji pracy, organizacji sprzedaży, reklamy i serwisowania.

Turystyka jako źródło zatrudnienia. Powoli przyzwyczajamy się do tego, że nie tylko produkcja w przemyśle tworzy miejsca pracy. Choć od dawna większość miejsc pracy w gospodarkach OECD to usługi, wciąż fakt ten

nie znajduje odbicia w myśleniu o gospodarce, o tworzeniu miejsc pracy, o przygotowaniu odpowiednio wykwalifikowanej kadry. Co więcej, analizując strukturę wymiany handlowej państwa, po staremu zwracamy uwagę, ile w eksporcie jest produktów wysoko przetworzonych, które są nośnikami zaawansowanych technologii. Nie dostrzega się natomiast tego, że gospodarka rozwinięta czerpie korzyści z eksportu efektów produkcji innych sektorów. Znaczenia nabiera tu eksport licencji, praw autorskich, filmów itp.

Struktura eksportu i importu każdego państwa odzwierciedla jego poziom rozwoju. Na każdym etapie wzrostu gospodarczego większą wagę przywiązuje się do innych warunków, reprezentatywnych dla danego poziomu rozwoju.

Jednym z ważniejszych gałęzi w ramach sektora usług jest turystyka. Jest to specyficzna dziedzina, która wymaga z jednej strony specjalnie do tego rozbudowanej i przygotowanej infrastruktury, z drugiej zaś specyficznych warunków klimatycznych, geograficznych, historycznych, geologicznych itp. Turystyka przez swoją specyfikę ma silny wpływ na gospodarkę, tworzy miejsca pracy na zasadzie mnożnikowej, nie ograniczając się wyłącznie do jednego rynku czy kraju. Ponadto jest również nośnikiem szeregu rozwiązań, które możemy określić jako skutki pożądane, choć niewymierne. Turystyka pozwala poznawać kulturę, historię, zwyczaje, kuchnię innych państw, uczy tym samym otwartości dla innych zachowań, odmiennych od własnych, uczy tolerancji. Wpływa na podnoszenie ciekawości na inność, prowadzi do porównań, uczy. Ponadto wpływa na zainteresowanie znoszeniem wielu rozwiązań, które wcześniej hamowały rozwój kontaktów w tej sferze. Jest elementem działań podejmowanych na drodze do tworzenia otwartych społeczeństw i otwartych obywateli.

Na szczycie w Meksyku planowana jest propozycja wprowadzenia ułatwień wizowych dla ruchu turystycznego. Decyzja taka uznana jest za warunek, który zwiększy liczbę turystów w skali globalnej. Początkowo decyzja

ta dotyczyłaby państw G 20. Proponuje się rozciągnięcie takich decyzji w regionach, co również oznaczałoby uproszczenie procedur migracyjnych. Migracja z kolei miałaby duże znaczenie dla procesu uelastyczniania rynków pracy, podnoszenia efektywności rynku zatrudnienia, eliminacji nadwyżek i czasowych niedoborów w poszczególnych zawodach i grupach kwalifikacji.

Na spotkaniu w Meksyku David Scowsill, prezydent WTTC (World Travel & Tourism Council), podkreślił znaczenie sektora turystyki dla rozwoju gospodarki państw rozwijających się, jak i całej gospodarki światowej. Stwierdził on, że w 2011 r. mimo dużej niepewności gospodarki i relatywnie niskiej dynamiki wzrostu światowego PKB – rynek turystyczny rozwijał się dynamicznie, o czym świadczy jego 4,6-procentowy przyrost. W 2011 r. liczba turystów w skali światowej gospodarki doszła do poziomu 982 mln ludzi. W bieżącym roku UNWTO prognozuje już przekroczenie progu 1 mld turystów, w następnym roku (2013) prognozuje się prawie podwojenie tej wielkości do 1,8 mld. Turystyka to jedna z najbardziej dynamicznie rozwijających się gałęzi gospodarki każdego kraju.

Wraz ze wzrostem liczby turystów rosną wydatki zagraniczne podróżujących. W 2011 r. wydatki na ten cel wzrosły o 206 mld USD. Środki te w skali globalnej – według szacunków WTTC – stworzyły dodatkowo 5,1 mln dodatkowych miejsc pracy w ciągu ostatnich trzech lat.

Każde zatrudnienie w turystyce tworzy dodatkowo dwa miejsca pracy w innych sferach działalności gospodarczej, co oznacza klasyczne działanie mnożnika. W skali gospodarki światowej 8 proc. miejsc pracy tworzonych jest w sektorze turystycznym. W turystyce zatrudnia się sześć razy więcej

ludzi niż w sektorach produkcji samochodów w skali globalnej. Turystyka daje zajęcie czterzy razy większej rzeszy ludzi niż przemysł wydobywczy. Branża daje zatrudnienie dla trzy razy większej liczby osób niż bankowość i finanse⁹.

Turystyka wymaga infrastruktury (hotełowej, restauracyjnej, wypożyczalni sprzętu turystycznego, handlu pamiątkarskiego i innego, infrastruktury telekomunikacyjnej, rozrywkowo-kulturowej, sportowej, wypoczynkowo-relaksacyjnej itp.). Ponadto turystyka wymaga gwarancji bezpieczeństwa. Wiele

Każde miejsce pracy w turystyce tworzy dodatkowo dwa miejsca pracy w innych sferach działalności gospodarczej.

W skali gospodarki światowej 8 proc. miejsc pracy tworzonych jest w sektorze turystycznym, co jest wynikiem sześć razy większym niż w sektorach produkcji samochodów.

z krajów posiadających naturalne lub historyczne walory turystyczne nie ma rozwiniętej infrastruktury, brakuje tam hoteli restauracji, dróg, sklepów, środków transportu. Jeśli już są, to dla odmiany taki kraj nie może często sprostać wyzwaniom bezpieczeństwa. Państwa w regionie Ameryki Łacińskiej w ramach CARICOM¹⁰ planują rozwijać współpracę w tworzeniu miejsc pracy, uelastycznianiu rynków pracy, walki z przestępczością zorganizowaną i drobnymi kradzieżami itp. Będą dążyć do zwiększenia wzajemnych inwestycji, co będzie sprzyjało tworzeniu nowych miejsc pracy bezpośrednio przy tworzeniu tych inwestycji, ich wykorzystaniu, jak i ochronie oraz konserwacji.

Znaczenie decyzji G 20 dla Polski. Polska ma potencjał dla rozwijania pozaprodukcyjnej bazy w swojej gospodarce. Dotyczy to zarówno parków technologicznych, które stanowią odpowiedź (czy wyprzedzają zalecenia UE zawarte w strategii „Europa 2020”), jak i wpasowują się do koncepcji zwiększania udziału „efektów pracy mózgu w produkcji europejskiej”¹¹.

Wydarzenie takie jak Euro 2012 to wielka mobilizacja gospodarki w przygotowaniu odpowiedniej infrastruktury telekomunikacyjnej,

hotelowej, gastronomicznej, handlowej. Same rozgrywki piłkarskie będą testem dla naszego społeczeństwa i polskiego potencjału przygotowanego dla tej imprezy. Niemniej potencjał ten w polskiej gospodarce pozostanie i będzie go można wykorzystać dla organizowania wielkich imprez rozrywkowych, które włączy się do formuły spędzania wolnego czasu. Jest to specyficzna sfera gospodarki, która na razie była rozwijana na zasadzie działań podejmowanych *ad hoc*, bez długofalowej wizji i planu. Posiadanie odpowiedniej infrastruktury powinno tę sytuację zmienić, zwłaszcza że ta infrastruktura będzie wymagała konserwacji i utrzymania stanu, a to związane jest z kosztami. Na pokrycie tych wydatków trzeba zarobić.

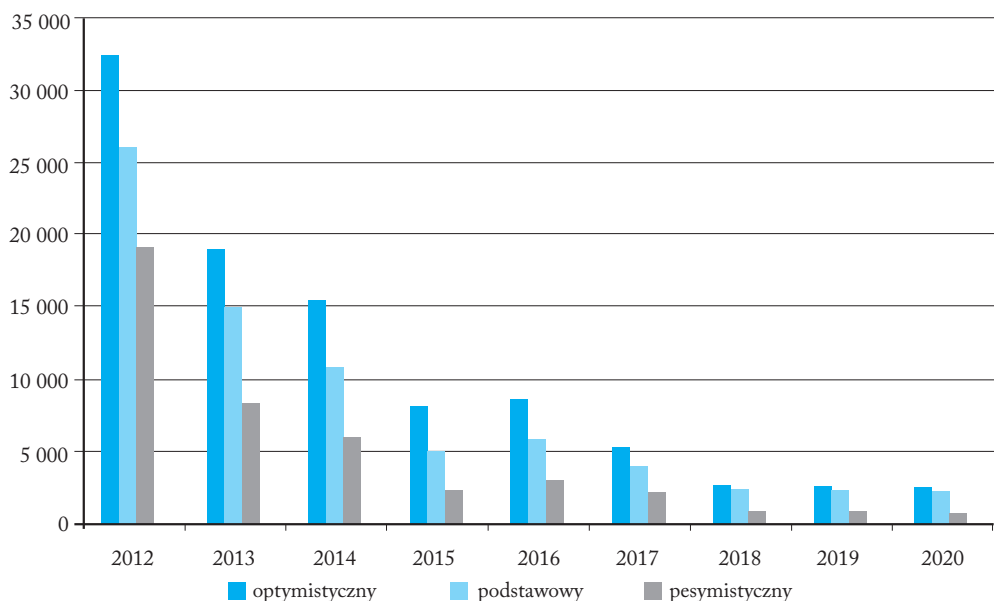
O efekcie bezpośrednim Euro 2012 na polski rynek zatrudnienia pisał J. Borowski. Szacuje on, że w porównaniu z 2011 r. Euro 2012 wpłynie następująco na zatrudnienie w hotelarstwie, transporcie, budownictwie:

- restauracje/hotele z 12 proc. w 2011 r. na 15 proc. w 2012 r.;
- w budownictwie prognozowany jest spadek zatrudnienia netto z 32 proc. w 2011 r. na 18 proc. w 2012 r.

W pierwszym momencie przedstawione zestawienie można interpretować jako negatywny efekt na rynku pracy, jaki przynosi zakończenie przygotowań do Euro 2012. Niemniej jednak mamy do czynienia z dwoma dodatkowymi zjawiskami. Pierwsze z nich to niedokończenie prac inwestycyjnych w infrastrukturę, które zostały rozpoczęte w procesie przygotowywania Euro 2012. Tym samym kontynuacja i doprowadzenie do ich zakończenia nie da skokowego spadku w sferze budownictwa. Po drugie, stworzona infrastruktura przyniesie długofalowy efekt dla zatrudnienia. Będzie to impuls przypominający wygasającą falę, ale można spodziewać się impulsów innych, które obecny trend wzrostu zatrudnienia mogą wspierać.

Wygasanie jednego impulsu nie oznacza braku następnych. Ważne jednak jest zwrócenie uwagi na fakt, że obecny poziom za-

WYKRES 1. Szacowany wzrost pełnych rocznych etatów związanych z organizacją Euro 2012 w latach 2012–2020 w Polsce w tysiącach



Źródło: Opracowanie Sedlak & Sedlak, na podstawie Raport na temat wpływu przygotowań i organizacji Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA Euro 2012 na gospodarkę Polski, 2010, s. 131. Cytowane za J. Borowski, *Przedwczesny entuzjazm? Wpływ Euro 2012 na polski rynek pracy*.

trudnienia stanowi efekt określonych inwestycji. Polska nadal ma relatywnie wysoką stopę bezrobocia, która sięga 13 proc. Taki poziom został osiągnięty w warunkach intensywnych przygotowań do Euro 2012. Oznacza to, że polityka zatrudnienia powinna zawierać w sobie działania, które zostały sformułowane zarówno w zaleceniach szczytu ministrów zatrudnienia G 20, jak i przyjętej w 2010 r. przez UE strategii „Europa 2020”. W praktyce oznacza to głębokie reformy w edukacji i szkolenictwie na wszystkich poziomach, wspieranie przedsiębiorczości i inicjatyw innowacyjnych.

Wnioski. Trudno jest przewidzieć w pełni wszystkie decyzje, jakie zapadną na szczycie czerwcowym G 20 w Meksyku, niemniej przygotowania tego spotkania wskazują wyraźnie na działania, które powinny sprzyjać:

- koordynacji polityk gospodarczych, w tym zatrudnienia;
- współpracy państw G 20 w sferze restrukturyzacji gospodarki;
- współpracy w poszerzaniu ruchu bezwizowego w regionach i w ramach G 20.

Zaplanowane działania kładą akcent na rozwijanie turystyki, poszukiwanie rozwiązań sprzyjających podnoszeniu jakości zatrudnianej siły roboczej, rozwijanie rynku pracy i tworzenie warunków dla poprawy jego elastyczności. Efekt taki uzyskać można z jednej strony przez podnoszenie kwalifikacji pracowników, z drugiej strony przez wprowadzenie odpowiednich regulacji, które sprzyjają takim właśnie rozwiązaniom. Uporządkowanie problemu rynku pracy i zatrudnienia w państwach G 20 wymaga współpracy międzynarodowej, koordynacji polityk gospodarczych, nie stanowiąc przy tym prostego zadania, które można zrealizować w krótkim czasie i w sposób uniwersalny dla wszystkich państw i ich rynków.

Niemniej, dobrze, że zaczyna się mówić o konieczności stosowania kompleksowych rozwiązań, które będą mobilizowały do współpracy rząd, biznes, zatrudnionych i społeczeństwo. W rozwiązaniach tych wyraźnie

formułuje się cel, jakim jest uelastycznienie rynku pracy, otwarcie go dla grup społecznych poszukujących zatrudnienia, które oceniane są jako mniej odporne na trudy poszukiwania pracy. Zalicza się tu osoby niepełnosprawne, młodzież, seniorów i kobiety.

W planowanych działaniach przewiduje się znaczącą rolę dla rozwoju sektora turystyki. Realizacja zakładanych w tym zakresie celów będzie sprzyjała kontynuacji wcześniej zaobserwowanego korzystnego trendu w tym zakresie, zwłaszcza jeśli chodzi o dynamikę jego rozwoju, udział w zatrudnieniu i tworzeniu PKB. Sektor ten wymaga inwestycji w infrastrukturę. Stanowi typowy przykład sfery, która mnożnikowo oddziałuje na całą gospodarkę, tworząc w niej miejsca pracy w turystyce i poza nią. Podkreśla się, że 8 proc. miejsc pracy w gospodarce światowej daje turystyka. Każde miejsce nowo utworzone w turystyce tworzy dwa dodatkowe miejsca pracy poza tym sektorem. ■

¹ G 20 to ugrupowanie, które nie ma stałego sekretariatu ani siedziby. Ciągłość zarządzania zapewnia instytucja „trójki”, czyli państwa, które pełniło ostatnio funkcję przewodniczącego, pełni taką rolę na najbliższym spotkaniu i będzie pełniło na następnym. Podczas szczytu w Paryżu w 2011 r. prezydent Francji N. Sarkozy zaproponował utworzenie stałego sekretariatu. Ugrupowanie składa się z pięciu grup państw, w każdym maksymalnie są cztery. Taka struktura została przyjęta podczas szczytu w Seulu. G 20 to ponad 80 proc. światowego PKB, 80 proc. światowej wymiany handlowej, 66,6 proc. światowej ludności i 92,5 światowych transferów bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

² G 7 to Francja, Japonia, Niemcy, USA, Wielka Brytania, Włochy. Od 1976 r., czyli rok po pierwszym spotkaniu Grupy, dołączyła do niej Kanada. G 7 to 50,4 proc. PKB światowego, a wartościach (PPP – parytetie siły nabywczej) 39,3 proc. G 7 spotyka się co najmniej 2 razy do roku na szczycie głów państw, szefów rządów, ministrów finansów. W 1997 r. do G 7 została zaproszona Rosja. Od tej pory grupa określana jest jako G 8.

³ Podstawowe modele ekonomiczne wskazują, że współpraca między państwami jest możliwa, jeśli reprezentują one zbliżony poziom rozwoju. (Maurice Allais, Nobel 1988). Praktyka jednak wskazuje, że impuls pochodzący ze współpracy gospodarek o zróżnicowanym poziomie rozwoju stymuluje ich zmiany strukturalne i prowadzi do wzrostu dobrobytu.

- ⁴ Warto przypomnieć, że w 1997 r. państwa Azji, a potem Ameryki Łacińskiej i WNP przeżyły silny kryzys finansowy. Doprowadził on do zmiany stosowanych reżimów kursowych, przyspieszając proces upłynnienia kursów i odchodzenia od reżimu kursu sztywnego. Nie jest to co prawda powszechne w krajach Azji rozwiązanie, niemniej jednak zostało zastosowane w tych gospodarkach, które najwięcej ucierpiały podczas kryzysu 1997 r. Wzmocnił się również azjatycki system bankowy.
- ⁵ Bukowski S., Misala J., *Wzrost gospodarczy i finanse międzynarodowe*, CeDeWu.pl, Wydawnictwo Fachowe, Warszawa 2011, s. 241–260.
- ⁶ Ibidem.
- ⁷ Dane ze strony oficjalnej WTO. World Trade Report 2011, The WTO and Preferential Trade Agreements. From co-existence to coherence, Geneva, 2011, s. 10. http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report11_e.pdf
- ⁸ <http://g20mexico.org/index.php/en/press-releases/410-culmina-con-coincidencias-reunion-de-ministros-de-trabajo-y-empleo-del-g20> (2.06.2012)
- ⁹ <http://www.g20mexico.org/index.php/en/press-releases/414-t20-y-wttc-arrojan-resultados-positivos-para-fortalecer-la-actividad-turistica> (2.06.2012)
- ¹⁰ CARICOM – Caribbean Community and Common Market – Karaibska Wspólnota I Wspólny Rynek, powstała w 1973 r. w oparciu o układ podpisany przez Barbados, Gujanę, Jamajkę, Trynidad i Tobago. W kolejnych latach Wspólnota stopniowo poszerzała się o nowe kraje z regionu. Dołączyły do niej: Barbuda, Belize, Dominika, Grenada, St. Lucia, Montserrat, St. Kitts i Nevis, St. Vincent i Grenadyny (1974); Bahamy (1983 – pozostając poza strefą wolnego handlu); Brytyjskie Wyspy Dziewicze (bez pełnego statusu), Turks i Caicos (podobnie – 1991); Surinam (1995); Anguilla (bez pełnego statusu – 1999); Kajmany (bez pełnego statusu – 2002); Haiti (2002); Bermudy (bez pełnego statusu – 2003).
- ¹¹ *Golden Growth, restoring the Lustre of the European Economic Model*. World Bank, Washington 2012.

Aktywność zawodowa powinna chronić przed ubóstwem. Tymczasem okazuje się, że na stan sakiewki przeciętnego Kowalskiego, Schmidta czy Smitha wpływa też rodzaj prowadzonego przez nich gospodarstwa domowego oraz segmentacja rynku pracy. O różnicach w funkcjonowaniu „biednych pracujących” w Polsce i pozostałych państwach Unii Europejskiej



Barbara
Surdykowska

Jak ograniczyć zjawisko *working poor*. Polska na tle Unii Europejskiej

Zwiększanie się liczby *working poor* (biednych pracujących) jest zjawiskiem niepokojącym. Pokazuje, że aktywność na rynku pracy nie stanowi zabezpieczenia przed niedostatkiem. Zjawisko to występowało także w państwach wysoko rozwiniętych w okresie tzw. fordowskiego modelu pracy, ale na zdecydowanie mniejszą skalę. Przechodzenie do postfordowskiego modelu pracy – charakteryzujące się między innymi kreowaniem wzrostu liczby miejsc pracy w usługach, większą rolą kwalifikacji i wykształcenia, rosnącą elastycznością rynku pracy czy poszerzaniem grona kobiet na rynku pracy – powoduje nasilenie zjawiska „biednych pracujących”. Oczywiście równie ważne są zmiany społeczne i obyczajowe zmieniające kompozycję gospodarstw domowych

– istotnym czynnikiem wpływającym na skalę *working poor* w danym państwie jest skala samotnego macierzyństwa.

Na potrzeby dalszych rozważań zjawisko *working poor* będzie rozumiane jako sytuacja, w której gospodarstwo domowe (jednoosobowe lub wieloosobowe), składające się z co najmniej jednej osoby aktywnej na rynku pracy, dysponuje dochodem poniżej 60 proc. mediany dochodu w danym państwie. Należy pamiętać, że dochód członków gospodarstwa domowego może pochodzić nie tylko z pracy, ale także z różnorodnych transferów socjalnych, takich jak np. świadczenia z ubezpieczenia społecznego, świadczenia adresowane do osób bezrobotnych, świadczenia powiązane z faktem wychowywania dzieci czy świadczenia z systemu pomocy społecznej.

W UE prawdopodobieństwo biedy dla osoby w wieku produkcyjnym jest podwójnie wysokie dla tych, którzy nie pracują, w porównaniu z osobami pracującymi (16 proc. w porównaniu z 8 proc.). Wynika z tego, że

aktywność na rynku pracy wciąż jest najlepszą drogą do zabezpieczenia się przed ubóstwem. Aby jednak praca chroniła przed ubóstwem, musi spełniać kilka warunków. Praca niezabezpieczająca przed biedą łączy się często z takimi cechami jak niska płaca, niskie kwalifikacje pracownika czy prekaryjne zatrudnienie polegające na niedobrowolnym zatrudnieniu w niepełnym czasie pracy. Zagrożenie ubóstwem jest zależne także od kompozycji gospodarstwa domowego, gdzie w największym stopniu ryzyku podlegają gospodarstwa składające się z samotnego rodzica z dziećmi¹.

Zagrożenie ubóstwem zależy od kompozycji gospodarstwa domowego, gdzie w największym stopniu ryzyku podlegają gospodarstwa składające się z samotnego rodzica z dziećmi.

TABELA 1. Skala *working poor* w państwach UE w latach 2005–2009

	2005	2006	2007	2008	2009
EU	8.2	8.2	8.5	8.6	8.4
BE	3.9	4.2	4.4	4.8	4.6
BG	–	5.4	5.8	7.5	7.4
CZ	3.5	3.5	3.3	3.6	3.1
DK	4.8	5.5	7.5	7.1	6.8
DE	4.8	5.5	7.5	7.1	6.8
EE	7.5	7.5	7.8	7.3	8.1
IE	6.1	6.2	5.6	6.5	5.4
EL	12.9	13.9	14.3	14.3	13.8
ES	10.4	9.9	10.7	10.7	11.4
FR	6.1	6.1	6.5	6.8	6.7
IT	8.8	9.6	9.8	8.9	10.2
CY	6.5	7.2	6.3	6.4	7.0
LV	9.0	11.2	9.7	11.0	11.1
LT	10.0	9.9	8.0	9.4	10.4
LU	9.8	10.3	9.3	9.4	10.0
HU	8.8	6.8	5.8	5.8	6.2
MT	4.8	4.4	4.5	5.0	5.7
NL	5.8	4.4	4.6	4.8	5.0
AT	6.7	6.4	6.1	6.4	5.9
PL	13.9	12.8	11.7	11.5	11.0
PT	11.9	11.3	9.7	11.8	10.3
RO	–	–	18.5	17.7	17.9
SK	4.6	4.8	4.7	5.1	4.8
SI	8.9	6.3	4.9	5.8	5.2
FI	3.7	4.5	5.0	5.1	3.7
SE	5.5	7.4	6.5	6.8	6.9
UK	8.3	7.8	8.0	8.5	6.7

Zagrożenie ubóstwem, pomimo podjętej aktywności zawodowej, zwiększa się wraz ze wzrastającą segmentacją rynku pracy. Stagnacja wzrostu wynagrodzeń także jest czynnikiem zwiększającym zagrożenie ubóstwem pracujących.

Kiedy popatrzymy na dane dotyczące skali *working poor* w UE, widać, że zjawisko to pomimo okresu kryzysu gospodarczego jest dość stabilne. Równowaga ta jest powiązana z relatywną definicją zjawiska *working poor* (poniżej

60 proc. mediany). Widoczne są znaczne różnice pomiędzy poszczególnymi państwami.

Jak wskazują dane ogólnoeuropejskie, zagrożenie biedą osób pracujących jest ściśle powiązane z kompozycją gospodarstwa domowego. Rodziny bez dzieci zagrożone są nią w 6 proc. (w 5 proc., gdy gospodarstwo składa się z dwóch osób dorosłych). Zagrożenie wzrasta wraz z faktem posiadania dzieci (10 proc.), a dla samotnych rodziców wynosi 18 proc.

Równie istotna jest forma zatrudnienia – osoby pracujące na umowy na czas nieokreślony stoją w obliczu tego ryzyka w znacznie mniejszym stopniu (5,1 proc.) niż ogół (8,1 proc.). Bycie stroną umowy na czas określony, co zazwyczaj ma wymuszony charakter, znacznie zwiększa zagrożenie. Kolejna kwestia to niedobrowolne zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy – zagrożenie dotyczy 12,6 proc. społeczeństwa, w tym, w przypadku osób zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy, wskaźnik ten wynosi 7,1 proc.

Wskazując na kompozycję gospodarstwa domowego w kontekście zjawiska *working poor*, warto zwrócić uwagę, że mówi nam ono wiele nie tylko o rynku pracy w danym państwie, ale i o jego społeczeństwie. W państwach skandynawskich, które charakteryzują się niższym wskaźnikiem „biednych pracujących” niż średnia UE 15, odsetek mło-

dych „biednych pracujących” jest wyższy niż wskaźnik europejski. Wy tłumaczenia szuka się w fakcie, że skandynawska młodzież jest bardziej zdeterminowana i społecznie ukształtowana na szybkie opuszczenie gospodarstwa domowego rodziców. Natomiast dokładnie odwrotnie sytuacja wygląda na południu Europy.

Working poor w Polsce. Omawiając zjawisko *working poor* w Polsce, należy pamiętać o kilku cechach polskiego rynku pracy. Po pierwsze, charakteryzuje go wyższy od średniej unijnej wskaźnik umów na czas określony. Przykładowo, średnia dla UE 27 w 2010 r. wynosiła 14 proc., podczas gdy w Polsce w tym samym czasie wskaźnik ten kształtował się na poziomie 27,3 proc. Po drugie, co równie ważne, a trochę niedostrzegane, w polskiej debacie dotyczącej umów na czas określony odbiegamy *in minus* od średniej unijnej także w innym, równie ważnym wymiarze. Umowy terminowe, niezależnie od mających na celu przeciwdziałanie temu zjawisku regulacji prawnych we wszystkich państwach UE, charakteryzują się niższymi wynagrodzeniami na porównywalnych stanowiskach. Średnia unijna wskazuje na niższe o 14,4 proc. zarobki – średnia Polska to 27,8 proc., co stanowi najwyższy wskaźnik w UE.

Oczywiście, skala *working poor* w Polsce powiązana jest także z takimi elementami jak fakt niskiej płacy minimalnej oraz bardzo niski wskaźnik pracowników objętych układami zbiorowymi pracy – u nas wynosi on 40 proc. (przy średniej UE 27 – około 60 proc. i średniej UE 15 – 80 proc.). Należy także pamiętać, że Polska zalicza się do 9 państw unijnych o najniższym rozporządzalnym dochodzie przypadającym na gospodarstwo domowe (w 2009 r. przeciętne polskie gospodarstwo domowe dysponowało dochodem o 40 proc. niższym niż średnia unijna)².

Myśląc o zjawisku *working poor*, zazwyczaj rozważa się zakres wsparcia z systemu pomocowego, takiego jak świadczenia rodzinne, system dodatków mieszkaniowych czy różnorodne świadczenia pieniężne lub niepieniężne (w tym usługi) z systemu pomocy społecznej. Warto chyba więcej uwagi poświęcić zagadnieniom rynku pracy, a w tym przede wszystkim dwóm zagadnieniom: umowom atypowym oraz dostępowi osób aktywnych na rynku pracy do wsparcia związanego z kształceniem ustawicznym.

Badania pokazują, że udział Polaków w edukacji ustawicznej jest niepokojąco niski i, co więcej, bardzo selektywny³. Mechanizmy, jakie przewidują polskie regulacje, w dużej mierze mają charakter fasadowy⁴.

Głosy wskazujące na konieczność stosowania zagadnień związanych z prekaryjnym zatrudnieniem, adresowane do polskiego rządu, pochodzą z różnych kierunków. W „Ocenie wykonania Europejskiej

Badania pokazują, że udział Polaków w edukacji ustawicznej jest niepokojąco niski i, co więcej, bardzo selektywny.

Karty Społecznej przez Polskę” Komitet Niezależnych Ekspertów po raz kolejny, bo zarówno w cyklu XVI (2002), XVIII (2006) i XIX (2010), stwierdził, że art. 33 Kodeksu pracy przewidujący dwutygodniowy okres wypowiedzenia umów na czas określony zawartych na ponad 6 miesięcy jest nieprawidłowy. Okres ten powinien być dłuższy, zbliżony lub taki sam jak przewidywany dla umów na czas nieokreślony dla pracowników o podobnym stażu w danym przedsiębiorstwie. Zgodnie z wyjaśnieniami, które zostały udzielone na posiedzeniu Komitetu Rządowego w 2011 r., nie są planowane zmiany obowiązujących przepisów celem usunięcia wskazanej niezgodności, a Polska podtrzymuje stanowisko co do prawidłowości obowiązującego stanu prawnego.

W załączniku nr 3 – „Deklaracji na temat celów Rządu RP na rok 2012 w związku z uczestnictwem w Pakcie Euro Plus” – do Krajowego Programu Reform przyjętego przez Radę Ministrów 25 kwietnia 2012 r.

rząd wskazuje, że w grupie zagadnień: wspieranie zatrudnienia – elastyczność i bezpieczeństwo na rynku pracy nie zamierza podejmować żadnych działań.

W niedawnym zaleceniu Rady w sprawie krajowego programu reform z 2012 r. oraz zawierającego opinie Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012–2015 w zaleceniu 3 podkreśla się, że aby zwalczyć segmentację rynku pracy oraz zagrożenie ubóstwem wśród osób pracujących, należy między innymi ograniczyć nadmierne wykorzystanie umów cywilnoprawnych⁵.

Przy okazji debaty w Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych dotyczącej prekaryjnego zatrudnienia w Polsce warto wziąć pod uwagę także relacje między skalą osób zatrudnionych w atypowych formach a zagadnieniem popytu wewnętrznego. Osoby zatrudnione na atypowych kontraktach mniej konsumują i więcej oszczędzają, co jest racjonalne z punktu widzenia jednostki, ale niekoniecznie korzystne dla polskiej gospodarki jako całości⁶.

W chwili obecnej toczą się dyskusje w Zespole Problemowym ds. Prawa Pracy i Układów Zbiorowych Pracy Trójstronnej Komisji na temat regulacji mających na celu ograniczenie prekaryjnego zatrudnienia określanego także w debacie publicznej dość często jako umowy czy zatrudnienie „śmieciowe”. Równolegle rozpoczynają się dwustronne negocjacje polskich partnerów społecznych nad wdrożeniem w Polsce zapisów porozumienia europejskich partnerów społecznych w sprawie włączających rynków pracy⁷. Według porozumienia włączające rynki pracy to takie, które umożliwiają dostęp do płatnej pracy oraz zachęcają wszystkie osoby w wieku produkcyjnym do jej wykonywania, a ponadto zapewniają ramy umożliwiające ich rozwój.

Jak już wskazywałam, zjawisko *working poor* w dużej mierze powiązane jest z kompozycją gospodarstwa domowego. W sytuacji, gdy mamy do czynienia z gospodarstwem do-

mowym składającym się z jednej osoby dorosłej, na której spoczywają obowiązki opiekuńcze wobec dzieci czy innych osób zależnych, zrozumiałe jest, że podstawową płaszczyzną dyskusji powinien być system szeroko rozumianego wsparcia socjalnego. Jednakże w przypadku pozostałych kompozycji gospodarstw domowych, praca musi efektywnie zabezpieczać przed niedostatkiem. Na tym powinni skupić się polscy partnerzy społeczni przy okazji rozmów nad implementacją wspomnianego wyżej porozumienia europejskiego. Aby rynek pracy można było określić mianem włączającego, to zgodnie z treścią tekstu porozumienia musi on być tak skonstruowany, aby osoba nie napotykała problemów w momencie wkroczenia na niego, utrzymania się i rozwoju. I co wydaje się oczywistym dopełnieniem, by płatna praca zabezpieczała przed niedostatkiem. ■

W tekście wykorzystano: „Employment and Social Developments in Europe” 2011, European Commission, 2011 “Benchmarking Working Europe 2012”, ETUI

¹ E. Crettaz, G. Bonoli, *Worlds of Working Poverty. National Variations in Mechanisms* (w:) N. Fraser, R. Gutiérrez, R. Pena-Casas (red.) *Working poverty in Europe. A Comparative Approach*, Houndmills 2011, Palgrave Macmillan.

² Eurostat 2011, *The 9 poorest countries catching upon Income per capita*, Statistic in Focus 16/2011.

³ *Diagnoza Społeczna 2011* (red.) J. Czapiniski, T. Panek, Rada Monitoringu Społecznego.

⁴ Dobrym przykładem jest art. 43. Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, przewidujący możliwość uczestnictwa w szkoleniach finansowanych ze środków Funduszu Pracy pracowników i osób prowadzących działalność gospodarczą w wieku 45 plus. Ze względu na nikłą ilość środków przekazanych do wykorzystania w powiatowych urzędach pracy ten przepis jest niemalże martwy.

⁵ COM (2012) 323 final.

⁶ R. Jansen, *Precarious work makes for a precarious recovery*, (w:) *There is an alternative. Economic policies and labour strategies beyond the mainstream*, N. Pons-Vignon (red.), Geneve 2011, ILO, str. 112.

⁷ Efekty europejskiego dialogu społecznego omawia S. Adamczyk, *Dylematy europejskiego dialogu społecznego*, Monitor Prawa Pracy 11/2011, a samo porozumienie B. Surdykowska, *Porozumienie europejskich partnerów społecznych o inkluzyjnym rynku pracy*, Monitor Prawa Pracy 12/2010.

Ostatni kryzys gospodarczy na świecie pokazał, że obawy przed wejściem Polski do strefy euro nie były bezpodstawne. O modelach integracji w czasie recesji, europejskich graczach politycznych oraz polskich decyzjach



*Tomasz Grzegorz
Grosse*

Integracja europejska a kryzys strefy euro. Refleksje po szczycie Unii Europejskiej

Integracja europejska jest próbą budowy systemu politycznego i gospodarczego w Europie¹. Obejmuje tworzenie podmiotu władzy w stosunkach międzynarodowych, na zewnątrz Unii Europejskiej. Dotyczy również formowania się struktur politycznych w samej Unii. Jest związana z rywalizacją o przywództwo i władzę. Stanowi próbę ustanowienia wzajemnych relacji politycznych między poszczególnymi państwami członkami, a także między nimi a instytucjami wspólnotowymi.

Procesy integracyjne dystrybuują władzę polityczną w obrębie Unii Europejskiej, a co się z tym wiąże także koszty i korzyści płynące z integracji. Od tego, kto będzie kontrolował te procesy zależy więc w dużym stopniu to, kto będzie miał władzę nad systemem europejskim, jak również będzie z niej w największym stopniu czerpał korzyści. Tym bardziej, że system władzy politycznej jest bezpośrednio

powiązany z gospodarką. Rywalizacja polityczna na forum Unii Europejskiej dotyczy niejednokrotnie spraw ekonomicznych i ma ogromne znaczenie dla dystrybucji korzyści i kosztów gospodarczo-społecznych w obrębie UE. Właśnie dlatego tak duże znaczenie ma to, w jaki sposób są ukierunkowane procesy integracji europejskiej, oraz kto je kontroluje.

W dużym uproszczeniu można przyjąć, że obecnie występują dwa główne kierunki ustrojowe procesów integracyjnych. Pierwszym jest wspólnotowy, a więc taki, który buduje skomplikowany system prawa europejskiego i przekazuje część władzy politycznej w Europie z państw członkowskich do instytucji wspólnotowych. Drugi to kierunek międzyrządowy, który powstrzymuje proces przekazywania władzy do instytucji wspólnotowych i ewolucję systemu regulacyjnego w Europie. Stara się, aby w procesach integracyjnych głównymi aktorami pozostawały państwa członkowskie. Istnieje również trzeci, bardziej hipotetyczny, aniżeli rzeczywisty model integracyjny. Dotyczy on budowania federacji politycznej w Europie. Stanowi rozwinięcie współpracy wspólnotowej. Nie opiera się jednak na delegacji uprawnień do instytucji technokratycznych. Stara się natomiast zbudować europejskie in-

stytucje demokratyczne i na nich oprzeć dalsze procesy integracyjne.

Model wspólnotowy kładzie nacisk na upowszechnianie idei proeuropejskich i stara się kształtować identyfikacje europejskie. Chodzi o odchodzenie od nadmiernego skupiania się na identyfikacjach narodowych i tym samym odwoływania się w polityce europejskiej do krajowych interesów. Chodzi również o stopniowe tworzenie wspólnoty politycznej w Europie, która uzyska przewagę lub nawet zastąpi różnorodność wspólnot narodowych. Natomiast w modelu międzyrządowym konstruowanie wspólnoty demokratycznej w Europie (europejskiego *demos*) nie ma istotnego znaczenia. Suwerenami integracji pozostają państwa członkowskie, a pełna demokracja funkcjonuje jedynie na szczeblu narodowym. Idee proeuropejskie są nadal upowszechniane, ale są wykorzystywane w sposób instrumentalny. Stanowią oficjalną ideologię, która ułatwia i do pewnego stopnia również skrywa – coraz silniejszą władzę największych członków Wspólnoty. To oni podejmują najważniejsze decyzje i dyktują kierunki polityk europejskich zgodnie z własnymi interesami.

Jednocześnie wzmocnienie roli współpracy międzyrządowej redukuje znaczenie innych aktorów, przede wszystkim Komisji Europejskiej. Docelowo jedynie do funkcji doradczych lub pomagających w implementacji decyzji wypracowywanych w łonie państw członkowskich. Powoduje również tendencję do coraz silniejszego różnicowania znaczenia politycznego (i wpływu na władzę w Unii) między poszczególnymi państwami w zależności od ich siły gospodarczej i politycznej. Tworzy to specyficzną hierarchię władzy między nimi. Obecne tendencje polityczne powodują, że na jej szczycie znajdują się Niemcy i Francja. Później są pozostałe państwa strefy euro, a następnie inni członkowie Unii.

Problemy dotychczasowej integracji.

Kryzys strefy euro, który rozpoczął się w 2009 r., skupił uwagę decydentów europejskich na problemach wspólnej waluty. Z tej

właśnie przyczyny strefa euro stała się obiektem rozważań mających na celu z jednej strony reformę systemu zarządzania gospodarczego, a z drugiej – zmianę ustrojowo-polityczną dotychczasowej Unii Europejskiej.

Jednocześnie kryzys ujawnił z pełną mocą dwa główne problemy dominującej formuły integracyjnej, opierającej się na modelu wspólnotowym. Pierwszym jest słabość zarządzania. Jego przejawem jest niezdolność do szybkiego i adekwatnego do występujących trudności – podejmowania decyzji w UE. System polityczny w dotychczasowej Unii jest rozproszony między różnymi instytucjami. Jest dodatkowo blokowany przez wielość aktorów uczestniczących w procesach decyzyjnych i różnorodność ich interesów. Wschodnie poszerzenie wspólnoty (2004–2007) przyczyniło się do zwiększenia liczby aktorów i interesów reprezentowanych na arenie unijnej. Tym samym utrudniło sprawne zarządzanie politykami europejskimi w ramach metody wspólnotowej. Prowadziło również do relatywnego osłabienia władzy największych państw „starej” Unii, które znalazły się po roku 2007 w znacznie szerszym gronie państw członkowskich.

Bardzo szybko dostrzegli to politycy francuscy, którzy winą za trudności zarządzania obarczają właśnie rozszerzenie Unii na wschód. Dlatego podział Unii na różne kręgi integracyjne ma być sposobem skupienia procesu decyzyjnego w mniejszym gronie państw, a tym samym odbudować wpływ dotychczasowych liderów integracji. Zwiększenie liczby członków Unii w sposób pośredni wzmocniło znaczenie instytucji technokratycznych, przede wszystkim Komisji Europejskiej. Zwłaszcza nasiliło możliwości tych instytucji do tworzenia lub oddziaływania na agendę europejską i koordynowanie polityk europejskich. Wśród znacznego grona aktorów wspomniane instytucje uzyskały bowiem większe możliwości negocjowania własnego stanowiska w kolejnych sporach decyzyjnych².

Drugim problemem wspólnotowego modelu integracji jest deficyt legitymizacji demokratycznej dla decyzji podejmowanych przez

Wspólnotę³. Stopniowo wzrastają kompetencje publiczne Unii Europejskiej (*public policy*) przy słabym rozwoju instytucji politycznych (*politics*). Tworzy to sytuację określaną sformułowaniem *policy without politics*, a więc rosnącego zakresu decyzji UE w sprawach polityk publicznych, które nie mają odpowiedniego mandatu demokratycznego. Na szczeblu narodowym mamy odwrotne zjawisko – zgodnie z hasłem *politics without policy*. Chodzi o malejący zakres decyzji w sprawach polityk publicznych przy dobrze rozwiniętych instytucjach politycznych. Tworzy to sytuację kryzysu demokracji i rozczarowania elektoratu. Politycy mający silny mandat wyborczy w coraz mniejszym stopniu wpływają na kształtowanie spraw publicznych, gdyż szereg decyzji w tym względzie został przeniesionych na szczebel unijny.

Narastające problemy demokracji w Europie utrudniają zarządzanie w strefie euro. Przykładowo wyborcy niemieccy wywierają presję na elity polityczne, aby ograniczały transfery finansowe do zagrożonych państw Eurolandu. Z kolei wyborcy najbardziej zadłużonych krajów strefy sprzeciwiają się drażniącym oszczędnościom narzuconym przez instytucje europejskie. Badania wskazują⁴, że liczba protestów wobec integracji europejskiej zwiększa się właśnie w okresie pogorszenia koniunktury ekonomicznej. Ponadto, wraz z kryzysem systemu wspólnej waluty rośnie presja instytucji UE i partnerów europejskich na najbardziej zadłużone państwa członkowskie, aby dokonywały bolesnych społecznie reform⁵.

Niejednokrotnie odbywa się to z pogwałceniem lokalnej demokracji. Przykładem było zmuszenie greckich władz do odwołania zapowiadanego referendum na temat gotowości ponoszenia dalszych wyrzeczeń przez społeczeństwo (w listopadzie 2011 r.). W tym samym czasie rośnie oddolna presja wyborców

przeciwko działaniom wymuszonym przez UE lub mającym na celu ratowanie unii walutowej.

Zderzenie tych dwóch przeciwstawnych sił, to jest nacisków międzynarodowych z presją wyborców, skutkuje niestabilnością systemów demokratycznych w państwach członkowskich. Doprowadziło to w samym tylko 2011 r. do przedterminowej zmiany rządów w Irlandii, Portugalii, na Słowacji, w Grecji i we Włoszech⁶. Protesty społeczne odbywały się na ulicach miast wielu innych członków Unii, m.in. w Hiszpanii, Niemczech, Belgii, Wielkiej Brytanii, we Francji itp.

Ponadto, coraz częściej elementem rozwoju integracji europejskiej jest proceder unikania demokracji na szczeblu narodowym⁷. Najlepszym tego przykładem jest ogromna niechęć do procedowania zmian traktatowych poprzez referenda. Było to wywołane fiaskiem referendum konstytucyjnych we Francji i Holandii w 2005 r. W ten sposób demokratyczny udział obywateli w polityce europejskiej jest postrzegany jako zagrożenie dla postępów integracji europejskiej.

Logicznym rozwiązaniem problemów legitymizacyjnych byłoby albo przejście do systemu w pełni federalnego w UE, albo ograniczenie kompetencji Wspólnoty (i metody wspólnotowej) w kierunku większej współpracy międzyrządowej. Zbudowanie ustroju federalnego wymagałoby przełomowych zmian systemowych⁸. Należałoby jednocześnie wprowadzić cały katalog instytucji demokratycznych na szczebel europejski. Wśród nich powinni być m.in. demokratycznie wyłaniani w skali całej Europy przedstawiciele władzy ustawodawczej (m.in. Parlament) i wykonawczej (Komisja). Podstawową barierą dla takiej zmiany jest brak wspólnoty politycznej w Europie⁹. Brakuje niezbędnych dla zdrowego funkcjonowania demokracji i wspólnych dla całego obszaru

Politycy posiadający silny mandat wyborczy w coraz mniejszym stopniu wpływają na kształtowanie spraw publicznych, gdyż wiele decyzji w tym względzie zostało przeniesionych na szczebel unijny.

UE mediów, innych ośrodków debaty publicznej, partii politycznych (niebędących jak dotychczas luźną federacją partii narodowych) itp. Przeszkodą są również silnie rozwinięte instytucje demokratyczne na szczeblu narodowym oraz odrębne wspólnoty i kultury polityczne w poszczególnych krajach.

Dlatego łatwiejszym sposobem rozwiązania problemu deficytu demokratycznego jest zwrócenie się w kierunku zarządzania międzyrządowego. Innym sposobem byłoby takie przekształcenie Wspólnoty, aby zwiększyć elastyczność zarządzania i pozostawić państwom członkowskim daleko posuniętą

swobodę adaptowania polityk europejskich. Do tego zmierzała m.in. otwarta metoda koordynacji stosowana w niektórych obszarach spraw unijnych¹⁰ oraz część postanowień Traktatu Lizbońskiego¹¹. Taki kierunek integracyjny może się jednak wiązać z jeszcze większymi niż obecnie problemami w zakresie efektywności zarządzania, a więc coraz większą niesterowalnością politykami publicznymi w Europie.

Model międzyrządowy zdaje się łączyć poprawę zarządzania z dylematami legitymizacyjnymi. Nie jest jednak równie korzystny dla wszystkich państw członkowskich. Popycha dzisiejszą Wspólnotę w kierunku XIX-wiecznego modelu „koncertu mocarstw”¹².

Poprawa zarządzania i odzyskania wpływów państw - liderów.

Zwiększające się trudności gospodarcze po roku 2008 zmusiły rządy największych państw do przejścia inicjatywy politycznej. Dążyły one do odzyskania kontroli nad procesami gospodarczymi na własnym terytorium, a także do zwiększenia wpływu na zarządzanie gospodarcze w UE. W warunkach integracji europejskiej trudno bowiem sterować rozwojem własnej gospodarki bez odpowiedniej kontroli nad polityką unijną. Ponadto, chodziło o to, aby wy-

korzystać integrację europejską do zwiększania konkurencyjności narodowej gospodarki, nawet kosztem innych (słabszych politycznie) członków Wspólnoty. W rezultacie prowadziło to do wzmocnienia współpracy międzyrządowej, zwłaszcza w kręgu największych państw. Międzyrządowy sposób zarządzania zwiększa centralizację podejmowania decyzji. Natomiast wprowadzenie większej hierarchii władzy między państwami członkowskimi ma usprawnić ich egzekwowanie.

Sposobem odzyskania wpływu politycznego na procesy integracyjne i polityki UE jest ograniczenie roli instytucji technokra-

Wraz z kryzysem systemu wspólnej waluty rośnie presja instytucji UE i partnerów europejskich na najbardziej zadłużone państwa członkowskie, aby dokonywały bolesnych społecznie reform.

tycznych (przede wszystkim Komisji)¹³. Jest także zawężenie kręgu państw uczestniczących w podejmowaniu kluczowych decyzji. Przykładem tego zjawiska jest pogłębienie współdziałania w gronie państw strefy euro (m.in. poprzez organizację szczytów przywódców). Innym przykładem jest dążenie do marginalizacji krajów, które mogą mieć wprawdzie duży potencjał gospodarczy i politycz-

ny na arenie europejskiej, ale nie zgadzają się z pomysłami wiodących w integracji Niemiec i Francji. W ten sposób łatwiej jest tym państwom uzgodnić nowe mechanizmy koordynacji gospodarczej lub instrumenty antykryzysowe. Warto zauważyć, że wspomniane decyzje w części obowiązują także państwa nieuczestniczące w unii walutowej. Są one bowiem niejednokrotnie po pewnym czasie przenoszone do regulacji obowiązujących w całej Wspólnocie. Prowadzi to do wzmocnienia ośrodka władzy w Unii Europejskiej skupionego wokół największych państw członkowskich, a także do rosnącej asymetrii wpływów politycznych w Unii między krajami centralnymi i peryferyjnymi.

Co jednak ważniejsze, kryzys obnażył słabość obozu zwolenników federacji europejskiej, a także dwuznaczność deklaracji

wspierających rozwój mechanizmów wspólnotowych. Zamiast tego uwidocznił dążenie poszczególnych państw członkowskich do wykorzystywania instrumentów wspólnotowych przede wszystkim do realizacji własnych celów narodowych. Kryzys pokazał, że działania integracyjne wielu krajów w mniejszym stopniu służą budowaniu Wspólnoty lub realizacji ogólnoeuropejskich celów. Bardziej natomiast mają wzmacniać korzyści dla poszczególnych gospodarek narodowych, w tym poprzez podniesienie ich pozycji konkurencyjnej na wspólnym rynku i na rynkach globalnych¹⁴.

Konsekwencją kryzysu gospodarczego jest wzrost rywalizacji politycznej i ekonomicznej między państwami członkowskimi. Niektóre rządy intensywnie angażują się w procesy kształtowania polityk i regulacji europejskich, aby w jak największym stopniu wzmacniały ich pozycję konkurencyjną na wspólnym rynku. Ponadto, dbają o zachowanie wewnętrznej racjonalności działania narodowych systemów kapitalistycznych¹⁵, a także starają się przenieść krajowe wzorce instytucjonalne do polityk unijnych. W ten sposób wspierają krajowe interesy gospodarcze i społeczne, a także dążą do wykorzystania regulacji i polityk unijnych dla stymulowania wzrostu i zatrudnienia we własnych krajach. Elementem współzawodnictwa między państwami członkowskimi jest „oddolna” rywalizacja regulacyjna, która zmierza do stworzenia jak najbardziej zachęcających warunków dla zagranicznych inwestorów. Stosowane są także różnorodne formy ochrony krajowych instytucji lub interesów gospodarczych i społecznych przed presją instytucjonalną ze strony UE, w tym m.in. poprzez spowalnianie lub niewłaściwą implementację regulacji unijnych.

Konsekwencją kryzysu gospodarczego jest wzrost rywalizacji politycznej i ekonomicznej między państwami członkowskimi. Niektóre rządy intensywnie angażują się w procesy kształtowania polityk i regulacji europejskich, aby w jak największym stopniu wzmacniały ich pozycję na wspólnym rynku.

W kontekście przedstawionych powyżej tendencji politycznych w Europie należy przyjrzeć się wynikom szczytu UE w grudniu 2011 r.

Ustalenia grudniowego szczytu. Na spotkanie Rady Europejskiej w dniach 8–9 grudnia 2011 r. można spojrzeć przynajmniej z trzech głównych perspektyw. Po pierwsze, jako na próby poszukiwania korekty instytucjonalnej systemu wspólnej waluty. Miały one – w dłuższym horyzoncie czasu – uzdrowić zarządzanie gospodarcze w Eurolandzie i przeciwdziałać powstawaniu kolejnych kryzysów europejskiej waluty. Politycy wielokrotnie deklarowali, że właśnie z tego względu będzie to przełomowy szczyt UE, a jednocześnie spotkanie „ostatniej szansy” zapobiegające rozpadowi strefy euro. Po drugie, wyniki szczytu Rady Europejskiej można rozpatrywać w kontekście doraźnych działań stabilizacyjnych na rynkach finansowych. Przede

wszystkim zmniejszających rosnące oprocentowanie obligacji kolejnych państw Eurolandu (Włoch, Hiszpanii, Belgii, Francji, a nawet Niemiec). Wspomniane wzrosty prowadzą do zwiększenia kosztów obsługi zadłużenia zagranicznego. Rośnie tym samym wielkość długu publicznego i zwiększa się prawdopodobieństwo bankructwa najbardziej zadłużonych członków unii walutowej. Po trzecie, grudniowe spotkanie przywódców UE można analizować w perspektywie politycznej, w odniesieniu do zmiany procesów integracji europejskiej. Tym bardziej, że w okresie poprzedzającym omawiany szczyt pojawiło się wiele propozycji poważnych zmian ustrojowych: w kierunku federacyjnym lub choćby wprowadzających niektóre instytucje federalizmu fiskalnego.

Analizując wyniki szczytu, nie sposób odnieść wrażenia, że przyniósł on umiarkowane,

a nawet rozczarowujące rezultaty w zakresie reform antykryzysowych i stabilizacji rynków finansowych¹⁶. Natomiast podjęto dość istotne decyzje polityczno-ustrojowe dla funkcjonowania Unii Europejskiej. Wzmacniają one tendencję do zarządzania międzyrządowego i osłabiają znaczenie instytucji wspólnotowych (Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości). Prowadzą do podziału na różne kręgi integracyjne. Wzmacniają więc rysującą się od pewnego czasu tendencję do różnicowania tempa integracji. Koncentrują władzę polityczną w obrębie dwóch kluczowych mocarstw: przede wszystkim Niemiec i w mniejszym stopniu wokół Francji. Jednocześnie osłabiają polityczne znaczenie Wielkiej Brytanii w procesach integracyjnych.

Skutki polityczne. Można zadać pytanie: dlaczego przywódcy Francji i Niemiec zdecydowali się na forsowanie nowego traktatu, pomimo tego, że proponowana przez Hermana van Rompuy'a nowelizacja Traktatu Lizbońskiego wydawała się znacznie szybsza i łatwiejsza w praktycznej realizacji? Prostszy sposób wprowadzania zmian powinien mieć duże znaczenie w okresie kryzysu. Dlaczego odrzucili kompromisową propozycję Wielkiej Brytanii, która zgadzała się na zmiany dotychczasowych traktatów europejskich pod warunkiem wyłączenia londyńskiego City z nowych regulacji podatkowych? Jak się wydaje, zadecydowała o tym świadoma decyzja polityczna. To przede wszystkim Francja dążyła do pogłębienia współpracy politycznej poza strukturami UE, a więc wzmocnienia mechanizmów zarządzania międzyrządowego oraz osłabienia znaczenia instytucji wspólnotowych. Chodziło również o zbudowanie wewnętrznego centrum decyzyjnego w oparciu o strefę euro, gdyż w poszerzonej do 27 państw Unii (a wkrótce 28) trudniej wypracować roz-

wiązania korzystne dla Francji. Duże znaczenie miało także pragnienie zmarginalizowania znaczenia politycznego Wielkiej Brytanii, która niejednokrotnie w przeszłości utrudniała realizację pomysłów francusko-niemieckich.

Można zatem stwierdzić, że głównym celem politycznym grudniowego szczytu nie była reforma strefy euro, ale wzmocnienie takich kierunków integracji politycznej w Europie, które będą zgodne z interesami dwóch dominujących państw.

Chodziło przede wszystkim o wzmocnienie ich władzy politycznej w Europie. Przede wszystkim kosztem osłabienia instytucji wspólnotowych i poprzez zmniejszenie wpływu Wielkiej Brytanii. Ponadto, poprzez oparcie nowej międzyrządowej formuły współpracy na strefie euro, pozostałe państwa UE mogą wprawdzie przyjmować warunki tej współpracy, ale bez istotnego wpływu decyzyjnego. Jest to zgodne z zasadą zaproponowaną przed szczytem przez premiera Donalda Tuska: *participate not vote*¹⁷. W ten sposób w nową współpracę międzyrządową wpisane są od początku dwa kręgi

Analizując wyniki grudniowego szczytu Rady Europejskiej, nie sposób odnieść wrażenia, że przyniósł on umiarkowane, a nawet rozczarowujące rezultaty w zakresie reform antykryzysowych i stabilizacji rynków finansowych.

i prędkości integracyjne. Komentatorzy niemieccy¹⁸ określili tę współpracę jako opierającą się na rdzeniu politycznym tworzonym przez strefę euro i otoczonym przez krąg państw dobrowolnie przyjmujących bardziej ścisłe zasady prowadzenia polityki fiskalnej. Nieco inaczej ujął to prezydent Nicolas Sarkozy w wywiadzie udzielonym tuż po szczycie: „Rodzi się właśnie inna Europa, Europa eurogrupy”¹⁹.

Oprócz korzyści politycznych, nowa formuła współpracy jest zgodna z lansowanymi od dłuższego czasu propozycjami niemiecko-francuskimi, znajdującymi się m.in. w Pakcie Euro Plus. Zwiększają one korzyści gospodarcze tych państw, zwłaszcza budują przewagę konkurencyjną w stosunku do innych człon-

ków UE. Do tego zmierza przede wszystkim propozycja harmonizacji podatkowej oraz ujednolicanie regulacji na rynku pracy.

Zdaniem prezydenta Francji nowy traktat zwiększa legitymizację procesów politycznych na szczeblu europejskim²⁰. Pozostawia bowiem państwom członkowskim większe pole do suwerennych decyzji w stosunku do metody wspólnotowej, w ramach której musiały się one dzielić władzą z instytucjami europejskimi. A one nie mają porównywalnego mandatu demokratycznego, jak rządy narodowe. Warto jednak dodać, że w nowej formule współpracy nie wszystkie państwa będą równie suwerenne. Większa swoboda podejmowania decyzji dotyczy wiodących w ramach tej współpracy Niemiec i Francji. Jak pokazuje praktyka ostatniego szczytu – pozostałe kraje będą jedynie dostosowywać się do ich wcześniejszych ustaleń.

Warto zwrócić uwagę, że na grudniowym szczycie nie powołano faktycznie żadnych instytucji przekształcających dotychczasową Unię w stronę federacji. We wcześniejszych dyskusjach pojawiały się m.in. pomysły wyłaniania w wyborach powszechnych szefa Komisji Europejskiej (lub osoby będącej jednocześnie prezydentem Komisji i Rady Europejskiej). Postulowano wprowadzenie ogólnoeuropejskich list w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz powołanie superkomisarza odpowiedzialnego za politykę fiskalną w Unii. Nie jest przypadkiem, że na szczycie UE nawet nie dyskutowano tych propozycji. Nie pasowały one bowiem do koncepcji zmian polityczno-ustrojowych lansowanych przez Francję i Niemcy. O jakiej federacji myślano – dobitnie podsumował komisarz UE i były wieloletni minister rządu francuskiego Michel Barnier: „Nie ma narodu europejskiego, dlatego powinniśmy raczej mówić o prawdziwej federacji państw narodowych”²¹.

Głównym celem politycznym grudniowego szczytu nie była reforma strefy euro, ale wzmocnienie takich kierunków integracji politycznej w Europie, które będą zgodne z interesami dwóch dominujących państw.

Taktyka polskiego rządu. Przyjrzyjmy się bilansowi ustaleń grudniowego szczytu z krajowej perspektywy. Bez wątpienia polski rząd stanął przed trudnymi dylematami w polityce europejskiej. Po pierwsze, premier Donald Tusk zaaprobował skierowanie integracji europejskiej na tory współpracy międzyrządowej. Po drugie, przyłączył się do współpracy, która pogłębia proces różnicowania tempa integracji pomimo tego, że głównym celem polskiej dyplomacji w ostatnich miesiącach było przeciwdziałanie powstawaniu „Europy dwóch prędkości”. Polsce udało się wprawdzie otworzyć współpracę państw strefy euro na kraje niemające wspólnej waluty, ale tylko w niewielkim stopniu powstrzymuje to zasadniczą tendencję wzmacniania głównego kręgu władzy opartego na Eurolandzie.

Przyjęto też zobowiązania w zakresie zwiększonej kontroli nad polityką budżetową oraz harmonizacji podatkowej. Zgodzono się także wesprzeć pakiet ratunkowy dla zagrożonych państw strefy euro, choć Polska nie przyjęła euro i nie zamierza tego czynić przez najbliższe lata²².

Jak się wydaje, istnieje przynajmniej kilka przesłanek, które wyjaśniają taktykę polskiego rządu. Wynika to m.in. z chęci ratowania strefy euro, której rozpad mógłby poważnie zaszkodzić krajowej gospodarce – silnie uzależnionej od koniunktury panującej w strefie, zwłaszcza na rynku niemieckim. Po drugie, polska polityka na arenie europejskiej jest w ostatnich latach silnie skupiona na budowaniu bliskich relacji z dominującymi państwami UE, zwłaszcza z Niemcami. Po trzecie, zwyciężyła optyka znalezienia się „przy stole negocjacyjnym”, a więc w ramach nowego porozumienia międzyrządowego.

Rekomendacje na przyszłość. Po grudniowym szczycie UE pogłębiła się tendencja do międzyrządowego kierunku rozwoju proce-

sów integracyjnych, a także w oparciu o różne kręgi integracyjne. Wzmocniona została centralizacja zarządzania i podejmowania decyzji w oparciu o państwa tworzące strefę euro, przede wszystkim Niemcy i Francję. Prowadzi to do coraz silniejszej wzajemnej hierarchii między członkami UE. W takim systemie władzy państwa będące poza strefą euro lub słabsze politycznie i ekonomicznie będą skazane na podrzędną rolę. Jedynie w ograniczonym stopniu ich pozycję może poprawić status satelity względem dominującego mocarstwa.

W ramach opisywanego systemu autonomia instytucji wspólnotowych względem państw członkowskich będzie stopniowo ograniczana do funkcji pomocniczych przy implementowaniu decyzji uzgodnionych na forach międzyrządowych. Wspomniane instytucje, podobnie jak prawo europejskie, będą służyły kontroli i w razie potrzeby dyscyplinowaniu słabszych państw członkowskich. Prawo europejskie może w coraz większym stopniu być narzędziem harmonizacji instytucji na wspólnym rynku zgodnie z wzorcami pochodzącymi z krajów dominujących i ich interesami gospodarczymi.

Wspomniany kierunek zmian może być spowolniony lub w części nawet odwrócony. Jest to związane z trudnościami skutecznego wykorzystania traktatów podejmowanych poza Wspólnotą do takich celów. Dotyczy to przede wszystkim kłopotów uzgodnienia relacji tych traktatów z prawem wspólnotowym i możliwości wykorzystywania instytucji UE do realizacji uzgodnień podejmowanych poza strukturami Unii. Może to nawet doprowadzić do wycofania się z tej formuły pogłębionej współpracy politycznej w Europie lub do jej przeniesienia do traktatów europejskich. Ponadto, marginalizowanie Wielkiej Brytanii nie jest w pełni korzystne dla rozwoju gospodarczego

na wspólnym rynku, a także ze względu na pozycję Brytyjczyków w relacjach transatlantycznych. Problemem mogą być także nierozwiązane kłopoty systemu wspólnej waluty. Ewentualna eskalacja kryzysu mogłaby zachwiać możliwościami budowania solidnego centrum decyzyjnego w Europie w oparciu o strefę euro.

Oceniając bilans grudniowego szczytu z krajowej perspektywy, należy uznać, że kluczowe znaczenie dla polskiego stanowiska miała silnie proniemiecka orientacja w polityce europejskiej polskiego rządu po roku 2007.

W tym kontekście warto również przypomnieć, że polityka obecnego rządu przyjęła wyraźnie inne wektory w polityce europejskiej w stosunku do poprzednich gabinetów (z lat 2005–2007). Wcześniejsze działania nie były tak silnie zorientowane na współpracę z państwami centralnymi w UE, ale raczej na miękkie równoważenie ich pozycji. Jednocześnie znacznie silniej budowano współpracę w łonie państw Europy Środkowej. Fundamentalne znaczenie w polityce zagranicznej nie

miało, jak się wydaje, pogłębianie współpracy w ramach Unii Europejskiej, ale raczej bliskie relacje sojusznicze ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki.

Szczyt grudniowy UE wskazał również na podstawowy dylemat polskiej polityki, jakim jest wybór między zwiększającym się zakresem spraw objętych metodyką wspólnotową a modelem współpracy międzyrządowej. Celem polskiej dyplomacji było jak dotąd konsekwentne wspieranie metody wspólnotowej w gronie wszystkich państw członkowskich. Miało to z jednej strony blokować tendencje dominacyjne u największych członków Unii, jak również przeciwdziałać różnicowaniu członkostwa między poszczególne kręgi integracyjne wewnątrz Europy. Tendencje polityczne ujawnione na grudniowym szczycie zniweczyły te dążenia.

Wzmocniona została centralizacja podejmowania decyzji w oparciu o państwa tworzące strefę euro, przede wszystkim między Niemcami i Francją. W takim systemie władzy państwa będące poza strefą euro lub słabsze politycznie i ekonomicznie będą skazane na podrzędną rolę.

Jak się wydaje, z polskiej perspektywy duże znaczenie ma zachowanie odpowiedniej równowagi między kierunkiem wspólnotowym a międzyrządowym w procesach integracji. Chodzi o pozostawienie stosunkowo dużej swobody państwom członkowskim w zakresie realizacji polityk europejskich, w zależności od ich lokalnych uwarunkowań i potrzeb rozwojowych.

Z tego punktu widzenia tendencja do nadmiernej centralizacji zarządzania w Unii Europejskiej jest szkodliwa. Bez względu na to, czy będzie to władza skupiona w instytucjach technokratycznych, czy w wiodących mocarstwach kontynentalnych.

Jednocześnie taki sposób postrzegania przyszłości integracji europejskiej wymaga budowania silnych struktur państwa polskiego. Dotyczy to przede wszystkim strategicznej polityki gospodarczej, bo to ona w dużym stopniu decyduje o tym, czy Polska będzie mogła skutecznie uczestniczyć w wielu politykach europejskich (np. czy będzie gotowa do ewentualnego przyjęcia euro). Wymaga to również stworzenia systemu polskiej polityki w UE, w tym powiązania polityki rozwoju kraju z polityką zagraniczną²³.

Celem polskiej polityki w ujęciu strategicznym powinien być intensywny rozwój polskiej gospodarki i jej przygotowywanie do ewentualnego przyjęcia europejskiej waluty. Nie wolno czynić tego zbyt wcześnie, o czym przypomina przykład zagrożonych bankructwem państw unii walutowej. Wspólna waluta w wielu krajach doprowadziła do pogorszenia konkurencyjności krajowej gospodarki i wzrostu zadłużenia zagranicznego. W krótszym horyzoncie czasu należy przygotowywać się na negatywne scenariusze związane z kryzysem wspólnej waluty. Członkom Eurolan-

du można także sugerować reformy systemowe, które dają nadzieję rozwiązania obecnych problemów i prowadzą do wzmocnienia euro w dłuższej perspektywie.

Niewykluczone, że właściwym rozwiązaniem mogłaby być segmentacja strefy euro, a więc kontrolowany proces opuszczenia tego systemu przez najsłabsze państwa. Wspólna waluta ocaleje, a nawet się umocni. Te państwa, które pozostaną w systemie, mają bowiem zdrowsze i bardziej zbliżone pod względem strukturalnym gospodarki. Łatwiej więc

będzie prowadzić w tym gronie wspólną politykę monetarną, jak również pogłębić zarządzania gospodarcze. Kontrolowane wyjście ze strefy euro opłaca się także najbardziej zadłużonym państwom południowej Europy. Powrót do walut narodowych może bowiem odbudować wzrost i konkurencyjność gospodarczą, a także uspokoić lokalną sytuację społeczną i polityczną.

Wiodące państwa unii walutowej powinny raczej jak najszybciej podjąć działania przygotowujące realizację takiego scenariusza, zamiast markować ratowanie dotychczasowego składu Eurolandu. Należałoby wprowadzić

jak najszybciej do europejskich traktatów mechanizm czasowego wyjścia z systemu euro (obecne rozwiązania umożliwiają takie wyjście tylko pod warunkiem opuszczenia UE). Ponadto, należałoby przeznaczyć część środków Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej, a później EMS – na wsparcie wzrostu gospodarczego i odbudowę konkurencyjności gospodarek w państwach, które opuszczają unię walutową. Powinny one być także dostępne dla państw z Europy Środkowej, które przygotowują się do przyjęcia euro. W części fundusze europejskie powinny rato-

Z polskiej perspektywy, duże znaczenie w procesach integracji ma zachowanie odpowiedniej równowagi między kierunkiem wspólnotowym a międzyrządowym. Chodzi o pozostawienie stosunkowo dużej swobody państwom członkowskim w zakresie realizacji polityk europejskich, w zależności od ich lokalnych uwarunkowań i potrzeb rozwojowych.

wać system bankowy w państwach UE. Powrót do wspólnej waluty powinien być możliwy, ale tylko pod warunkiem spełnienia kryteriów fiskalnych oraz zbliżenia strukturalnego gospodarek peryferyjnych do sytuacji panujących w centrum Eurolandu. Jednocześnie unia walutowa powinna spokojnie wypracować nowe instytucje strefy euro, które wprowadziły wspólną politykę fiskalną oraz poprawiły zarządzanie gospodarcze. Niezbędne są także instrumenty europejskie reagujące na szoki asymetryczne w strefie euro, a więc wspierające wzrost gospodarczy i zmiany strukturalne u tych członków unii walutowej, którzy dotknięci są problemami ekonomicznymi. Przystąpienie do takiej wzmocnionej strefy euro mogłoby być perspektywicznie korzystne dla Polski. Pod warunkiem, że udałoby się strukturalnie wzmocnić krajową gospodarkę.

Kontrolowane zmniejszenie składu Eurolandu ma jeszcze jedną korzyść dla naszego kraju. Otóż zmniejszyłoby to zapewne tendencję państw centralnych do rozwoju integracji zgodnie ze scenariuszem „Europy dwóch prędkości”. Wprawdzie wzmocniona strefa euro byłaby naturalnym centrum decyzyjnym dla UE, ale znacznie trudniej w zmniejszonym składzie byłoby jej narzucić decyzje reszcie państw członkowskich.

- ¹ J.P. Olsen (2002): *The many faces of Europeanization*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nr 5, s. 921–952. O systemie europejskim, jako o systemie politycznym pisze m.in. S. Hix, B. Hoyland (2011): *The Political System of the European Union*, 3 wyd., Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke. Szerzej: T. G. Grosse (2012): *W objęciach Europeizacji*, ISP PAN, Warszawa.
- ² Szerzej na temat rywalizacji między instytucjami europejskimi: H. Farrell, A. Héritier (2007): *Introduction: Contested Competences in the European Union*, *West European Politics*, vol. 30, nr 2, 227–243; A. Héritier (2007): *Explaining Institutional Change in Europe*, Oxford – New York: Oxford University Press.
- ³ Por. V.A. Schmidt (2006): *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford – New York: Oxford University Press.

- ⁴ Por. K. Uba, F. Uggla (2011): *Protest Actions against the European Union, 1992–2007*, *West European Politics*, vol. 34, nr 2, s. 384–393.
- ⁵ Por. T.G. Grosse (2011): *Europeizacja jako mechanizm władzy: przykład funkcjonowania strefy euro*, w: *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Modernizacja dla spójności społeczno-ekonomicznej*, Uniwersytet Rzeszowski, Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, Zeszyt nr 19, Rzeszów 2011, s. 7–30.
- ⁶ *Papandreu jest kolejną ofiarą europejskiego kryzysu zadłużenia*, *Gazeta Wyborcza*, 2011–11–07.
- ⁷ Por. D. Marquand (2011): *The end of the West: the once and future Europe*, Princeton: Princeton University Press, s. 152.
- ⁸ Szerzej: T. G. Grosse (2008): *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- ⁹ Np. D. Marquand (2011), s. 116.
- ¹⁰ Mosher J. (2000): *Open Method of Coordination: Functional and Political Origins*, *ECSA Review*, vol. 13, nr 3, s. 2–7. Również: Jesień L. (2004): *Otwarta metoda koordynacji. Kontekst i znaczenie dla Polski*, *Polska w Europie*, nr 1 (45), s. 53–88.
- ¹¹ Na ten temat np.: J. Staniszkis (2009): *Antropologia władzy. Między Traktatem Lizbońskim a kryzysem*, Prószyński i S-ka, Warszawa.
- ¹² Szerzej: T.G. Grosse (2011): *Kryzys europejskiej waluty. Konsekwencje polityczne*, *Analizy Natolińskie*, nr 3(51) 2011, <http://www.natolin.edu.pl>, 12.12.2011.
- ¹³ Por. J.D. Medrano (2012): *The Limits of European Integration*, *Journal of European Integration*, vol. 34, nr 2, s. 191–204.
- ¹⁴ Por. taką właśnie koncepcję integracji europejskiej, jako wsparcie dla państw członkowskich w dobie globalizacji: A. Milward (2000): *The European Rescue of the Nation State*, Routledge; 2 edition, London.
- ¹⁵ Szerzej: Hall P., Soskice D. (red.) (2001): *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford – New York: Oxford University Press, s. 1–44; Amable B. (2003): *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford – New York: Oxford University Press, s. 103–114, 176; Alber J. (2006): *The European Social Model and the United States*, *European Union Politics*, vol. 7, nr 3, s. 393–419.
- ¹⁶ Szerzej: T.G. Grosse (2011): *Reformy antykryzysowe czy zmiana kierunku integracji europejskiej? Ocena skutków szczytu UE 8–9 grudnia 2011 r.* Brief Programowy Instytutu Kościuszki, grudzień 2011.
- ¹⁷ Por. Premier: potrzebna zmiana traktatu, 1 grudnia 2011, <http://www.premier.gov.pl>, 12.12.2011.
- ¹⁸ P. Wittrock (2011): *Merkel zahlt hohen Preis für ihren Sieg*, *Der Spiegel*, 09.12.2011
- ¹⁹ Sarkozy: *Le sommet de Bruxelles crée les conditions de la sortie de crise*, *Le Monde*, 12.12.2011.
- ²⁰ Ibidem.
- ²¹ Por. T. Darnstaedt, Ch. Schult, H. Zuber (2011): *In search of United Europe*, *Der Spiegel*, 24–11–2011.
- ²² Oficjalnie nie ma wskazanej przez polski rząd daty wejścia do unii walutowej.
- ²³ Szerzej: T.G. Grosse (2011): *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej jako instrument wzmocnienia polskiej polityki europejskiej. Ocena ex-ante*, w: A. Nowak-Far (red.): *Prezydencja w Unii Europejskiej*. Polska 2011, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa, s. 21–46.

Jednym z najczęściej pojawiających się zarzutów dotyczących systemu transferów społecznych w Polsce jest ich niewłaściwe adresowanie i tym samym obniżanie efektywności działań podejmowanych w tym zakresie. Zarzut ten jest także podstawową przyczyną, dla której transfery społeczne stały się przedmiotem zainteresowania Zespołu Problemowego Trójstronnej Komisji ds. Budżetu, Wynagrodzeń i Świadczeń Socjalnych



*Przemysław
Dzido*

Transfery społeczne metodą kształtowania polityki państwa

Przez transfery społeczne rozumie się najczęściej wszystkie te formy, które nie są związane z transferem kapitału. Mają one zatem wpływać na poziom pozostających do dyspozycji ludności dochodów, a w efekcie także na podniesienie jej materialnego poziomu życia. Obejmują, co do zasady, podatki od dochodów i majątku, składki na ubezpieczenia społeczne, świadczenia społeczne, inne niż transfery socjalne w naturze oraz tzw. transfery bieżące.

Nie należy jednak utożsamiać instrumentów polityki społecznej ze świadczeniami społecznymi. Oczywiście nie wpływa to na ocenę i analizę polityki wewnętrznej państwa, którą często postrzega się przez pryzmat form redystrybucji majątkowej. Świadczenia społecz-

ne zatem nie są wyłączną treścią transferów społecznych, ale stanowią jedynie najbardziej oczywisty ich przejaw.

Dwie koncepcje redystrybucji. Zastanawiając się nad zakresem aktywności politycznej państwa, należy przyjąć, że mamy w istocie dwie konkurujące ze sobą koncepcje wyjaśniania rzeczywistości politycznej. Jedną z nich jest koncepcja suwerennego władcy, do którego obowiązków należy także sprawiedliwy (z punktu widzenia godności ludzkiej) podział dóbr materialnych. Druga to płynąca z teorii „umowy społecznej” koncepcja merkantylna, wyjaśniająca rzeczywistość przez pryzmat relacji czysto handlowych (jej najpopularniejszą obecnie odmianą jest koncepcja sprawiedliwości Johna Rawlsa).

Tym samym hasło świadczeń społecznych automatycznie rodzi pytanie o ich „nieekwiwalentność”, a zatem i prawomocność.

Z punktu widzenia merkantylnej wizji rzeczywistości ludzkiej pytanie to jest zasadne. Jednak z punktu widzenia koncepcji władzy jako instytucji moralnie osadzonej i zaan-

gażowanej pytanie to uzyskuje całkiem nowy wymiar. Nie trzeba przypominać, że obie te koncepcje współwystępują we współczesnym dyskursie politycznym, a brak jednomyślności, nawet w kwestiach podstawowych, jest efektem różnych wizji wartości, na których ufundowane jest państwo, cele, funkcje polityki i środki, jakie można zaangażować dla realizacji szczegółowych celów.

Tym samym rozwiązanie drugie, choć bazujące na grze interesów, oferuje zdolność ujęcia polityki społecznej państwa w system pozwalający na zastąpienie incydentalności i przypadkowości (co jest immanentną cechą polityki przednowoczesnej) pomocą zorganizowaną i zależną od wydarzeń losowych tylko w niewielkim stopniu.

Koszty dla systemu.

Przyjęcie drugiego rozwiązania niesie jednak ze sobą także określone koszty.

Po pierwsze, system – jako konstrukcja abstrakcyjna – zakłada nieusuwalne pęknięcie między zakładanymi efektami i rzeczywistymi skutkami. Tym samym istniejący system zawsze będzie budził niezadowolenie i zachęcał do stawiania tych samych zarzutów, ponieważ oferta nominalizmu ogranicza się wyłącznie do redukcji zjawisk niepożądanych, z tym założeniem, że ich wyeliminowanie nigdy nie będzie możliwe.

Po drugie, system prowadzi do dehumanizacji stosunków międzyludzkich, a więc do zastąpienia relacji człowiek – człowiek relacjami człowiek – instytucja (reprezentowana przez urzędnika).

Po trzecie, z uwagi na obawy korupcyjne, system ma stałą tendencję do „uszczelniania” procedur – tj. do usuwania zdolności urzędnika do podejmowania suwerennych decyzji

bazujących na poczuciu wspólnoty z osobami pozostającymi w potrzebie. Tym samym powstaje błędne koło bezpośrednio zasilane napięciami między potrzebą zwiększania skuteczności systemu a postulatem ograniczania pokus korupcyjnych.

Po czwarte, każdy system ma nieusuwalną tendencję uwalniania się od celów, dla których realizacji został stworzony. Oznacza to, że akcentowane są interesy państwa tworzącego aparat powołany dla realizacji systemu oraz interesy materialne tego aparatu.

Są to oczywiście tylko ważniejsze wady zinstytucjonalizowanej pomocy społecznej.

W zależności od punktu wyjścia możliwe jest także wskazanie skutków tych wad, np. demotywowanie ludności do podejmowania pracy itp. Tych jednak, jak się zdaje, nie należy brać pod uwagę, jako że powoływane są zawsze pod dyktando założenia ideologii monistycznych, których stałą cechą jest niefalsyfikowalność, więc stan, w którym wszystkie fakty interpretowane są w sposób wspierający założenia przyjętej ideologii.

Ponadto, podejmując pracę nad optymalizacją istniejącego systemu, trzeba przyjąć

Tradycyjna polityka społeczna przypomina raczej altruizm niż instytucje posiadające własne, autonomiczne cele, bazujące na egoizmie interesowności, czy poszukiwaniu praktycznych rozwiązań posiadających zaprogramowane zamierzenia, a zatem i przewidywane skutki, których stopień realizacji służyć może za narzędzie weryfikacji używanych instrumentów polityki społecznej.

założenie, że system obecny jest nieskuteczny. Nieskuteczność jest oceną, która nie posiada wartości obiektywizmu i bezstronności. Jej treść zawsze uzależniona jest bowiem od tego, czego podmiot dokonujący oceny oczekuje od systemu. Ponadto, ocena taka skupiona jest na tych elementach, które w ramach określonej wizji rzeczywistości wydają się najważniejsze.

Aktywność reformatorska jest tym wyższa, im wyższy niepokój o stabilność któregoś z elementów państwa. Obecna sytuacja kryzysowa szczególnie zachęca do podejmowania tego rodzaju działań.

Inne oczekiwania, inne możliwości.

Należy podkreślić naturalną niejako sprzeczność między oczekiwaniami, jakie wobec systemu mają organizacje osób pozbawionych środków produkcji i organizacje skupiające podmioty sprawujące kontrolę nad tymi środkami.

Podmioty należące do grupy pierwszej w oczywisty sposób akcentują realizację celów, dla których w ich mniemaniu system został powołany (wyrównywanie dysproporcji majątkowych między grupami społecznymi, podniesienie poziomu życia itd.), zaś podmioty należące do grupy drugiej w równie oczywisty sposób akcentują siły i środki, które dla działania systemu są angażowane (sprzeciw wobec traktowania sumy majątków będących przedmiotem własności prywatnej jako środka zaangażowanego w realizację celów społecznych).

Przyjąć zatem można, że grupa pierwsza zaangażowana jest w realizację celu, jakim jest zapewnienie pokoju społecznego kosztem redystrybucji dóbr – podziału masy majątkowej realnie istniejącej. Grupa druga zaangażowana jest przede wszystkim w realizowanie celu, którym jest zwiększanie bogactwa.

Postawa pierwsza zakłada konieczność wzrostu zamożności wszystkich grup społecznych, co w myśl założeń ekonomii keynesistowskiej prowadzi do zwiększenia popytu, a więc złagodzenia efektu wyczerpywania się sił żywotnych kapitalizmu, opisanego jeszcze przez Karola Marksa. Z kolei postawa druga dąży do maksymalizacji zysku, czyli do złagodzenia efektu wyczerpania sił żywotnych kapitalizmu poprzez łączenie rynków odosobnionych (globalizacja), wirtualizację produkcji (zastępowanie produkcji realnych przedmiotów użytkowych „produkcją” usług, takich jak zarządzanie, dostarczanie wiedzy i doświadczenia, patenty itd.) oraz narzucaniem logiki działania sektora finansowego sektorowi

produkcji przemysłowej i sektorowi rolnictwa, w myśl założeń ekonomii neoklasycznej.

Wspólne dla obu stron poczucie nieefektywności istniejącego systemu płynie zatem z zupełnie odmiennych przesłanek i z konieczności prowadzić musi do konfliktu, który jest tym bardziej gwałtowny, im bardziej fundamentalnych kwestii dotyczy.

Praca nad optymalizacją systemu redystrybucji powinna zatem zostać poprzedzona określeniem wartości wspólnych dla obydwu wskazanych powyżej grup. I należy to wypracować w dialogu społecznym. W innym przy-

padku cała energia zostanie zaprzepaszczona w jałowych dyskusjach nad środkami stanowiącymi podstawę dla realizacji odmiennych celów wynikających z odmiennych dyrektyw wartościujących.

Skuteczność systemu utożsamiana jest ze ścisłym realizowaniem istniejących procedur, co w ostateczności często prowadzi do stawiania absurdalnie wysokich wymagań osobom aplikującym o przyznanie pomocy.

Redystrybucja bezpośrednia – wyjątek nie reguła.

Reguła wynika przede wszystkim z tego, że realizowanie redystrybucji bezpośredniej wymaga ponoszenia wysokich

nakładów związanych z tworzeniem i utrzymywaniem rozległych, wyspecjalizowanych struktur administracyjnych.

Z kolei systemy redystrybucji pośredniej realizowane są poprzez umieszczanie elementów polityki społecznej w ramach istniejącego systemu prawa. Nie wymagają one, co do zasady, tworzenia dodatkowych instytucji, a ich realizacja możliwa jest siłami i środkami, jakimi dysponują instytucje funkcjonujące w gałęziach prawa, w których umieszczono środki polityki społecznej.

Należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną poważną różnicę między systemami redystrybucji bezpośredniej i pośredniej. Systemy tej pierwszej pochodzą wprost od zjawiska altruizmu, powiązanego z poczuciem więzi społecznych i solidarności wobec osoby potrzebującej.

Jest to szczególnie ważne w Polsce, gdzie społeczność na bazie sprzeciwu wobec komu-

nistycznej władzy zjednoczyła się także na bazie realizowanych w praktyce uczuć, takich jak godność ludzka, uczciwość, solidarność, dzięki którym ludzie odzyskiwali poczucie człowieczeństwa po latach instrumentalizacji i reifikacji.

Wartości te można jednak realizować wyłącznie w ramach relacji międzyludzkich (darczyńca – obdarowywany). Tym samym ich realizacja w ramach rzeczywistości instytucjonalnej jest nie do pomyślenia.

Systemy grupy drugiej ignorują wartości akcentowane w systemach należących do grupy pierwszej, a koncentrują się na procedurach (przyjmuje się milczące założenie, że poprawna realizacja procedur gwarantuje realizację wartości).

Należy także podkreślić, że altruizm posługuje się darowizną jako narzędziem. Jest to instytucja, którą można zaliczyć do grupy świadczeń nieekwiwalentnych. Tym samym w ramach stosunku altruistycznego osoba obdarowywana nie nabywa prawa do daru. Tymczasem wprowadzenie redystrybucji bezpośredniej do systemu prawnego spowodowało powstanie u obywateli właśnie takiego poczucia, że dar im się należy. Tym samym coś, co ze swej istoty było świadczeniem nieekwiwalentnym i wynikającym jedynie z dobrej woli, stało się uprawnieniem obywatela i jednocześnie obowiązkiem państwa.

Dwie koncepcje społeczeństwa. Powstaje pytanie, czy prawa powinny być równoważone przez obowiązki. Intuicyjnie kwestia ta jest oczywista, jednak samo zinstytucjonalizowanie altruizmu pozostaje poza intuicją.

Wątpliwości te rozwiązano, argumentując m.in., że w nowoczesnych społeczeństwach, opartych na zapośredniczonych więziach, polityka społeczna pozwala na realizację altruizmu uzasadnionego względami rozumowymi

oraz wymaganiami stawianymi osobom uzyskującym wsparcie. Rozstrzygnięcie to pozwoliło nawet na skonstruowanie teoretycznego modelu nowego rodzaju natury ludzkiej nazwanej *homo reciprocal*. To koncepcja, w ramach której ludzie są współpracującymi ze sobą podmiotami, motywowanymi wspólną potrzebą poprawiania otaczającej ich rzeczywistości. Koncepcja ta bywa przeciwstawiana idei „człowieka ekonomicznego”, który w przeciwieństwie do *homo reciprocal* nie posiada żadnych konotacji komunitarnych i motywowany jest wyłącznie jednostkowym egoizmem.

Koncepcja *homo reciprocal* bazuje na założeniu istnienia cyklu, w którym postawa społecznej kooperacji zyskuje popularność w czasie, gdy społeczności ludzkie zdominowane są przez postawy wzajemnej konkurencyjności czy wręcz wrogości,

i przeciwnie – gdy dominują postawy kooperacji, na popularności zyskują postawy konkurencyjne, oparte na grze egoistycznie pojmowanych interesów. Tym samym naprzemiennie społeczności nastawiają się na budowanie i umacnianie więzi społecznych oraz wzrost bogactwa.

W obu jednak przypadkach przyjmuje się, że społeczności nie decydują się na wspieranie swoich uczestni-

ków bezinteresownie. Społeczności, udzielając wsparcia osobom potrzebującym, oczekując tego, że wywiążą się one ze swoich obowiązków wobec społeczności. Dotyczy to zwłaszcza zobowiązania podejmowania pracy odpowiadającej wymogom obowiązującego prawa.

W odniesieniu do tej zasady ustanawiane są warunki progowe uruchomienia transferów społecznych w zakresie redystrybucji bezpośredniej. Są to najczęściej: czasowość pomocy i wzajemność świadczeń. Element pierwszy ma, co do zasady, motywować osoby wspierane do poszukiwania i podjęcia pracy. Celem

Instytucjonalizowanie relacji międzyludzkich prowadzi do rozluźnienia, a nawet zrywania więzi i falsyfikowania rzeczywistej treści altruizmu, jaką jest z jednej strony solidarność, a z drugiej poczucie wdzięczności wobec darczyńcy.

drugiego jest pośrednie wpływanie na zdolność realizacji przez osobę wspieraną celów istotnych dla danej społeczności. Najczęściej oczekiwaną „walutą wzajemności” jest podjęcie pracy na warunkach zgodnych z obowiązującym prawem. Nie jest jednak wykluczone równoległe stosowanie substytutów tego dobra.

Takim dobrem w obecnej sytuacji demograficznej Polski mogłaby być np. dietność. Przyjmuje się, że przy dalszym obniżaniu dietności w niedługim czasie może dojść do poważnego kryzysu demograficznego, którego konsekwencją będzie za- paść finansów publicznych wywołana niekorzystnym stosunkiem liczby osób zatrudnionych do nieaktywnych zawodowo.

Emerytura jako dobro.

Za pozytywny instrument podaje się obecnie podniesienie wieku, w którym pracownik może rozpocząć pobieranie świadczenia emerytalnego. Trudno zgodzić się z takim zakwalifikowaniem tego rodzaju czynnika. Przede wszystkim zła sytuacja rynku pracy, potęgowana przez kult młodości, nie tylko nie pozwala na wchłonięcie przez rynek pracy osób w wieku 50 plus, ale wręcz to istotnie utrudnia. Tym samym nadzieja na zwiększenie zatrudnienia w tej strefie wiekowej staje pod znakiem zapytania.

Dlatego konieczne jest podjęcie działań znacznie szerzej zakrojonych. Pierwszym ich elementem powinno być wykorzystanie posiadanych środków, np. telewizji publicznej, w akcji mającej na celu np. ukształtowanie pozytywnego nastawienia do osób starszych, wskazywanie pozytywów związanych z posiadaniem potomstwa, propagowanie idei godzenia życia zawodowego z rodzinnym. Drugim elementem działań powinno być podjęcie aktywnej polityki nastawionej na efektywny spadek bezrobocia.

Wsparcie bezpośrednie i ulgi podatkowe.

Wszechobecna w czasie kryzysu niepewność zatrudnienia, relatywnie niskie wynagrodzenia, najwyższy w Europie poziom zatrudnienia na umowy na czas określony, coraz częściej proponowane przez pracodawców tzw. samozatrudnienie – to wszystko warunki, w których trudno myśleć o stabilizacji życiowej i potomstwie. Stan ten motywuje przedsiębiorczą, aktywną i gotową na ryzyko młodzież do opuszczania Polski i poszukiwania lepszych warunków do życia w innych państwach. W konsekwencji prowadzi to do negatywnej selekcji populacji młodych.

Trzecim elementem działań, które mogą odwrócić negatywne tendencje, jest dobrze zaplanowana i konsekwentnie realizowana polityka społeczna.

Poza działaniami nastawionymi na przywrócenie usługom państwa wobec obywateli odpowiedniego poziomu – dotyczy to takich elementów, jak opieka zdrowotna czy system edukacji – konieczne jest oczywiście zaplanowanie odpowiedniej wysokości transferów społecznych.

Transfery pieniężne podzielić można na pomoc bezpośrednią i system transferów podatkowych. Pierwsze z nich polegają na przekazaniu wprost osobom wymagającym wsparcia, np. rodzinom wielodzietnym, określonej wielkości pomocy. Drugie z kolei to przyznanie ulg w podatku dochodowym i ustanowienie zróżnicowanego obciążenia fiskalnego określonej puli towarów w zakresie podatku od towarów i usług (VAT).

Dopuszczalne są także transfery systemowe, pozapodatkowe, takie jak system refundacji cen leków, ulgowe bilety komunikacji miejskiej czy dopłaty do źródeł energii.

Istnieje znacząca różnica między systemami bazującymi na redystrybucji bezpośredniej oraz systemami wsparcia pośredniego, np. po-

Redystrybucja bezpośrednia umożliwia lepsze zaadresowanie pomocy, jednak kosztem wysokich nakładów związanych z utrzymywaniem aparatu urzędniczego przeznaczonego do badania sytuacji rodzinnej i majątkowej osób zgłaszających się z wnioskiem o przyznanie pomocy.

przez odpowiednie regulacje prawa podatkowego.

Z kolei system wspierania pośredniego, za pomocą regulacji podatkowych, utrudnia, a nawet uniemożliwia ściśle adresowanie transferów. W efekcie możliwe jest ono wyłącznie na poziomie obwarowanych odpowiednimi kryteriami progowymi grup społecznych. Takimi narzędziami może być wysoki poziom kwoty wolnej od podatku i realna wysokość kosztów uzyskania przychodów. Niestety, zasada równości wobec prawa skutkuje tym, że każde z tych narzędzi może stosować zarówno osoba rzeczywiście wymagająca wsparcia ze strony państwa, jak i osoba zamożna.

Owa zmiana mogłaby zostać zrealizowana w taki sposób, by podatnikiem stała się rodzina, a nie osoba fizyczna, z jednoczesnym ustanowieniem przepisów zezwalających na ustalanie wysokości kwoty wolnej od podatku i zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodu z uwzględnieniem liczby osób w gospodarstwie domowym.

Dzięki takiemu zabiegowi możliwe byłoby osiągnięcie efektu w postaci podziału dochodu uzyskiwanego przez rodzinę na wszystkich jej członków. To mogłoby, zwłaszcza w odniesieniu do kwoty wolnej, umożliwić poważne ograniczenie wysokości należnego podatku.

Transfery celowe. Możliwe jest także stosowanie ulg celowych – związanych z określonego rodzaju potrzebami materialnymi. Dobrym przykładem może być tzw. ulga na internet, która miała na celu zrekompensowanie zwiększenia stawki VAT na tego rodzaju usługi. Jej wprowadzenie dało wyraźny sygnał, że wspólnota polityczna zainteresowana jest możliwością zwiększenia dostępu ludności – a zwłaszcza młodzieży – do internetu, co

w powszechnym przekonaniu daje zwiększenie dostępności do wiedzy, a zatem i poziomu wykształcenia.

Podobne rozwiązania można stosować w odniesieniu do konkretnych wydatków związanych z wychowaniem dzieci. Może to być ulga w PIT, np. na podręczniki szkolne, letni wypoczynek czy ulga w podatku dochodowym od przychodów z działalności

gospodarczej, związana z finansowaniem wykształcenia, dofinansowaniem np. dożywiania w publicznych placówkach szkolnych itp.

Ten rodzaj transferów może przynieść pozytywne efekty nie tylko w zakresie ulżenia w obciążeniach związanych z wychowaniem i wykształceniem potomstwa, ale także katalizowania procesów wiązania przedsiębiorców z miejscowymi społecznościami, co np. według tradycji anglosaskiej jest fundamentem budowy społeczeństwa obywatelskiego.

Jeszcze innym instrumentem mogącym przynieść pozytywne skutki jest zróżnicowanie stawek składek płaconych na ZUS i opiekę zdrowotną. Ich wysokość mogłaby być uzależniona od ilości posiadanych/wychowanych dzieci. Jednocześnie należy zastanowić się nad obowiązkiem znacznego zwiększenia wysokości składek płaconych przez osoby niezamężne i bezdzietne, jako niezapewniające tzw. zastępowalności pokoleń, a zatem i finansowania systemów w okresie wyłącznego korzystania przez takie osoby z ich zasobów.

Wypracowanie celów w drodze dialogu.

Podsumowując, należy stwierdzić, że Polska wymaga silnej i dogłębnej interwencji również w obszarach, na których państwo dotychczas zachowywało się pasywnie. Polityka koncentrowania się wyłącznie na ustabilizowaniu

Jedynym środkiem, który mógłby zwiększyć precyzyjność adresowania transferów w prawie podatkowym jest doprowadzenie do przededefiniowania terminu „podatnik” występującego w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych – przynajmniej w odniesieniu do przychodów ze stosunku pracy.

budżetu państwa – bez uprzedniego przeprowadzenia dogłębnej reformy finansów publicznych, mającej za cel przygotowanie realnego budżetu zadaniowego – może jedynie pogorszyć i tak złą sytuację społeczną.

Do prac tych należy zaprosić także szeroko rozumiane przedstawicielstwa obywateli jako reprezentantów poszczególnych racji społecznych. Umożliwi to wypracowanie celów, jakie powinny być realizowane w ramach polityki społecznej i określenie środków, jakie można na to przeznaczyć bez naruszenia bezpieczeństwa gospodarczego państwa. ■

Co czwarty pracownik w Europie należy do związków zawodowych, natomiast więcej niż co drugi – do organizacji pracodawców. O zmianach w obszarze stosunków pracy w świetle raportu Komisji Europejskiej



*Jan
Czarzasty*

Pełzający kryzys na Starym Kontynencie

Komisja Europejska (KE) opublikowała niedawno szóstą edycję raportu o stosunkach przemysłowych w Europie (Industrial Relations in Europe in 2010). Poprzednie jego edycje ukazywały się w cyklu dwuletnim, począwszy od roku 2000. Każdy dotychczasowy raport był godny uwagi, ale najnowsze jego wydanie jest tym ciekawsze, że stanowi kompleksową próbę wstępnego podsumowania wpływu ogólnoeuropejskiej recesji oraz polityki antykryzysowej – prowadzonej zarówno na szczeblu wspólnotowym, jak i poszczególnych państw członkowskich UE (oraz krajów kandydujących) – na zbiorowe stosunki pracy. Co prawda, horyzont czasowy raportu sięga tylko do wczesnego okresu 2010 r., ale nie umniejsza to jego wartości.

Na raport składa się siedem rozdziałów poświęconych kolejno: tendencjom w zakresie stosunków pracy w Europie; kryzysowi widziannemu z perspektywy partnerów społecznych; dynamice dialogu społecznego na szczeblu krajowym w nadzwyczajnych, kryzysowych okolicznościach; elastyczności płac; procesowi przechodzenia do gospodarki niskoemisyjnej i jego konsekwencjom dla stosunków pracy; rozwojowi dialogu społecznego na szczeblu europejskim po wybuchu recesji, a wreszcie zmianom w europejskim prawodawstwie w tym samym okresie. Omówienie tego kluczowego opracowania pokazującego w syntetyczny sposób zmiany w obszarze stosunków pracy w UE wydaje się przedsięwzięciem nad wyraz zasadnym, ponieważ dzięki temu krajowy czytelnik otrzymuje szansę poszerzenia i uaktualnienia swojej wiedzy o tytułowej tematyce.

Jakie stosunki pracy. Kryzys jako nowa jakościowo zmienna zewnętrzna kształtująca oblicze stosunków pracy na naszym kontynencie prowokuje do zadania pytania: ciągłość czy zmiana? Odpowiedź brzmi: i jedno, i drugie. O ile byliśmy świadkami kontynuacji procesów występujących w stosunkach pracy od lat, jak: malejącego uzwiązkowienia, decentralizacji przetargu zbiorowego czy rozwoju partycy-

pacji pracowniczej, to w ostatnich dwu latach pojawiły się zjawiska nowe, nieobserwowane wcześniej, jak choćby pewne ograniczenie zaangażowania państwa w zbiorowe stosunki pracy.

Niezaprzeczalny jest fakt, że związkowców wciąż ubywa: jedynie co czwarty pracownik (23,4 proc.) jest członkiem związków zawodowych. Najbardziej uzwiązkowionym krajem UE pozostaje Szwecja, w której prawie 69 proc.

pracowników jest zrzeszonych w związkach. Trzeba jednak pamiętać, że nawet ten wynik oznacza istotną regresję w stosunku do późnych lat 90., kiedy wskaźnik ów przekraczał 80 proc. Najniższy poziom uzwiązkowienia odnotowano w Estonii (niespełna 8 proc.). Proces deunionizacji ma przy tym charakter liniowy, związki tracą członków systematycznie, rok po roku. Od roku 2000 bez mała 3 mln członków opuściło związki zawodowe w krajach europejskich, z czego około 2 mln przypadły na kraje Europy Środkowej i Wschodniej (EŚW). Największych strat między 2000 a 2008 r. doznały związki w Niemczech (ubytek 1,5 mln członków), Polsce (stra-

Związkowców wciąż ubywa. Prawie co czwarty pracownik UE jest członkiem związków zawodowych. Najbardziej uzwiązkowionym krajem UE pozostaje Szwecja, najmniej – Estonia.

ta 650 tys.) oraz Rumunii (odejście ponad 400 tys.). W wielu krajach członkowskich organizacje związkowe odnotowały jednak wzrost bezwzględnej liczby członków: we Włoszech związkom przybyło przeszło 0,5 mln członków, w Hiszpanii szeregi organizacji związkowych wzbogaciły się o ponad 300 tys., a w Belgii – o przeszło 200 tys. W kategoriach względnych najpoważniejsze spadki zaobserwowano na Litwie (-47,7 proc.),

w Estonii (-43,6 proc.), na Słowacji (-43,4 proc.), w Czechach (-27,9 proc.) oraz Polsce (-25,5 proc.), podczas gdy największe wzrosty wystąpiły w Hiszpanii (+15,4 proc.), na Cyprze (+14,6 proc.), w Grecji (+13,9 proc.) i Belgii (+11,5 proc.).

Nowym, nieodgrywającym wcześniej aż tak poważnego znaczenia zagrożeniem dla

stanu członkowskiego związków zawodowych są programy oszczędnościowe wdrażane przez większość rządów państw członkowskich w celu równoważenia finansów publicznych, ponieważ godzą one w bastion związków zawodowych, czyli sektor publiczny. Wymuszane oszczędnościami redukcje zatrudnienia w tym sektorze oznaczają bowiem dalszy odpływ członków z organizacji związkowych.

Związki zawodowe starają się przeciwdziałać negatywnym skutkom deunionizacji poprzez konsolidację ruchu związkowego na szczeblu europejskim. Wynikiem tych działań jest poszerzanie spektrum członkowskiego Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych (EKZZ/ETUC), która obecnie zrzesza 64 konfederacje krajowe. W EKZZ, do której należy łącznie niemal 88 proc. wszystkich organizacji związkowych na szczeblu krajowym, reprezentowana jest co najmniej jedna ogólnokrajowa organizacja związkowa z każdego państwa członkowskiego UE.

Co więcej, mimo malejącego zasięgu związków zawodowych, pracownicy mają dostęp do innych form przedstawicielstwa. Według da-

TABELA 1. Uzwiązkowienie w Europie (2008)

Kraj	(proc.)	Kraj	(proc.)
FR	8	UK	28
LT	9	AT	29
ES	15	EU 27	30
PL	16	IE	32
LV	16	RO	33
HU	17	IT	33
EU 15	35	EU 15	35
SK	19	LU	37
NL	19	SI	39
DE	19	MT	51
BG	20	BE	52
CZ	20	CY	54
PT	21	FI	68
EL	24	DK	68
EU 12	25	SE	69

„Wskaźnik uzwiązkowienia” wyraża udział pracowników należących do związków zawodowych w ogólnej liczbie pracowników.

nych Europejskiego Sondażu Przedsiębiorstw z 2009 r. w przypadku 37 proc. badanych zakładów pracy zatrudniających 10 lub więcej pracowników istniała jakaś forma reprezentacji pracowni-
czej (związki zawodowe, rady pracowników). Oznacza to, że około 60 proc. pracowników tych przedsiębiorstw miało dostęp do zorganizowanej reprezentacji swoich interesów. Podobnie kształtuje się ów wskaźnik dla Polski.

Poziom przynależności do organizacji pracodawców (57 proc. dla całej UE) niemal dwukrotnie przewyższa wskaźnik uzwiązkowienia. Poziom przynależności jest określany odsetkiem działających w danym kraju pracodawców, którzy należą do organizacji pracodawców. Szacuje się, że w przedsiębiorstwach zrzeszonych w organizacjach pracodawców zatrudnionych w 2008 r. było około 106 mln pracowników, czyli 58 proc. ogółu w EU 27. Siła organizacji pra-

codawców nie wynika jednak wprost z liczebności – czy to mierzonej liczbą afiliowanych przedsiębiorstw, czy zatrudnionych w nich pracowników – ale jest raczej efektem wewnętrznej spójności i sprawnej koordynacji tych organizacji. Na szczeblu sektorowym najważniejszą funkcją organizacji pracodawców nie są już rokowania zbiorowe, bowiem na pierwszy plan wysuwa się działalność lobbująca oraz usługi dla członków.

Polska, ze wskaźnikiem na poziomie 20 proc., lokuje się na końcu rankingu. Znamienne, że wśród państw o słabo zorganizowanym (jeśli za punkt odniesienia przyjmując średnią ogólnounijną) ruchu pracodawców znajdują się głównie kraje UE 12 z EŚW, z jednym istotnym wyjątkiem, mianowicie Wielkiej Brytanii. Stuprocentowy poziom

przynależności do organizacji pracodawców w Austrii wynika z kolei z obligatoryjnego członkostwa przedsiębiorców w samorządzie gospodarczym.

Obecnie w UE można zaobserwować postępujący proces decentralizacji rokowań zbiorowych. Wprawdzie układy zbiorowe pracy obejmują dwie trzecie pracowników (ok. 120 mln osób) i pozostają najważniejszym instrumentem autonomicznej regulacji stosunków pracy, ale środek ciężkości przetargu zbiorowego przesuwają się wyraźnie z poziomu branżowego na poziom przedsiębiorstw. Decentralizacja oznacza osłabianie sektorowych układów zbiorowych, a to w przypadku licznych krajów UE (szczególnie godny uwagi jest przypadek Wielkiej Brytanii) prowadzi do wyraźnego spadku udziału pracowników podlegających układom. Porównując sytuację w krajach UE 15 i UE 12, dostrzec można, że szczególnie w krajach EŚW układy zbiorowe mają mniejsze znaczenie w kształtowa-

Obecnie w UE można zaobserwować postępujący proces decentralizacji rokowań zbiorowych. Wprawdzie układy zbiorowe pracy obejmują dwie trzecie wszystkich pracowników i pozostają najważniejszym instrumentem autonomicznej regulacji stosunków pracy, ale środek ciężkości przetargu zbiorowego przesuwają się wyraźnie z poziomu branżowego na poziom przedsiębiorstw.

TABELA 2. Przynależność do organizacji pracodawców w Europie (2008)

Kraj	(proc.)	Kraj	(proc.)
PL	20	DE	60
LT	20	MT	60
LV	25	RO	60
EE	25	CY	63
SK	29	EU-15	64
CZ	35	PT	65
UK	35	SI	70
EU 12	37	FI	72
HU	40	ES	75
EL	44	FR	75
BG	55	BE	76
EU 27	57	LU	80
IT	58	NL	85
IE	60	SE	86
DK	60	AT	100

„Wskaźnik przynależności do organizacji pracodawców” wyraża udział pracodawców zrzeszonych w organizacjach w ogólnej liczbie pracodawców (firm).

niu stosunków przemysłowych. W krajach tego regionu współczynnik pokrycia układami zbiorowymi wynosi tylko 43 proc., podczas gdy dla krajów „piętnastki” jest to aż 75 proc. W pierwszej dekadzie XXI w. liczba pracowników korzystających z regulacji układowej wzrosła o 8 mln, ale wobec faktu wyższej dynamiki wzrostu zatrudnienia, efektem było niewielkie (o 2 proc.) obniżenie współczynnika pokrycia układami zbiorowymi.

Relatywnie najmniej pracowników obejmują układy zbiorowe na Litwie (15 proc.), zaś najlepsza jest pod tym względem sytuacja w Austrii, gdzie niemal wszyscy (99 proc.) pracownicy korzystają na rokowaniach zbiorowych.

Wskazywane są różne przyczyny, dla których co trzeci pracownik w UE nie jest objęty układem zbiorowym. Do najważniejszych należą: słabość związków zawodowych i/lub pracodawców oraz ich organizacji niebędących w stanie objąć regulacją układową wszystkich pracowników z danej domeny; świadome decyzje stron przetargu, wykluczające zeń określone grupy pracowników (w przeszłości częstą praktyką było nieobjęcie układami choćby pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu, menedżerów czy pracowników otrzymujących szczególnie

wysokie wynagrodzenia) oraz przepisy prawa uniemożliwiające zawieranie układów dla pewnych grup pracowników (np. urzędników służby cywilnej).

W momencie zamykania raportu nie były jeszcze dostępne dane pokazujące dynamikę konfliktu przemysłowego po 2008 r. Z tego powodu nie sposób w świetle raportu podjąć się oceny wpływu kryzysu na drugi, obok negocjacji zbiorowych, kluczowy proces stosunków przemysłowych.

Pierwsza fala kryzysu – z perspektywy partnerów społecznych.

Pierwsza fala ogólnoświatowej recesji nie dotknęła wszystkich krajów członkowskich UE w jednakowym stopniu. Najboleśniej odczuły ją państwa nadbałtyckie, z których każde doznało ok. 15-procentowego spadku PKB. Na drugim biegunie znalazła się Polska, w której nastąpiło jedynie spowolnienie gospodarcze. Z perspektywy stosunków przemysłowych najistotniejszy był jednak wpływ kryzysu na rynek pracy. Lawinowy spadek wskaźnika zatrudnienia nastąpił w krajach bałtyckich, Irlandii oraz Bułgarii (między 6 a 12 proc.). Wzrostu bezrobocia, choć w różnym stopniu, doświadczyły wszystkie kraje członkowskie w okresie 2008–2009: poziom 15-procentowy przekroczyło ono w Hiszpanii i Estonii, a ponad 10-procentowy na Litwie, Łotwie, Słowacji, w Irlandii i na Węgrzech. Od 2009 r. sytuacja uległa wszakże zmianie – spadek poziomu zatrudnienia dalej postępował w większości państw, ale jego tempo wyraźnie osłabło. Odwrotnie stało się tylko w Wielkiej Brytanii, gdzie po względnie łagodnym spadku w 2009 r., nastąpiło jego ostre przyspieszenie w roku następnym. Bezrobocie rosło nadal w ogromnej większości państw (w krajach nadbałtyckich i Hiszpanii sytuacja stawała się coraz bardziej dramatyczna), lecz w dwu przypadkach (Austria i Luksemburg) uległo obniżeniu, a w Holandii mimo dodatniej dynamiki pozostało poniżej 5 proc.

Innym aspektem kryzysu było raptowne pogorszenie stanu finansów publicznych. W skali UE 27 wskaźnik deficytu sektora fi-

TABELA 3. Zasięg układów zbiorowych pracy (2007–2009)

Kraj	(proc.)	Kraj	(proc.)
LT	15	DE	62
EE	23	EL	65
LV	25	PT	65
BG	30	RO	70
UK	34	EU-15	75
HU	36	IT	80
PL	38	NL	82
MT	39	DK	82
SK	40	ES	85
CZ	43	FI	90
IE	44	FR	90
EU 12	45	SE	91
CY	52	SI	92
LU	58	BE	96
EU 27	61	AT	99

„Wskaźnik pokrycia układami zbiorowymi” wyraża udział pracowników podlegających regulacji układów zbiorowych pracy w ogólnej liczbie pracowników.

nansów publicznych wzrósł z mniej niż 1 proc. PKB w 2007 r. do 6,8 proc. w 2009 r. Największy przyrost deficytu, do wielkości dwucyfrowej, zaobserwowano w Irlandii, Grecji, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii.

Partnerzy społeczni dość krytycznie odnosili się do wysiłków podejmowanych przez rządy w obliczu recesji. Jednakże ich stosunek, zarówno do polityki antykryzysowej państwa, jak i do siebie nawzajem, ewoluował. Można wskazać dwie osobne fazy. W pierwszej, rozciągającej się od połowy 2008 r. do wczesnego 2009 r., działania antykryzysowe rządu zorientowane na pobudzenie gospodarki spotykały się z poparciem, choć często warunkowym, ze strony związków zawodowych, jak i organizacji pracodawców. W drugiej fazie różnice zdań poszczególnych aktorów zaczęły się stawać coraz widoczniejsze. Związki zawodowe, pracodawcy i rządy odmiennie odnosili się do dwóch kwestii: podziału kosztów kryzysu związanych z jednej strony z działaniami aktywizującymi gospodarkę, a z drugiej, z rosnącą presją na uporządkowanie stanu finansów publicznych znajdującą wyraz w oszczędnościach budżetowych. Podział kosztów związanych z pobudzaniem gospodarki wywoływał napięcia na linii pracodawcy – związki zawodowe. Pierwsi kładli nacisk na odbudowę konkurencyjności, co oznaczało hamowanie wzrostu kosztów pracy, dla drugich zaś priorytetem było bezpieczeństwo zatrudnienia.

Polityka oszczędności budżetowych z kolei sprowokowała konflikty pomiędzy rządem a związkami zawodowymi obawiającymi się o przyszłość sektora publicznego, w którym na skutek cięć finansowych dochodziło do masowych zwolnień i zamrażania płac. Organizacje pracodawców, choć bez entuzjazmu, udzielały jednak na ogół poparcia programom publicznych oszczędności. Następnym polem kon-

fliktu stała się polityka fiskalna: o ile związki zawodowe optowały za podwyższaniem podatków w imię ochrony sektora publicznego, o tyle pracodawcy byli gotowi na jego choćby częściowe poświęcenie, byle tylko ograniczyć wzrost obciążeń fiskalnych.

W różnych krajach członkowskich występowały wszakże głębokie różnice, jeśli chodzi o relacje bilateralne partnerów społecznych i ich stosunki z państwem w kontekście działań antykryzysowych. Można wyróżnić ich trzy główne warianty: kompleksowy i trwały konsensus, ograniczony i względnie nietrwały konsensus oraz brak konsensusu.

Pierwszy wariant zaobserwowano w Niemczech, Austrii, Belgii, Czechach, na Cyprze, w Danii, Finlandii, Holandii, na Malcie, w Polsce, Rumunii i na Słowacji. Drugi scenariusz zmaterializował się we Francji, w Portugalii, Wielkiej Brytanii i we Włoszech. Trzeci, określanej jako niezgoda stron, miał miejsce w Irlandii, na Łotwie, w Szwecji i na Węgrzech. W licznej grupie państw, jak Bułgaria, Estonia, Grecja, Hiszpania, Litwa, Luksemburg i Słowe-

nia, rozwój wypadków przebiegał w sposób, który nie pozwala na jednoznaczne ich przyporządkowanie do żadnego z wymienionych wariantów, bowiem zawierane tam porozumienia okazywały się raczej kruche.

Dialog społeczny wobec kryzysu. W dużej części krajów UE partnerom społecznym i rządom udawało się osiągnąć konsensus, ale drogi dochodzenia doń i jego formy były zróżnicowane. Wynikało to z faktu, że efekt końcowy, a więc porozumienia w sprawie polityki antykryzysowej, powstawał jako splot kilku czynników występujących w każdym przypadku w innych proporcjach. Za kluczowe czynniki wypadu uznać: stan gospodarki, kształt instytucjonalnego otoczenia stosun-

ków pracy, strategię związków zawodowych i organizacji pracodawców, udział partnerów społecznych w formowaniu polityki państwa, i wreszcie specyfikę polityk publicznych ukierunkowanych na zwalczanie kryzysu.

W jedenastu krajach (Belgia, Bułgaria, Czechy, Estonia, Francja, Hiszpania, Holandia, Litwa, Łotwa, Polska, Słowacja) zbudowano w dialogu społecznym porozumienia na rzecz przeciwdziałania rezultatom kryzysu, przy czym na Słowacji było ono dwuczłonne, składając się z osobnych umów zawartych między rządem oraz odpowiednio związkami zawodowymi i pracodawcami. W sześciu przypadkach (Belgia, Francja, Holandia, Polska, Estonia, Łotwa) porozumienia powstały we wczesnym etapie kryzysu. W dziewięciu miały charakter uzgodnień powziętych *ad hoc*: Belgia, Francja, Polska, Estonia, Łotwa, Słowacja, Litwa, Bułgaria i Czechy. W pięciu państwach (Finlandia, Hiszpania, Irlandia, Słowenia, Węgry) negocjacje nie powiodły się, chociaż w przypadku Hiszpanii pierwotna porażka negocjacji trójstronnych zamieniła się później w częściowy sukces w postaci trzyletniej (2010–2012) umowy o zatrudnieniu i negocjacjach zbiorowych.

Jeśli chodzi o treść, to zawarte porozumienia dotyczyły głównie zagadnień związanych z zatrudnieniem (Belgia, Estonia, Francja, Hiszpania, Holandia, Polska, Słowacja). W pozostałych krajach porozumienia miały szersze spektrum, ogarniając problemy polityki rynku pracy, fiskalnej, czy społecznej.

Elastyczność wynagrodzeń. W dyskusjach nad problematyką płacową w Europie często pojawia się postulat uelastyczniania systemów wynagrodzeń, jako środka poprawy konku-

rencyjności gospodarek krajów europejskich. Kryzys dodatkowo ożywił te dyskusje. Elastyczność płac jest funkcją instytucjonalnych mechanizmów ich kształtowania. Podejmując problem elastyczności wynagrodzeń, raport analizuje trzy główne mechanizmy ich kształtowania: przetarg zbiorowy, systemy ruchomego wynagrodzenia oraz płacę minimalną.

Układowa regulacja płac często spotyka się krytyką zarzucającą takim rozwiązaniom nadmierną sztywność. Zarzut ów

można uznać za uzasadniony w przypadku scentralizowanego przetargu zbiorowego skoncentrowanego na szczęblu sektorowym, międzysektorowym czy regionalnym, gdzie przyjęte zasady wzrostu płac stosowane są bezwyjątkowo.

można uznać za uzasadniony w przypadku scentralizowanego przetargu zbiorowego skoncentrowanego na szczęblu sektorowym, międzysektorowym czy regionalnym, gdzie przyjęte zasady wzrostu płac stosowane są bezwyjątkowo. Według cytowanych w raporcie danych Europejskiego Sondażu Przedsiębiorstw spośród wszystkich pracowników objętych w UE układami zbiorowymi pracy 61 proc. podlega układom ponadzakładowym (sektorowym lub międzysektorowym). Układy ponadzakładowe częściej występują w przetargu zbiorowym w sektorze publicznym (zatrudnionych jest tam 62 proc. pracowników

objętych regulacją układową w skali UE 27) niż prywatnym (odpowiednio 44 proc.).

Układy wyższego szczebla dominują w państwach „piętnastki”, poza Wielką Brytanią, natomiast w krajach UE 12, z wyjątkiem Słowenii, przeważają układy zakładowe. Proces decentralizacji przebiega nierównomiernie, a ponadto na ogół nie dokonuje się ona wprost: układy branżowe nie znikają, ale ich pozycja słabnie za sprawą tzw. klauzul derogacyjnych, dających możliwość odstępowania od zapisów układu wyższego szczebla na poziomie zakładowym, szczególnie w sferze kształtowania płac. Dero-

gacja jest zjawiskiem względnie najczęściej spotykanym w Irlandii, Niemczech i Holandii. Dobrą ilustrację wzrostu popularności klauzul derogacyjnych stanowi sektor metalowy w Niemczech: na przestrzeni zaledwie pięciu lat (2004–2009) liczba takich klauzul wzrosła z 70 do 730 (70 proc. z nich dotyczy kwestii płacowych). Trzeba wreszcie zauważyć, że kolejnym czynnikiem pośrednio przyczyniającym się do decentralizacji przetargu jest zamieranie praktyki rozszerzania układów zbiorowych. Bardziej uniwersalnym w skali UE wymiarem decentralizacji negocjacji płacowych jest wyłączenie z ogólnej regulacji elementów dodatkowych, poza wynagrodzeniem zasadniczym, a ten trend wiąże się bezpośrednio z popularyzacją rozwiązań wykorzystujących ruchome składniki wynagrodzenia.

Nie zaskakuje, że na płaszczyźnie zbiorowych stosunków pracy temat uelastyczniania wynagrodzeń poprzez zwiększanie roli składników ruchomych jest podejmowany przez pracodawców, podczas gdy reprezentacja pracownicza podchodzi do niego ostrożnie. W minionej dekadzie uelastycznianie wynagrodzeń tą drogą stawało się coraz powszechniejszą praktyką. Wynagrodzenia ruchome są doceniane przez przedsiębiorstwa, ale zasięg ich stosowania pozostaje wciąż dość ograniczony. Jak wskazują wyniki ECS, głównymi typami ruchomych składników wynagrodzeń są: premie wynikowe (indywidualne i zespołowe), udział w zyskach oraz akcjonariat pracowniczy. Pierwsze z nich są stosowane przez 37 proc. firm (10 i więcej pracowników) zatrudniających 47 proc. pracowników. Dwa pozostałe są mniej powszechne, wprowadziło je odpowiednio: 14 proc. przedsiębiorstw zatrudniających 21 proc. pracowników oraz 5 proc. firm zatrudniających 8 proc. pracowników. Wiązanie wysokości wynagrodzenia z wynikami jest szczególnie chętnie stosowane przez

przedsiębiorstwa czeskie, słoweńskie, fińskie i słowackie (ponad 50 proc. wskazań). Udział w zyskach jest z kolei instrumentem motywacji często używanym w firmach francuskich (ponad jedna trzecia) oraz holenderskich, szwedzkich i fińskich (przeszło 20 proc.). Akcjonariat pracowniczy częściej niż w innych krajach występuje w Danii, Belgii, Szwecji i Rumunii (w ponad 10 proc. firm).

W ujęciu sektorowym najchętniej do ruchomych składników wynagrodzeń sięgają firmy z pośrednictwa finansowego (ponad 50 proc. stosuje premie wynikowe, blisko 25 proc. udział w zyskach, a przeszło 10 proc. wynagradza pracowników udziałami/akcjami). Obok tej branży także pośrednictwo nieruchomości (odpowiednio prawie 50 proc., niemal 20 proc. i bez mała 10 proc.) oraz handel i naprawy (przeszło 40 proc., ponad 15 proc. i więcej niż 5 proc.) to sektory, gdzie elastyczność płacowa jest silnie rozwinięta.

Potwierdza się również reguła, że im większe przedsiębiorstwo, tym chętniej stosuje się ruchome składniki wynagrodzeń. Premie wynikowe to element polityki płac dwóch trzecich firm o zatrudnieniu ponad 500 osób, ponad 60 proc. w firmach z przedziału zatrudnienia 250–499, połowy firm średnich (50–249), niemal 40 proc. firm mających od 20 do 49 pracowników oraz niespełna jednej trzeciej przedsiębiorstw z 10–19 zatrudnionych. Udziału w zysku może dostąpić co czwarty pracownik firm wielkich (500 plus) i dużych (250–499), co piąty średnich (49–250), co ósmy małych o zatrudnieniu ponad dwudziestoosobowym i co dziewiąty w najmniejszych ze zbadanych (poniżej 20 osób). Współwłaścicielem firmy może się stać ponad 10 proc. pracowników firm z dwu górnych przedziałów wielkości zatrudniania, ponad 5 proc. w firmach średnich i mniej niż co dwudziesty w przedsiębiorstwach z dwóch najmniejszych przedziałów.

Ocenia się, że w UE niską płacę pobiera jeden pracownik na dziesięciu. Ten problem występuje na szerszą skalę w krajach o zdecentralizowanym przetargu zbiorowym i niskim zasięgu układów zbiorowych.

W skali całej UE problem niskich płac (za „niską” uważana jest płaca nie przekraczająca dwóch trzecich wartości mediany wynagrodzeń) jest poważny.

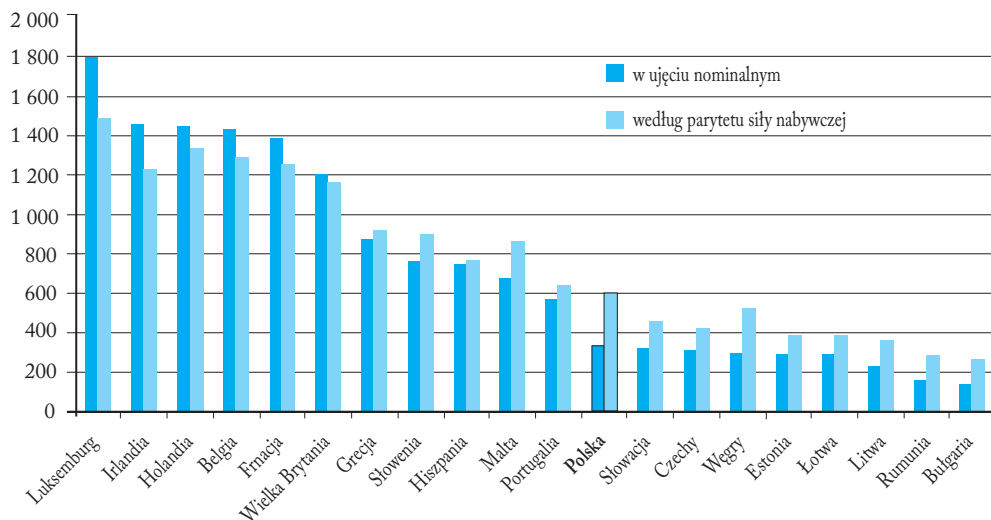
Ocenia się, że jeden pracownik na 10 w UE pobiera niską płacę. Rysuje się prawidłowość, zgodnie z którą problem ów występuje na szerszą skalę w krajach o zdecentralizowanym przetargu zbiorowym i niskim zasięgu układów zbiorowych. Płaca minimalna ma chronić pracowników otrzymujących najniższe wynagrodzenia, ale skuteczność tego instrumentu bywa dyskusyjna, o czym może świadczyć fakt, że w 7 krajach o największej skali występowania niskich płac przepisy narzucają minimalny poziom wynagrodzenia. Ustawowa krajowa płaca minimalna istnieje w dwudziestu państwach członkowskich (nie ma jej w Austrii, Danii, Finlandii, Niemczech, Szwecji i Włoszech, natomiast na Cyprze jest ustalana tylko dla wybranych grup zawodowych). Rozpiętość poziomów płacy minimalnej obowiązującej w poszczególnych krajach jest ogromna (w liczbach bezwzględnych w 2009 r. minimalne wynagrodzenie miesięczne wynosiło 123 EUR w Bułgarii i 1642 EUR w Luksemburgu, zaś w przeliczeniu na stawkę godzinową w Bułgarii było to 0,71 EUR, zaś w Luksemburgu

9,49 EUR). W sześciu krajach o najniższym bezwzględny poziomie płacy minimalnej (w tym Polska), w strukturze wynagrodzeń występuje zarazem najwyższy udział niskich płac, należą one ponadto do ośmiu państw, gdzie obserwuje się największe rozpiętości płacowe.

Nominalny wzrost wartości płacy minimalnej był w latach poprzedzających recesję zjawiskiem powszechnym, mało tego, luka pomiędzy państwami UE 15 a nowymi krajami członkowskimi z EŚW powoli się zwężała. Niemniej dane z 2009 r. skłaniają do niepokoju, bowiem wskazują na spadek wartości realnej godzinowej płacy minimalnej w dziewięciu państwach. Jedynie w dwu przypadkach (Luksemburg i Malta) poziom płacy minimalnej przekraczał 50 proc. średniego wynagrodzenia, a w dziesięciu przypadkach wynosił mniej niż 40 proc.

Gospodarka niskoemisyjna a stosunki pracy. Ambitny plan „zazielenienia” europejskiej gospodarki nieustannie budzi kontrowersje w kontekście stosunków pracy. Koncepcja budowy gospodarki niskoemisyjnej wywołuje w krajach słabiej rozwiniętych uzasadniony niepokój, szczególnie w nowych krajach członkowskich z EŚW, w większym stopniu

WYKRES. Płaca minimalna w krajach Unii Europejskiej w 2012 r. (w euro)



Źródło: Pracodawcy RP na podstawie danych Eurostatu.

korzystających z tradycyjnych źródeł energii niż silniejsze ekonomicznie państwa z grona „piętnastki”. Dostępne opracowania, na które powołuje się raport, wykazują, że o ile miejsc pracy w długim okresie nie powinno *per saldo* ubywać w miarę podążania ku celom klimatycznym wyznaczonym w strategii „Europa 2020”, to w krótszej perspektywie realne są poważne redukcje zatrudnienia w wybranych przemysłowych sektorach gospodarki (np. przemyśle stalowym). Powstaje zatem pytanie, czy i w jakim stopniu możliwe jest określenie ścieżki dojścia do wyznaczonych celów strategicznych, która pozwoliłaby na minimalizację negatywnych krótko- i średnioterminowych skutków restrukturyzacji gospodarki, a przede wszystkim zapewniłaby możliwości kształcenia i przekwalifikowania przedstawicielom grup zawodowych dotkniętych zmianą.

Budowa gospodarki niskoemisyjnej stała się jednym z tematów dialogu społecznego, ale znajduje się na jego marginesie.

Podobnie rzecz ma się z przetargiem zbiorowym, w którym te kwestie są rzadko podejmowane.

Partnerzy europejscy z sześciu sektorów, obejmujących sektor gazu, energii elektrycznej, drzewny i wydobywczy, przyjęli wspólne opinie, w których odnoszą się do wyzwań związanych z tworzeniem gospodarki niskoemisyjnej w kontekście poszczególnych branż.

Wart wzmianki jest fakt podjęcia przez wszystkie cztery konfederacje europejskich partnerów społecznych (EKZZ, Business Europe, CEEP i UEAPME) wspólnych badań nad wpływem nowej polityki klimatycznej na kwestie zatrudnienia i kwalifikacji.

Różne poglądy o przyczynach kryzysu.

Kryzys gospodarczy dominował w dyskusji na forum wielu europejskich komitetów dialogu społecznego. Debata nie zawsze przynosiła jednak oczekiwane rezultaty. Wiosną 2009 r. Międzysektorowy Komitet Dialogu Społecznego nie zdołał wypracować wspólnej deklaracji,

za sprawą podstawowych różnic poglądów partnerów społecznych na temat przyczyn kryzysu i środków jego przezwyciężenia. Wspólne oświadczenia lub deklaracje udało się natomiast uzgodnić w kilku komitetach sektorowych, np. z branży chemicznej, budowlanej, transportu drogowego, handlu, widowisk, samorządu regionalnego i lokalnego, przemysłu drzewnego i meblowego. W 2010 r. Międzysektorowy Komitet Dialogu Społecznego przyjął deklarację dotyczącą przedłożonej strategii „Europa 2020”, wskazując szereg priorytetowych celów, których osiągnięcie uznał za warunek konieczny udanej odnowy gospodarczej. Europejscy partnerzy społeczni poświęcili wiele uwagi zarządzaniu zmianą.

W 2010 r. podsumowano realizację projektu, który objął 26 państw, a jego tematem była rola partnerów społecznych w procesach restrukturyzacji.

Jeśli chodzi o zaangażowanie europejskich partnerów

społecznych w problemy polityki rynku pracy, to u schyłku 2009 r. zawarte zostało porozumienie ramowe na rzecz inkluzywnych rynków pracy, co należy uznać za duży sukces dialogu społecznego na szczeblu europejskim, ponieważ jest to czwarte porozumienie tego typu od 2003 r. Ponadto w lutym 2010 r. europejscy partnerzy społeczni w branży budowlanej wydali wspólną opinię dotyczącą samozatrudnienia (ze szczególnym naciskiem na „rzekome samozatrudnienie”) w tym sektorze.

Na forum europejskiego dialogu społecznego poruszano także kwestie zdolności do podejmowania zatrudnienia (*employability*), kwalifikacji zawodowych i wzajemnego ich uznawania przez poszczególne kraje członkowskie. Komitety sektorowe dla branż takich, jak usługi dla ludności, rolnictwo, usługi hotelowe, handel, catering, praca tymczasowa, budownictwo, przemysł cukrowy, kolejnictwo, lotnictwo cywilne, transport publiczny, transport morski, sektor audiowizualny, przemysł tekstylny i odzieżowy podejmowały działania

na rzecz podnoszenia potencjału do zwiększania poziomu zatrudnienia i ułatwiania przepływu siły roboczej.

W następstwie przyjęcia pod koniec 2007 r. przez Radę Europejską wspólnych zasad *flexicurity*, a także umieszczenia tej kwestii na poczesnym miejscu w strategii „Europa 2020” wraz z podkreśleniem wagi partnerów społecznych w implementacji *flexicurity*, zainicjowali oni wysiłki na rzecz wdrożenia tej koncepcji na poziomie państw członkowskich we współpracy z organizacjami krajowymi.

Innymi ważnymi tematami podejmowanymi przez komitety sektorowe były warunki pracy, społeczna odpowiedzialność biznesu (CSR), równość płci w zatrudnieniu oraz godzenie życia prywatnego i zawodowego. Jeśli chodzi o ten ostatni, to warcie uwagi było przyjęcie przez międzysektorowych partnerów społecznych zrewidowanego porozumienia ramowego o urlopach rodzicielskich, które następnie zostało wdrożone w formie dyrektywy Rady 2010/18/WE. Zgodnie z nią każdemu rodzicowi (niezależnie od rodzaju umowy, na podstawie której jest zatrudniony) przysługuje prawo do czterech miesięcy urlopu na jedno dziecko. Drugie porozumienie ramowe dotyczyło zapobiegania zranieniom ostrymi narzędziami w sektorze ochrony zdrowia, znalazło ono odzwierciedlenie w dyrektywie Rady 2010/32/WE.

W 2010 r. powstały trzy nowe sektorowe komitety dialogu społecznego w branżach takich, jak przemysł metalowy, papierniczy oraz edukacja. Tym samym łączna liczba sektorowych komitetów dialogu społecznego sięgnęła 42.

Zmiany w europejskim prawodawstwie.

Na niwie legislacji europejskiej za największe osiągnięcia trzeba uznać przyjęcie dyrektywy o pracy tymczasowej i nowelizację dyrektywy o europejskich radach zakładowych (ERZ).

W 2008 r. przyjęto dyrektywę 2008/104/WE o pracy tymczasowej. Dyrektywa jest ukoronowaniem wieloletnich dążeń do poprawy warunków pracy osób zatrudnianych przez agencje pracy tymczasowej, a jej podstawowe cele są dwojakie. Z jednej strony, lepiej zabezpieczać interesy pracowników tej kategorii, poprzez wzmocnienie ich ochrony prawnej (w szczególności w obszarze wynagrodzenia i czasu pracy, a także ochrony kobiet w ciąży i zapobiegania dyskryminacji w zatrudnieniu), zwiększenie ich szans na podjęcie stałego zatrudnienia u pracodawcy-użytkownika, korzystanie z zaplecza socjalnego i szkoleń, czy uznanie ich prawa do reprezentacji (także u pracodawcy-użytkownika), z drugiej strony zaś – należy wspomagać rozwój agencji przez łagodzenie restrykcji ograniczających ich funkcjonowanie.

W 2009 r. przyjęto znowelizowaną dyrektywę 2009/38/WE o ERZ. Najważniejsze zmiany w stosunku do treści poprzedniego aktu dotyczą mechanizmu ustanawiania rady (wzmocnienie pozycji przedstawicieli pracowników *vis-a-vis* zarządu) oraz funkcjonowania ciała (przez dopre-

cyzowanie zapisów regulujących kwestie informowania i konsultowania pracowników).

W trzech przypadkach nowe dyrektywy Rady wdrożyły porozumienia europejskich partnerów społecznych. Wspomniane wyżej porozumienie ramowe o urlopach rodzicielskich zostało wdrożone dyrektywą 2010/18/UE, a porozumienie ramowe w sprawie zapobiegania zranieniom ostrymi narzędziami w ochronie zdrowia przełożyło się na dyrektywę 2010/32/UE. Wreszcie przyjęto dyrektywę 2009/13/WE w sprawie Konwencji o pracy na morzu Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) w rezultacie wspólnego porozumienia partnerów społecznych sektora transportu morskiego. Dyrektywa inkorporuje szereg postanowień konwencji do prawa wspólnotowego, efektem czego jest wzmoc-

Na niwie legislacji europejskiej za największe osiągnięcia trzeba uznać przyjęcie dyrektywy o pracy tymczasowej i nowelizację dyrektywy o europejskich radach zakładowych.

nienie ochrony pracowników zatrudnionych na morzu. Istotnej wagi zmianą było także zebranie rozproszonych regulacji dotyczących ochrony pracowników w razie niewypłacalności pracodawcy w dyrektywie 2008/94/WE.

Za porażkę trzeba uznać nieudaną próbę nowelizacji dyrektywy 2003/88/WE o czasie pracy na skutek niedojścia do kompromisu przez Komisję i Radę. Kamieniem niezgody okazały się kwestie wykonania wyroków Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawach SIMAP i Jaeger, a ponadto klauzule opt-out pozwalające na przekraczanie maksymalnego tygodniowego czasu pracy (48 godzin) i wydłużanie okresów rozliczeniowych do 12 miesięcy. W rezultacie Komisja zarządziła przegląd dyrektywy.

Problemów dostarczało także stosowanie dyrektywy 96/71/WE o delegowaniu pracowników. W następstwie wyroków ETS w sprawach Laval, Rueffert oraz Komisja przeciwko Luksemburgowi Komisja zdecydowała o działaniach mających ułatwiać współpracę między państwami członkowskimi. Ponadto podjęto kompleksowy przegląd dyrektywy i badania konsekwencji jej wdrażania na szczeblu państw członkowskich. ■

Od początku transformacji Centrum Badania Opinii Społecznych systematycznie analizuje uzwiązkowienie i klimat towarzyszący związkowej działalności. Najnowszy sondaż wykazuje, że opinie na ten temat są nieco bardziej przychylne niż w czasie poprzedniego badania dwa lata temu.



*Irena
Dryll*

Zmierzch związkokracji, czyli związki zawodowe w sondażach

Działalność związków postrzegana jest raczej pozytywnie. Ponad dwie piąte (44 proc.) respondentów ocenia ją jako korzystną dla kraju, co więcej – przeważająca część badanych (51 proc.) uważa, że związki mają zbyt mały wpływ na decyzje władz, a jedynie co dziesiąty (11 proc.) deklaruje, że jest on zbyt duży. Obala to pokutujący do dziś w niektórych krajach mit „związkokracji”.

Do związków należy sześć na stu dorosłych Polaków, co ósmy – 12 proc. – spośród pracowników najemnych, tak CBOS określa pracujących niebędących właścicielami. Najczęściej deklarują oni przynależność do NSZZ „Solidarność” (5 proc.), nieco rzadziej do OPZZ (31 proc.) i FZZ (2 proc.), do innych związków także 2 proc. Jednak niektóre związki wymienione przez badanych jako „inne” są w rzeczywistości zrzeszone w centrali OPZZ lub FZZ (o czym badani mogli nie wiedzieć), co podwyższa wynik obu central.

Na początku lat 90. liczba członków związków zawodowych była ponad trzykrotnie wyższa niż obecnie (19 proc. wobec 6 proc.). Największy spadek nastąpił w latach 1991–1995 (z 19 proc. do 11 proc.). Od 2000 r. odsetek osób należących do organizacji związkowych nie przekracza jednej dziesiątej ogółu dorosłych, w ostatnich pięciu latach utrzymuje się na stabilnym poziomie 6–7 proc. To dobry znak, nie zapominajmy jednak, że dziesięć lat temu, w 2003 r., wyniósł 8 proc., zahamowanie tendencji spadkowej to dopiero ostatnie lata.

Ponad jedna trzecia zatrudnionych pracuje w firmach, w których działają związki, w połowie – więcej niż jeden. Do związków należy tylko jedna trzecia badanych mających organizacje związkowe w swoim miejscu pracy. Warto też zauważyć, że dziesięć lat temu takich uzwiązkowionych firm było więcej, nie 35 proc. a 41 proc. Najbardziej uzwiązkowane, czyli „wyposażone” w związki, są takie dziedziny, jak: oświata, nauka i ochrona zdrowia – 61 proc. tam zatrudnionych deklaruje, że w ich miejscu pracy działa związek zawodowy, administracja – 55 proc., górnictwo, sektor wydobywczy i przemysłowy – 38 proc. Najmniej uzwiązkowiony jest handel i usługi – 15 proc. oraz budownictwo – 8 proc.

Związkowiec 2012 to częściej „pani nauczycielka”, pielęgniarka i urzędnik niż górnik czy hutnik w roboczym kasku. Związkowcy to przeważnie osoby 40+, są starsi niż pracownicy nienależący do związków. Średni wiek związkowca to 44 lata, a pracownika niezrzeszonego – 39 lat, czyli tyle, ile średnia wieku wśród ogółu pracowników najemnych.

W związkach zawodowych zrzeszani są ponad trzykrotnie rzadziej pracownicy firm prywatnych niż osoby zatrudnione w przedsiębiorstwach i instytucjach państwowych, częściej pracownicy dużych przedsiębiorstw niż małych prywatnych. Ostatnie badanie CBOS potwierdza więc obserwowaną od lat

sytuację, iż bastionem związkowym pozostają firmy duże, najczęściej państwowe lub z udziałem skarbu państwa, o których na początku transformacji liberalowie mówili „dinozaury”, licząc na ich szybkie wymarcie. Teraz opcja się zmieniła, kolosy są hołubione, ich dywidendy podtrzymują budżet. „Duże” znów jest piękne. Inaczej jest w prywatnych, małych firmach stanowiących większość wśród ogółu przedsiębiorstw. Tam

pracownik jest skazany na siebie, sam staje „oko w oko” z właścicielem i sam musi (jeśli musi) bronić swoich spraw. Wątpliwym pocieszeniem dla nich może być fakt, iż niewiele – zaledwie 15 proc. – zatrudnionych w przedsiębiorstwach uzwiązkowionych uważa, że załoga wiele związkom zawdzięcza. Bliżko 40 proc. ocenia, że związki starają się, ale niewiele im się udaje i także 40 proc. twierdzi, że nie widać efektów ich działalności. Niemal połowa Polaków twierdzi, że związki nieskutecznie bronią interesów pracowniczych, ale blisko co trzeci (29 proc.) dorosły jest przeciwnego zdania – bronią „raczej” bądź „zdecydowanie skutecznie”.

I tu rewelacja, okazuje się, że właśnie ci są bliżsi prawdy, a narzekającym trzeba przypo-

mnąć przysłowie: sami nie wiecie, co posiadacie.

CBOS w ostatnim badaniu pytał bowiem również o przestrzeganie praw pracowniczych i pracę w szarej strefie. Analiza wyników wykazała, że do łamania praw pracowniczych rzadziej dochodzi w zakładach uzwiązkowanych. „Pracownicy takich przedsiębiorstw praktycznie nie stykają się z nieregularnością wypłacania wynagrodzeń, a także sporadycznie deklarują nieodprowadzanie przez pracodawców składek na ubezpieczenie społeczne od całej pensji” – podkreśla Michał Feliksiak, opracowujący badania. Nieregularne wypłacanie pensji deklaruje 1 proc. pracowników

W związkach zawodowych zrzeszani są ponad trzykrotnie rzadziej pracownicy firm prywatnych niż osoby zatrudnione w przedsiębiorstwach i instytucjach państwowych, częściej pracownicy dużych przedsiębiorstw niż małych.

zakładów uzwiązkowanych i 6 proc. zatrudnionych w firmach, gdzie nie ma związków, nieodprowadzanie składki na ZUS od całej płacy lub nieodprowadzanie jej wcale, analogicznie 3 proc. i 16 proc., przedłużanie pracy bez wynagrodzenia („za frajer”) 16 proc. i 19 proc.

Największa różnica dotyczy braku swobody zakładania i zrzeszania się w związkach – 7 proc. i aż 55 proc. (!).

A podczas badań najczęściej (35 proc.) wskazywano właśnie na ten przejaw naruszania praw pracowniczych, tj. na brak możliwości zakładania związków lub zrzeszania się w już istniejących. Na jaw wyszły przy tym poważne różnice w zależności od cech społeczno-demograficznych badanych osób oraz formy własności i wielkości zakładu pracy. Na brak swobody zakładania bądź zrzeszania się w związkach (średnio 35 proc.) częściej wskazywali pracownicy małych firm (45 proc. wskazań), prywatnych (47 proc.), a ponadto zatrudnieni w handlu i usługach (50 proc.) i budownictwie (43 proc.). O przedłużaniu czasu pracy bez stosownego wynagrodzenia (średnia 19 proc.) częściej mówili pracownicy budownictwa (38 proc.) i administracji (25 proc.) oraz robotnicy niewykwalifikowa-

ni (27 proc.). Przymuszanie do pracy w nieprzepisowych warunkach (średnia 14 proc.) relatywnie częściej dotyczy osób najslabiej wykształconych (33 proc. wykształcenie podstawowe), pracowników transportu i łączności (27 proc.), administracyjno-biurowych (24 proc.) i budownictwa. W porównaniu z sytuacją sprzed dziesięciu lat poprawa, jeśli chodzi o naruszenie praw pracowniczych, nastąpiła na wszystkich polach, poza jednym – swobody zakładania bądź zrzeszania się w już istniejących związkach. Jej brak obecnie deklaruje 35 proc. badanych, w 2003 r. – 32 proc. Być może właśnie tu trzeba szukać przyczyn niskiego i spadającego uzwiązkowienia. I to kolejna ważna konstatacja wynikająca z najnowszych badań.

Ujawniły one także, a raczej zasygnalizowały, niezwykle ważny problem dotyczący szarej strefy, w tym wypadku – składowej. Zdecydowana większość respondentów twierdzi, że składka na ubezpieczenie społeczne jest odprowadzana od całej ich pensji. Warto jednak przyjrzeć się pozostałym 16 proc. odpowiedzi. Otóż, co dwunasty badany (8 proc.) deklaruje, że jest inaczej: oskładkowana jest część wynagrodzenia – mniejsza (4 proc.) bądź większa (4 proc.), ten nieskładkowy kawałek dostaje „na rękę”. Zaważy to na przyszłej emeryturze, tylko dziś nie wiemy jeszcze w jakim stopniu. Także co dwunasty (czyli kolejne 8 proc. badanych) również nie ma jasności, co będzie w jego kieszeni – potencjalnego emeryta(-ki). „Składka na ZUS w ogóle nie jest odprowadzana od mojego wynagrodzenia” – ujawnia 4 proc. spośród nich, a pozostałe 4 proc. odpowiada, że nie wie co z jego składką, może jest, a może nie jest odprowadzana. Tak więc w gronie przyszłych emerytów aż 16 proc. nie ma jasności co do emerytury: czy w ogóle będzie i w jakiej wysokości. Nie jest to bagatelny problem dla pracowników najemnych i dla państwa, te 16 proc. „emerytalnej niepewności” może za parę czy paręnaście lat odbić się potężną czkawką i zmusić budżet państwa do ratowania zasiłkami tych, którzy zostali wystawieni bądź sami się wystawili do wiatru.

Związki, których działalność – mimo wszelkich słabości – jest odbierana przez społeczeństwo jako korzystna dla kraju mają tu pole do popisu. Wraz z ZUS-em i naukowcami mogą i powinny nieustannie monitorować zjawisko emerytalnej szarej strefy, to przysłowiowa bomba z opóźnionym zapłonem. Drogie, jeszcze ważniejsze zadanie, to obserwacja procesu uzwiązkowania (i odzwiązkowania). Fakt, iż właśnie w naszym kraju, symbolu związkowego sukcesu sprzed 30 lat, chęć założenia lub przystąpienia do związku budzi w tak szerokiej skali różnego typu opory, jest nie do zaakceptowania. Słychać chichot historii.

Badanie „Aktualne problemy i wydarzenia” przeprowadzono 8–14 marca 2012 r. na liczącej 1015 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski. ■

Korzyści, jakie płyną ze stosowania polubownych metod rozwiązywania sporów na gruncie prawa gospodarczego, spowodowały, że zaczęto je przenosić także na grunt prawa pracy. Mediacje, w przeciwieństwie do postępowania sądowego, przeciętnemu obywatelowi dają większą gwarancję zrozumienia jego interesów, potrzeb i racji



*Anna
Rogowska*



*Jakub
Piechota*

Mediacje w prawie pracy

Coraz szersze zastosowanie w prawie cywilnym, a także w prawie pracy, znajduje tzw. ADR. Pojęcie to kojarzone jest głównie ze sporami między przedsiębiorcami na gruncie prawa gospodarczego.

Najprościej ADR (*alternative dispute resolution*) można zdefiniować jako polubowny i pojednawczy sposób rozwiązywania konfliktów i sporów oparty na idei dążenia do porozumienia oraz na znalezieniu kompromisowego wyjścia z sytuacji konfliktowej¹. Ważne jest, iż proces pojednawczy odbywa się przy pomocy bezstronnego, neutralnego podmiotu trzeciego. Metody rozwiązywania sporów zaliczane do grona ADR to przede wszystkim mediacja oraz arbitraż.

Korzyści poza salą sądową. Doświadczenia oraz korzyści, jakie płyną ze stosowania polubownych metod rozwiązywania sporów na gruncie prawa gospodarczego, spowodowały, że zaczęto je rozpowszechniać oraz przenosić na grunt innych gałęzi prawa, w tym także prawa pracy. Dostrzeżono wiele korzyści, ja-

kie niesie za sobą rozwiązanie sporu poza salą sądową. Z względu na rodzaj konfliktu oraz stron, między którymi taki konflikt występuje, w prawie pracy zastosowanie znajduje głównie mediacja.

Czym jest mediacja w prawie pracy? W literaturze mediacja określana jest jako jedna z alternatywnych form rozwiązywania sporów, w ramach której niezależna osoba trzecia (mediator) asystuje stronom w czasie konfliktu lub negocjacji i pomaga im osiągnąć korzystne porozumienie, przy czym mediator nie ma uprawnień władczych² oraz decyzyjnych. Znalazła ona zastosowanie w rozwiązywaniu pracowniczych sporów indywidualnych, tj. w kwestii podmiotowej dotyczących relacji pomiędzy konkretnym, jednostkowym pracownikiem a pracodawcą lub pracodawcy wobec pracownika³. Liczne korzyści płynące z mediacji, które odróżniają ją od postępowania sądowego, spowodowały, iż strony konfliktu coraz częściej wybierają właśnie taką drogę rozwiązania swojego problemu. To przeciętnemu obywatelowi daje większą gwarancję zrozumienia jego interesów, potrzeb i racji, które nie zawsze są dostrzegane w procesie sądowym⁴.

Najbardziej znaczącą cechą, na którą strony zwracają uwagę, jest relatywna szybkość

postępowania w stosunku do czasu, w jakim sprawa rozstrzygnęłaby się przed sądem. Strony same, poprzez swoje działania, sterują długością postępowania pojednawczego, dzięki czemu nie są zależne od wielu czynników, od których czas trwania postępowania byłby uzależniony w przypadku skierowania sprawy na drogę sądową. W ostatnich latach sądy pracy odnotowały dużo większy wpływ spraw, co spowodowało, iż procesy trwają coraz dłużej, a sądy obciążone tak wielkim natłokiem spraw, nie są w stanie przyspieszać postępowań i prowadzić ich zgodnie z zasadą szybkości oraz sprawności. W związku z powyższym, w odczuciu stron stosunku pracy wymiar sprawiedliwości jest jedynie iluzją, nie ma bowiem dla nich znaczenia np. wyrok przywracający pracownika do pracy czy też zaszczadzający należne wynagrodzenie za pracę po upływie długiego czasu od okoliczności będących przyczyną sporu⁵.

Mniej kosztów i formalności. Kolejne korzyści mediacji to redukcja kosztów postępowania, odformalizowanie, udział ekspertów, pozytywny wpływ mediacji na relacje pomiędzy stronami, satysfakcja psychologiczna stron, element asekuracji w postaci możliwości skorzystania przez strony z modeli sądowych⁶. Powyższe wskazuje, iż postępowanie mediacyjne jest korzystniejsze dla stron oraz przede wszystkim bardziej dostępne poprzez wspomniane już odformalizowanie. Uczestnicy mediacji mogą postępować swobodniej, dzięki czemu mają możliwość skupienia uwagi na istocie problemu oraz znalezienia dogodnego dla obydwu stron rozwiązania. To kolejna rzecz odróżniająca mediację od postępowania sądowego.

Uczestnicy samodzielnie przy pomocy mediatora jako profesjonalisty (którego za-

daniem jest kontrolowanie przebiegu postępowania, pomaganie stronom w znalezieniu wspólnego języka oraz wypracowaniu zbieżnego stanowiska, a w konsekwencji zawarcia ugody) wypracowują rozwiązanie zaistniałego konfliktu oraz decydują o jego zakończeniu w postaci zawartej ugody lub kierują sprawę na drogę sądową w przypadku braku możliwości zajęcia wspólnego stanowiska. Nawet jeśli

Mediacja jest korzystniejsza dla stron i bardziej dostępna. Dzięki odformalizowaniu, uczestnicy mediacji mogą postępować swobodniej, czyli skupić swoją uwagę na istocie problemu oraz znalezieniu dogodnego dla obydwu stron rozwiązania.

mediacja nie zakończy się zawartą ugodą, toczony postępowanie spowoduje, iż strony przeanalizują ważne dla siebie kwestie oraz będą miały szansę wyartykułować swoje interesy, przedstawić swoje stanowisko⁷. Mediacja stwarza sytuację, w której jej uczestnicy są podmiotem procesu, są aktywni oraz mają wpływ na każdy etap postępowania, co odróżnia ją od postępowania sądowego. Ponadto, me-

diacja dzięki swojej formie zapobiega dalszej eskalacji konfliktu pomiędzy stronami, co częstokroć jest nie do uniknięcia na sali sądowej. Jest to niezwykle istotne zwłaszcza na gruncie prawa pracy, w przypadku gdy strony konfliktu dalej współpracują lub mają współpracować w przyszłości.

Poza wskazanymi wyżej korzyściami, jakie daje mediacja stronom konfliktu powstałego na gruncie prawa pracy, ważne jest również to, iż zawarta podczas takiego postępowania ugoda zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania cywilnego jest tytułem egzekucyjnym. Oznacza to, że w przypadku gdy pracodawca nie wywiąże się z zawartych w ugodzie postanowień lub uchyla się od ich wykonania, na wniosek pracownika zostanie jej nadana klauzula natychmiastowej wykonalności, co daje jednostce pewność wyegzekwowania postanowień w niej zawartych.

Mając na uwadze powyższe, łatwo można zauważyć, jak dużo korzyści daje stronom konfliktu polubowne rozwiązanie sprawy i jak wielu trudności i zawiłości związanych z po-

stępowaniem sądowym dzięki tej metodzie można uniknąć. Dotychczasowe doświadczenia pokazały, iż wszelkiego rodzaju formy należące do grupy ADR znalazły swoje zastosowanie na gruncie niemal wszystkich gałęzi prawa i obecnie stanowią perspektywiczną alternatywę dla systemu sądownictwa. ■

¹ M. Białecki, *Mediacja w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2012, s. 20.

² Ibidem, s. 32.

³ A. Kalisz, A. Zienkiewicz, *Mediacja sądowa i pozasądowa*, Warszawa 2009, s. 88.

⁴ Ibidem, s. 23.

⁵ J. Olszewski, *Sądy polubowne i mediacja*, Warszawa 2008, s. 104.

⁶ M. Białecki, *Mediacja w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2012, s. 21.

⁷ J. Olszewski, *Sądy polubowne i mediacja*, Warszawa 2008, s. 111.

„Sporcie! Ty jesteś Pokój. Ty ustanawiasz przyjacielskie związki między ludami, zbliżając je sobie we wspólnym kulcie siły ujarzmionej, rzeczniczki ładu, zwyciężczyni siebie. Tobie zawdzięcza wszystka młodzież świata poznanie siebie i poszanowanie wzajemne bogactw kultury swych krajów. I tak najwyższe wartości narodów stają się źródłem szlachetnej walki i pokojowego współzawodnictwa”

Pierre de Coubertin



*Ewa
Rybicka*

Sport jako płaszczyzna dialogu i współpracy w Europie

Sport od czasów starożytnej Grecji postrzegany jest nie tylko jako płaszczyzna rywalizacji, lecz przede wszystkim jako dziedzina wzajemnego zrozumienia i zacieśniania współpracy między ludźmi, jak i narodami. Także dzisiaj sport to nie tylko sposób na dobre samopoczucie fizyczne i psychiczne, to również czynnik jednoczący ludzi z odmiennych środowisk. Dzieje się tak na różnych poziomach – od podwórkowego czy szkolnego poczynając, poprzez lokalny i krajowy, do poziomu międzynarodowego.

Około 60 proc. Europejczyków regularnie uprawia sport, a w całej Unii Europejskiej znajduje się ok. 700 klubów sportowych. Sport

to także istotny i szybko rozwijający się sektor gospodarki, mający znaczenie dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Ocenia się, że ok. 2 proc. światowego PKB pochodzi z sektora sportu¹.

Sport a integracja europejska. W wykorzystywaniu sportu dla współpracy i pogłębiania dialogu między państwami naszego kontynentu bogate doświadczenie ma Rada Europy. Trzy konwencje tej organizacji stały się punktem odniesienia dla wszystkich rządów państw europejskich w ich dążeniu do wypracowania i realizacji polityki w dziedzinie sportu. Były to: Europejska Karta Sportu z 1992 r., Konwencja w sprawie przemocy i ekscesów widzów w czasie imprez sportowych z 1985 r. oraz Konwencja o zwalczaniu doping w sporcie z 1990 r.

Sport zajmuje ważną pozycję także w polityce UE, czego wyrazem jest opracowanie w 2007 r. „Białej księgi na temat sportu”². Początkowo zainteresowanie UE sportem koncentrowało się tylko na tych aspektach sportu, które mieściły się w innych dziedzinach

kompetencji Unii, w szczególności w obszarze rynku wewnętrznego i konkurencyjności, w mniejszym zaś stopniu w zakresie uczenia się przez całe życie, zdrowia publicznego, spraw młodzieży, obywatelstwa, badań i rozwoju technologicznego, włączenia społecznego, walki z rasizmem czy ochrony środowiska. Przeszkodą w systemowym podejściu UE do problemów sportu był bowiem brak jednolitych podstaw prawnych działania Unii w tym obszarze.

Zmiana nastąpiła wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony, na podstawie którego temat sportu wprowadzony został do prawa pierwotnego. Artykuł 165 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) przyznaje UE miękkie kompetencje w obszarze sportu, skupiające się głównie na koordynacji, uzupełnianiu i wspomaganiu działań państw członkowskich. Postanowienia TFUE wskazują na podstawowe kierunki działań UE w obszarze sportu, tj.: społeczną rolę sportu, jego wymiar gospodarczy oraz organizację sportu.

Przystępując do prac nad pierwszą strategią polityczną UE dotyczącą sportu, Komisja Europejska stwierdziła, że „działania UE mają na celu stawienie czoła takim wyzwaniom jak przemoc i nietolerancja związane z imprezami sportowymi, brak porównywalnych danych na temat sektora sportu w UE, które mogłyby stanowić podstawę kształtowania polityki w tym zakresie. Jednocześnie działania UE mogą pomóc stawić czoła ponadnarodowym wyzwaniom dla sportu w Europie, takim jak: skoordynowane podejście do problemu dopingu i nadużyć, ustawiania wyników zawodów sportowych lub działalności agentów sportowych. Działania na szczeblu UE przyczyniają się także do osiągania ogólnych celów strategii „Europa 2020” dzięki zwiększaniu zdolności do zatrudnienia i mobilności, zwłaszcza

poprzez działania wspierające włączenie społeczne w sporcie i poprzez sport, kształcenie i szkolenie”³.

We wszystkich tych obszarach UE może wspomagać organizowanie platform wymiany wiedzy i doświadczeń oraz dialogu między zainteresowanymi stronami działającymi w dziedzinie sportu, rozpowszechnianie dobrych praktyk czy popularyzację sportu.

Europejski dialog w sektorze sportu.

Komisja Europejska w swoim komunikacie „Rozwijanie europejskiego wymiaru sportu” podkreśla znaczenie dialogu społecznego w sektorze sportu, stwierdzając: „Dialog społeczny jest podstawą europejskiego modelu społecznego i daje pracodawcom oraz pracownikom sektora sportu możliwość kształtowania stosunków pracy w tym sektorze poprzez autonomiczny dialog w ramach prawnych i instytucjonalnych UE”⁴.

Komisja przytacza przy tym pozytywny przykład utworzenia w 2008 r. europejskiego komitetu dialogu społecznego w sektorze zawodowej piłki nożnej przez europejskie organizacje reprezentujące zawodników, ligi i kluby z całej UE.

Stronę pracowników w europejskim Komitecie dialogu sektorowego stanowi Międzynarodowa Federacja Piłkarzy Zawodowych (International Federation of Professional Footballers’ Association – Division Europe – w skrócie: FIFPro) – zrzeszająca około 50 tys. piłkarzy z 41 krajów, w tym ponad 28 tys. zawodników z 20 państw członkowskich UE (od nas Polski Związek Piłkarzy). Została powołana w 1965 r. w Holandii, gdzie ma swoją siedzibę.

Stronę pracodawców stanowią dwie organizacje. Europejskie Stowarzyszenie Lig Zawodowych (Association of European Professional Football Leagues – w skrócie: EPFL)

Dialog społeczny jest podstawą europejskiego modelu społecznego i daje pracodawcom oraz pracownikom sektora sportu możliwość kształtowania stosunków pracy poprzez autonomiczny dialog w ramach prawnych i instytucjonalnych UE.

reprezentuje 28 najważniejszych lig i stowarzyszeń klubowych w Europie, w tym z 17 państw członkowskich UE, z łącznie ponad 600 klubami. Założone zostało w 1998 r. (z Polski – Ekstraklasa SA – od 2007 r.). Drugą organizacją pracodawców jest Europejskie Stowarzyszenie Klubowe (European Club Association – w skrócie: ECA), które zrzesza 144 europejskie kluby piłkarskie z 53 krajowych związków piłkarskich, w tym 67 klubów z państw członkowskich UE. Stowarzyszenie powstało w 2008 r.

W pracach komitetu szczególnie aktywnie działają partnerzy społeczni z Francji i Holandii, którzy posiadają bogate tradycje w negocjowaniu układów zbiorowych pracy na poziomie krajowym. Układy zbiorowe pracy dla sektora futbolu istnieją już w jedenastu państwach członkowskich UE.

Działalność europejskiego komitetu dialogu społecznego w sektorze zawodowej piłki nożnej koncentruje się na wypracowaniu minimalnych wymagań dla standardowych kontraktów piłkarskich w takich obszarach jak: zdrowie i bezpieczeństwo w pracy, ubezpieczenie zdrowotne, edukacja dla młodych zawodników, obowiązki i prawa zawodników, rozwiązywanie sporów i prawo do wizerunku. Piłkarze są bowiem jedną z najbardziej mobilnych grup zawodowych w Europie, a z mobilnością tą związane są liczne problemy o charakterze ponadgranicznym⁵.

Sukcesem na tej drodze jest zawarcie przez europejskich partnerów społecznych w futbolu porozumienia z dnia 19 kwietnia 2012 r. – z udziałem UEFA (Union of European Football Association) w roli obserwatora. Porozumienie określa wzajemne zobowiązania stron kontraktów piłkarskich, przewiduje sankcje

za doping, procedury dyscyplinarne i działania antyfaszystowskie. Dla ważności kontraktu konieczna jest forma pisemna, a w przypadku zawodników małoletnich – dodatkowy podpis rodzica lub opiekuna. Do obowiązków klubów w szczególności należy określenie swoich zobowiązań finansowych w zakresie: wynagrodzenia i innych płatności (np. nagród, opłat za udział w występach międzynarodowych), pozapłacowych dodatków (np. pokrycie kosztów zakwaterowania czy samochodu), opłat medycznych i ubezpieczenia zdrowotnego, składek emerytalnych i na ubezpieczenie społeczne, zwrotu kosztu wydatków. Na uwagę zasługują ustalenia dotyczące małoletnich

zawodników, którzy objęci zostali ochroną wynikającą z dyrektywy Rady 94/33/WE z dnia 22 czerwca 1994 r. w sprawie ochrony pracy młodych i korzystają z gwarancji kontynuowania programów edukacyjnych zgodnie z prawem krajowym.

Zawodnicy zobowiązani zostali do rozgrywania meczy według najlepszych swoich umiejętności, prowadzenia zdrowego stylu życia i wystrzegania się ryzykownej aktywności pozostającej poza ubezpieczeniem klubowym, przestrzegania regulacji klubu (w tym dyscyplinarnych i antydyskryminacyjnych), zachowania sportowej postawy

w czasie meczy i w trakcie przygotowań, poddawania się regularnym badaniom lekarskim, a także nienarażania klubu na złą reputację.

Aktywność partnerów społecznych w sektorze piłki nożnej przyczynia się do wspierania rozwoju dialogu społecznego na poziomie europejskim i zwiększania zdolności organizacyjnych (*building capacity*) w tym zakresie w poszczególnych państwach członkowskich UE.

Komitet dialogu sektorowego dla piłkarzy zawodowych to także zachęta i dobry przy-

Działalność europejskiego komitetu dialogu społecznego w sektorze zawodowej piłki nożnej koncentruje się na wypracowaniu minimalnych wymagań dla standardowych kontraktów piłkarskich. Piłkarze są bowiem jedną z najbardziej mobilnych grup zawodowych w Europie, a z mobilnością tą związane są liczne problemy o charakterze ponadgranicznym.

kład dla innych partnerów społecznych działających w szeroko rozumianym sporcie. Za interesowanie rozwojem europejskiego dialogu społecznego w sporcie wyraża EASE (European Association of Sport Employers) i UNI Europa (Union Network International Europa). Przedstawiciele tych organizacji do sektora sportu włączają różne formy działalności gospodarczej, w tym: kluby fitness, szkoleniowców i trenerów, promotorów i moderatorów sportu, wytwórców i sprzedawców sprzętu sportowego, jak również media sportowe oraz samych zawodników.

Partnerzy społeczni podkreślają, że dialog społeczny na poziomie europejskim jest naturalnym rozciągnięciem dialogu krajowego, szczególnie gdy chodzi o państwa członkowskie UE o długiej tradycji dialogu społecznego. Zwracają uwagę, że zawodowi sportowcy rzadko postrzegani są jako pracownicy, natomiast relacje pracownik – pracodawca w sporcie rozwijają się dynamicznie. Według EASE i UNI Europa konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy mają zastosowanie do sektora sportu, tak jak do innych sektorów. We wspólnym stanowisku z 2008 r. wezwali do rozwoju rokowań zbiorowych i dialogu społecznego na krajowym i europejskim poziomie. Wzywają także do ustalenia minimalnych standardów zatrudnienia dla wszystkich zawodowych zawodników, bowiem prawo pracy dotyczy także sektora sportu. ■

¹ Komunikat Komisji Europejskiej „Rozwijanie europejskiego wymiaru sportu” (KOM(2011)12, str. 8.

² KOM (2007) 391.

³ Komunikat Komisji Europejskiej „Rozwijanie europejskiego wymiaru sportu” KOM(2011)12, str. 3.

⁴ Komunikat Komisji Europejskiej „Rozwijanie europejskiego wymiaru sportu” KOM(2011)12, str. 14.

⁵ Patrz: orzeczenie ETS w sprawie C-415/93 (tzw. prawo Bosmana).

Sejm uchwalił zmiany w ustawach emerytalnych

11 maja 2012 r. Sejm uchwalił przepisy ustalające wiek uprawniający do przechodzenia na emeryturę na 67 lat – zarówno dla mężczyzn, jak i dla kobiet. Przyjęto także zmiany dotyczące emerytur służb mundurowych. Prezydent podpisał ustawę.

Za przyjęciem ustawy ws. wydłużenia powszechnego wieku emerytalnego głosowało 268 posłów, przeciw było 185, zaś 2 wstrzymało się od głosu. Za zmianami w emeryturach mundurowych głosowało 272 posłów, przeciw było 177, a 1 wstrzymał się od głosu.

Nowe przepisy z tzw. systemu powszechnego przewidują, że od 2013 r. wiek emerytalny będzie się stopniowo wydłużał – co kwartał o kolejne 3 miesiące, aż do pełnych 67 lat. Dla mężczyzn ów ostateczny pułap zostanie osiągnięty w 2020 r., zaś dla kobiet w 2040 r.

Kobiety w wieku 62 lat, a mężczyźni w wieku 65 lat będą mogli przechodzić na emerytury częściowe. Ich wysokość będzie równa 50 proc. emerytury, jaką otrzymywałyby w wieku 67 lat z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a kwoty wypłacane przez 5 lat kobietom i 2 lata mężczyznom będą odliczane od zebranego przez nich kapitału emerytalnego. W praktyce będzie to oznaczało obniżenie świadczenia po osiągnięciu 67 lat o „zużyty” wcześniej kapitał.

Prawo do częściowej emerytury rolniczej przysługiwałoby również ubezpieczonym rolnikom. Osoby będące na emeryturze wcześniejszej lub normalnej będą mogły pracować.

Istotna jest też zmiana okresu uprawniającego do emerytury. Nowe przepisy przewidują stopniowe podwyższanie z 20 do 25 lat okresu składkowego i nieskładkowego, uprawniającego kobiety do otrzymywania emerytury minimalnej. Docelowy staż zostanie osiągnięty po 31 grudnia 2021 r.

Natomiast warunkiem skorzystania z wcześniejszego świadczenia będzie uzyskanie odpowiedniego stażu ubezpieczeniowego, wyliczanego na podstawie okresów składkowych i nieskładkowych (dla kobiet co najmniej 35 lat, a dla mężczyzn co najmniej 40 lat).

Według argumentacji rządu, autora zmian, mają one „przyczynić się m.in. do wzrostu poziomu świadczeń emerytalnych wypłacanych w przyszłości z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz zwiększenia średniego tempa wzrostu PKB w latach 2010–2060 o 0,1 pkt. proc.”.

Natomiast zmiany przypisów o emeryturach mundurowych przewidują, że funkcjonariusze i żołnierze zawodowi w dalszym ciągu nabywali prawo do emerytury z budżetu państwa w ramach odrębnego systemu. Wydłużono im jednak staż służby do 25 lat oraz wiek przejścia na emeryturę – do ukończenia 55 lat. Zmiany obejmą tylko te osoby, które rozpoczną służbę po wejściu w życie nowych przepisów, tj. od 1 stycznia 2013 r. Funkcjonariusze i żołnierze pozostający w służbie w dniu wejścia w życie nowych przepisów będą mogli wybrać, czy chcą odejść na emeryturę na obecnie obowiązujących zasadach, czy na nowych.

Mundurowy, który w dniu zwolnienia ze służby przepracował 25 lat, ale nie ukończył 55. roku życia, będzie mógł nabyć prawo do emerytury w dniu osiągnięcia tego wieku pod warunkiem, że zwolnienie ze służby nastąpiło nie z jego winy, lecz np. było wynikiem likwidacji jednostki.

Po 25 latach służby emerytura będzie wynosić 60 proc. podstawy jej wymiaru i wzrastać o 3 proc. za każdy kolejny rok służby. Maksymalna emerytura nie będzie mogła przekroczyć 75 proc. podstawy. Wysokość emerytury uzależniona będzie od średniego uposażenia z 10 kolejnych lat służby wraz z nagrodą roczną i dodatkami stałymi, a funkcjonariusz lub żołnierz będzie mógł sam zdecydować, który okres jest dla niego najkorzystniejszy. Nie będzie możliwe łączenie emerytury z rentą.

Według argumentacji rządu mają one „zachęcić dobrze wyszkolonych i doświadczonych funkcjonariuszy oraz żołnierzy do dłuższej aktywności zawodowej oraz ograniczyć liczbę świadczeń emerytalnych wypłacanych z budżetu państwa”.

Poniżej prezentujemy opinie partnerów społecznych – 3 organizacji związkowych i 4 pracodawców, a także Polskiego Związku Emerytów, Rencistów i Inwalidów do rządowego projektu ustawy o emeryturach i rentach z FUS. ■

** Treść wszystkich opinii przytoczono dalej.*



Opinia Business Centre Club

1. Wprowadzenie.

Główne cele reformy emerytalnej były skoncentrowane wokół wprowadzenia zdywersyfikowanego, częściowo kapitałowego systemu o zdefiniowanej składce, który miał być zbudowany w oparciu o zasadę „sprawiedliwości aktuarialnej”. Bilans minionej dekady wskazuje, iż cel ten został spełniony częściowo a założenia reformy wprowadzono w sposób niepełny lub też nastąpiła głęboka rewizja podstaw funkcjonowania nowego systemu. Zróżnicowanie konstrukcji systemu maleje, z uwagi na niedorozwój i ograniczanie roli segmentu kapitałowego jako metody akumulacji aktywów i źródła wypłaty przyszłych świadczeń. Dotyczy to w szczególności ograniczenia w 2011 roku wysokości składki pracowniczej zasilającej otwarte fundusze emerytalne (z 7,3 do 2,3% podstawy wymiaru). Zmniejszenie wysokości transferów do OFE (czyli dokonanie innego podziału składki na część repartycyjną oraz kapitałową) istotnie podniosło tzw. ryzyko systemowe, koncentrując je zasadniczo w pierwszym filarze (FUS), który jest objęty pełną gwarancją państwa. Wygenerowano dodatkowe, odłożone zobowiązanie wobec przyszłego systemu podatkowego i składkowego – przesądzając de facto o jego perspektywicznej progresji. Podwyżka podatków będzie nieunikniona, z uwagi na podniesienie się tzw. współczynnika obciążenia systemowego (WOS), który zacznie wzrastać, počawszy od 2020 roku – przeciętnie od 0,40 do 0,50 – w 2040 roku. Na jego niekorzystne kształtowanie się w dłuższej perspektywie silnie oddziałuje proces starzenia się społeczeństwa. Mężczyzna dożywający 60 roku życia ma szansę przeżycia kolejnych 18,25 lat a prawdopodobieństwo przez niego dożycia 67 lat wynosi blisko 85%. W przypadku kobiety w wieku 60 lat, perspektywa przeciętnego dalszego trwania jej życia wynosi 23,47 lat a prawdopodobieństwo dożycia do 67 roku życia wynosi 93,6%. Powyższa prognoza wskazuje na potrzebę per-

spektywicznego zabezpieczenia świadczeń emerytalnych, które powinny być adekwatne oraz wypłacane w warunkach osiągnięcia stabilności finansowej systemu.

2. Zmiany zasad przechodzenia na emeryturę – potrzeba pogłębienia i korekty.

Podwyższenie wieku emerytalnego jest jedną z kluczowych metod zapewnienia bezpieczeństwa wypłat obecnie i w przyszłości. Proponowane w projekcie ustawy zmiany, należy ocenić jako:

1. spóźnione, a kalendarz ich wprowadzenia powinien być zharmonizowany z tzw. reformą systemową która w części regulacyjnej została przygotowana w latach 1997–1998;
2. zbyt wydłużone w czasie, a horyzont ich zakończenia powinien być określony bliżej, na lata 2027–2030, co odpowiadałoby tempu reform emerytalnych z otoczenia Polski i byłoby powiązane z potrzebami wewnętrznymi natury demograficznej i makroekonomicznej;
3. ograniczone i poruszające się w wąskim przedziale modernizacji.

Pomimo powyższych mankamentów **podwyższenie wieku emerytalnego jest niezbędne** jednakże zakres projektowanej modernizacji powinien być szerszy o korekty dotyczące systemu emerytalnego oraz jego otoczenia a zwłaszcza dotyczące:

- a. likwidacji przywilejów emerytalnych,
- b. ograniczenia i likwidacji tzw. ochrony emerytalnej,
- c. wprowadzenia jednolitych rozwiązań dla wszystkich ubezpieczonych,
- d. dostosowania systemu rentownego (pochodzi z konstrukcji zdefiniowanego świadczenia) do emerytalnego (o zdefiniowanej składce).

Należy dokonać przeformułowania programu Solidarność Pokoleń 50+, w kierunku jego

poszerzenia (50–60+) oraz wzmocnienia polityki rynku pracy o „podprogram” 25+, dotyczący zatrudniania absolwentów. Poniżej zaprezentowane zostanie szersze odniesienie do problematyki zawartej w materii projektu, jego uzasadnienia oraz potrzeby wdrożenia zmian towarzyszących.

3. Wpływ zmiany wieku emerytalnego na sytuację finansową FUS.

Prognoza dotycząca wielkości przepływów finansowych, która została sporządzona w okresie przed rozpoczęciem debaty na temat podwyższenia wieku emerytalnego, wskazuje iż, wydolność FUS wzrośnie – w trendzie – dopiero po 2035 roku, osiągając przeciętnie 53%.

Oznacza to, iż w 47% (wedle obecnych założeń odnośnie projekcji przepływów do systemu emerytalnego) – będzie on wówczas niewydolny. W zbliżonej wielkości – także w latach 2011–2035.

Z uwagi na fakt, iż corocznie, od momentu rozpoczęcia wprowadzania zmian rosnąć będzie grupa osób, które zostaną objęte wydłużeniem okresu ich aktywności zawodowej, wzrastać będą korzyści w postaci zwiększonego przepływu składowego. Poprawa sytuacji FUS nastąpi w szczególności w latach 2030–40, w których dodatnie przepływy finansowe w danym roku osiągną wysokość sięgającą ok. 4% kwoty wydatków rocznie. Po tym okresie korzyści świadczeniobiorców zaczną przeważać nad pozytywnymi efektami w FUS, co wpłynie na poprawę adekwatności świadczeń.

4. Otoczenie społeczne zmian wieku emerytalnego.

Monitoring i analiza zjawisk ludnościowych zachodzących w Polsce w okresie transformacji ustrojowej wskazywały od wielu lat na potrzebę wprowadzenia do debaty publicznej zagadnienia stopniowego podnoszenia wieku przechodzenia na emeryturę kobiet i mężczyzn. Bez względu na to czy podniesienie wieku emerytalnego określimy mianem reformy czy celem cywilizacyjnym, szerszym aniżeli gospodarczy, ma ono charakter zmiany systemowej o szerokich konsekwencjach społecznych i finansowych. Ocena efektów reformy ubezpieczeń wprowadzonej w 1999 roku wywołuje roz-

bieżne opinie zarówno w społeczeństwie jak i w środowisku eksperckim. Zadowolenie ze sposobu w jaki funkcjonuje system emerytalny wyraża co czwarty Polak zaś opinie krytyczne prezentuje połowa obywateli¹. Niezadowolenie i niechęć do systemu emerytalnego wzrasta w okresie wdrażania głębokich zmian systemowych, czego przykładem było ograniczenie przywileju przechodzenia na wcześniejsze emerytury i wprowadzenia tzw. rozwiązań pomocowych. Zostały one wdrożone z początkiem 2009 roku a badanie opinii publicznej przeprowadzone w okresie dyskusji społecznej nad projektem zmian, wskazało na wysoki poziom dezaprobaty i sprzeciw większości respondentów (64%) wobec dokonywanych przeobrażeń. Ocena efektów reformy ubezpieczeń wprowadzonej w 1999 roku wywołuje sprzeczne opinie zarówno w społeczeństwie jak i w środowisku eksperckim. Zadowolenie ze sposobu w jaki funkcjonuje system emerytalny wyraża przeciętnie co czwarty Polak zaś opinie krytyczne prezentuje połowa obywateli².

Podobnie jak w przypadku ograniczenia możliwości przechodzenia na emeryturę, badania społeczne wskazują, iż respondenci są w znacznej większości przeciwni koncepcji wydłużenia aktywności zawodowej. W badaniu CBOS dotyczącym oceny zmian w systemie emerytalnym, jedynie 16% indagowanych wsparło ideę dłuższej pracy zaś ponad 77% – było jej przeciwna. Podniesienie wieku emerytalnego uważają oni w większości za niekorzystne dla przyszłych świadczeniobiorców (67%), jednakże znaczna część respondentów (42%) dostrzega konieczność ich przeprowadzenia³. W tej grupie przeważają osoby z wyższym wykształceniem (58%), lepiej sytuowane (64%)⁴, właściciele firm (71%) oraz przedstawiciele kadry kierowniczej i specjalistów (55%). Wyniki te wskazują iż osoby zaangażowane w tworzenie miejsc pracy oraz kierujące zespołami pracowniczymi, są nastawione proreformatorsko i wspierają zmiany systemowe. Stanowią one naturalną bazę wsparcia modernizacji społecznej, nie ograniczonych

¹ Badanie reprezentacyjne CBOS, luty 2010 (N=1021).

² Tamże.

³ CBOS, s. 8

⁴ Do tej grupy osób zaliczono osoby o dochodach miesięcznych per capita powyżej 1500 zł.

wyłącznie w obszarze ubezpieczeń społecznych.

5. Zmiany wysokości wieku emerytalnego w analizie porównawczej.

Ożywiona debata związana z podniesieniem wieku emerytalnego objęła w ostatnich latach wiele krajów, w których wiek kończenia aktywności zawodowej jest zbliżony lub wyższy aniżeli występujący w warunkach polskich. Zmian wysokości wieku emerytalnego nie przeprowadziły wcześniej i planują ich wdrożenie w najbliższym czasie Austria, Francja i Słowacja. Występuje w nich niższy od przeciętnej i zróżnicowany wiek emerytalny dla kobiet (60–62 lata) i mężczyzn (60–65 lat). W Holandii, Malcie i Portugalii obecny wiek emerytalny wynosi 65 lat dla obydwu płci a wymienione kraje planują jego podniesienie do 67 lat i więcej. Podwyższenie wieku emerytalnego i wprowadzenie szczegółowych algorytmów zmian zostało dokonane w 13 krajach członkowskich UE oraz Chorwacji. Zmiany zostały zaplanowane w zróżnicowanym horyzoncie czasowym i będą przeprowadzane stopniowo.

Ostatnia grupa krajów obejmuje te państwa, które mają wyższy od przeciętnego pułap wieku uprawniającego do świadczenia emerytalnego i w związku z tym nie planują zmian w przedmiotowym zakresie. Dotyczy to Belgii, Cypru, Irlandii, Luksemburga, Szwecji, których obywatele (kobiety i mężczyźni) przechodzą na emeryturę pomiędzy 63 a 67 rokiem życia.

Trudności w modernizacji systemu emerytalnego napotyka Finlandia, w której silny opór związków zawodowych zablokował możliwość podwyższenia minimalnego wieku emerytalnego z 63 do 65 lat. W Słowenii parlament przyjął w 2010 roku reformę emerytalną, która zakładała stopniowe podwyższenia wieku emerytalnego do 65 lat a także jego zrównanie dla obu płci. Pozostawiono także możliwość wcześniejszego przejścia na emeryturę w przypadku posiadania długiego stażu ubezpieczeniowego. Jednakże na wniosek związków zawodowych Trybunał Konstytucyjny Słowenii orzekł o konieczności przyjęcia reformy w referendum, które zostało przeprowadzone w czerwcu 2011 roku a jego wynik okazał

się negatywny. Miało to znaczące reperkusje polityczne w postaci upadku rządu i przedterminowych wyborów parlamentarnych. Zmiany mają być podjęte ponownie po ukonstytuowaniu się nowego rządu.

6. Wiek emerytalny a przyrost PKB: pozytywna korelacja.

Emerytura jest zobowiązaniem finansowym wobec przyszłych pokoleń. Należy zatem zadbać o stabilizowanie i umacnianie systemu finansów publicznych oraz zapewnienie trwałego wzrostu gospodarczego. Wpływ podwyższenia wieku emerytalnego na przyrost PKB jest w perspektywie 30-letniej (2012–2030) pozytywny i wynosi przeciętnie 0,2 pp rocznie. Efekt ten rośnie w kolejnych latach i wyniesie według prognozy 0,3% w latach 2033–2042 a poziom PKB będzie wyższy o 5,4% w porównaniu ze scenariuszem bazowym⁵. Podniesienie wieku emerytalnego wpłynie także na podwyższenie wskaźnika zatrudnienia, który za 30 lat ukształtuje się na poziomie 60% i będzie wyższy o blisko 5,5 pp aniżeli w 2010 roku.

Uwagi szczegółowe:

Podwyższeniu wieku emerytalnego wedle przeprowadzonych prognoz zapewni pozytywne efekty płynnościowe (FUS) oraz wzrost gospodarczy, jednakże powinny towarzyszyć mu zmiany, które zapewnią adekwatność rozwiązań ustawowych do przepisów konstytucyjnych oraz aktywizację rynku pracy.

I. Zagadnienia konstytucyjne: problematyka zawodów uprzywilejowanych emerytalnie.

1. Materia projektu ustawy oraz jej uzasadnienie wyłączają problematykę emerytur górniczych (rozdział 3 a, dział II ustawy) z planowanych zmian. Tymczasem system emerytalny powinien być jednolity, powszechny i sprawiedliwy. Oznacza to realizację zasady sprawiedliwości społecznej w rozumieniu arystotelejskim, oznaczającym równość traktowania równorzędnych podmiotów i proporcjonalną odpłatę „dobrem za dobro”.

⁵ Uzasadnienie do projektu zmiany ustaw o emeryturach i rentach z FUS (2012, WE) s. 29.

2. Problematyka tzw. emerytur mundurowych została wskazana przez projektodawcę jako będąca przedmiotem odmiennych uregulowań. Należy zauważyć, iż zmiany w emeryturach mundurowych nie były konsultowane ze środowiskiem pracodawców a ich pobieżna analiza wskazuje, iż nie spełniają one oczekiwań związanych z jednolitością rozwiązań w systemie emerytalnym. Emerytury mundurowe powinny stać się częścią systemu powszechnego, co oznaczać będzie powrót do sytuacji sprzed 2004 roku. Zarówno projektowane warunki przechodzenia na emeryturę pracowników służb (55 lat, 25 lat służby) jak i sposób ustalania świadczenia (3 wybrane, najlepsze lata zarobkowania) – nie znajdują uzasadnienia w obecnej i prognozowanej sytuacji budżetu państwa, z którego są finansowane.
3. Zdaniem BCC uprzywilejowanie emerytalne wybranych zawodów narusza konstytucyjne zasady równości i sprawiedliwości społecznej.

II. Problematyka rynku pracy.

1. Proces wydłużania aktywności zawodowej Polaków należy skorelować z aktywną polityką rynku pracy oraz liberalizacją przepisów związanych z zatrudnianiem i osiedlaniem się obcokrajowców. Ma to związek z możliwością wystąpienia nowej sytuacji na rynku pracy w okresie najbliższych kilku lat (2013–2017). Sytuacja demograficzna będzie wpływała na osłabianie się czynnika podażowego w odniesieniu do krajowych zasobów pracy i Polska może stać w obliczu napływu imigrantów ekonomicznych. Zjawisko takie występowało w przeszłości i ma miejsce obecnie w wielu krajach UE.
2. Oczekujemy przedstawienia zmodyfikowanej wersji programu Solidarność Pokoleń w odniesieniu do przedziału wiekowego 50–60+, jako stabilizatora sytuacji osób starszych na rynku pracy oraz nowego podejścia do aktywizacji młodych absolwentów (20–25+) poprzez połączenie narzędzi szkoleniowych, stażowych i wspierania migracji wewnętrznej pomiędzy lokalnymi rynkami pracy (zasiedlenie, zagospodarowanie).
3. Należy przebudować obecną formułę funkcjonowania urzędów pracy – domyślnie jako aktywnego udziałowca w tworzeniu miejsc pracy z udziałem doradców zawodowych z firm prywatnych.
4. Dotychczasowe metody aktywizacji zawodowej bezrobotnych wymagają zmian, które implementowałyby dobre wzory zagraniczne. Doświadczenia funkcjonowania urzędów pracy m.in. w Danii i Holandii, które miały być wdrażane do krajowej polityki rynku pracy w latach 90-tych zostały zarzucone. Brakuje instytucji odpowiedzialnej za kształtowanie polityki rynku pracy.
5. Należy dokonać analizy funkcjonowania modelu przeciwdziałania bezrobociu i wspierania zatrudnienia, zważywszy iż funkcjonująca od blisko 15 lat formuła decentralizacji modelu jest powszechnie krytykowana jako niewydolna. Efektem analizy powinna być zmiana modelu, która w pełni wdroży zasadę flexicurity na rynku pracy.
6. W ramach działań doraźnych należy poprzeć i rozszerzyć zastosowanie projektu MPiPS przekazywania bonów stażowych dla pracodawców zatrudniających absolwentów. Program absolwencki – pilotaż skierowany do 3 rys. osób, należy upowszechnić i uczynić go rozwiązaniem trwałym. Następnie włączyć w działania opisane w p. 2.
7. Okres ochronny nie spełnia zakładanej roli i działa w sposób przeciwny wobec oczekiwań jego projektodawców. Należy doprowadzić do jego zniesienia.
8. Tempo zmian: zaproponowane zróżnicowanie tempa wdrożenia podwyższenia wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn jest bardzo wydłużone (lata: 2040, 2020) i na-leżałoby rozważyć jego skrócenie, tak aby całość operacji wydłużenia wieku emerytalnego zakończyć przed 2027–2030 rokiem. Uzasadnieniem dla tej potrzeby, jest konieczność szybszego podwyższenia aktywności zawodowej Polaków w okresie nałożenia się negatywnego trendu demograficznego oraz stopniowego narastania deficytu w FUS.

Podsumowanie

BCC popiera projekt podwyższenia wieku emerytalnego Polaków, wskazując na potrzebę wzmocnienia pozytywnych efektów makroekonomicznych rekomendowanymi powyżej działaniami na rynku pracy. Rozwiązania dotyczące polityki rodzinnej (zwłaszcza ochrona macierzyństwa i zapewnienie powrotu kobiet na rynek pracy) powinny być adresowane poza system emerytalny, jako związane z inną domeną polityki społecznej. System emerytalny służy zabezpieczeniu starości pokolenia pracujących i powinien premiować długie zatrudnienie i aktywność zawodową. Opowiadamy się za usuwaniem z niego niesprawiedliwości, nierówności i braku solidarności.



LEWIATAN

Opinia

Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan

PKPP Lewiatan zdecydowanie popiera propozycję stopniowego podnoszenia wieku uprawniającego do emerytury. Żyjemy coraz dłużej i podwyższenie wieku emerytalnego jest konieczne, aby powstrzymać obniżanie się emerytur, przyspieszyć wzrost zamożności całego społeczeństwa poprzez zwiększenie liczby pracujących oraz wyrównać szanse na rynku pracy, zrównując prawa płci w systemie emerytalnym.

W obecnym stanie prawnym wysokość emerytury zależy od zgromadzonego przez ubezpieczonego kapitału, momentu przejścia na emeryturę oraz oczekiwanego czasu trwania życia. W konsekwencji, na godną emeryturę możemy liczyć pod warunkiem, że będziemy pracować 3 razy dłużej niż pobierać świadczenie. Wymaga to 45 lat pracy przy 15 latach emerytury, a nie jak obecnie 35 lat pracy i 20 lat emerytury. Tymczasem średni wiek opuszczania rynku pracy w Polsce wynosi 60,2 lat dla mężczyzn i 59,6 dla kobiet – obie wielkości należą do najniższych w Europie. To oznacza, że dziś Polki spędzają na emeryturze blisko 27 proc. swojego życia. Jeśli wzorce aktywności się nie zmieniają, to w roku 2030 Polki będą biernie zawodowo przez ponad 40 proc. swojego życia.

Jeżeli nie podniesiemy wieku emerytalnego aktywność zawodowa Polaków pozostanie wciąż niska, i, co gorsza, obniżą się emerytury, szczególnie kobiet. Będą one pobierać emeryturę przez ponad 25 lat, a jej przeciętna wysokość spadnie z V_i średniego wynagrodzenia do V^* . Jeżeli jednak chcielibyśmy zachować relację emerytury do wynagrodzenia na poziomie $1/2$, bez podniesienia wieku emerytalnego, kobiety musiałyby płacić składki emerytalne w wysokości 30%, a nie jak dotychczas 20%

wynagrodzenia, czyli przeciętnie 300 zł miesięcznie więcej.

Za błędne uważamy twierdzenie, że w nowym systemie emerytalnym ustawowy wiek emerytalny nie ma znaczenia. Utrzymywanie zbyt niskiego minimalnego wieku uprawniającego do emerytury prowadzi do nieracjonalnych oczekiwań i zbyt wczesnego wycofywania się z rynku pracy. Dodatkowo niższy wiek emerytalny kobiet powoduje, że mamy do czynienia z dyskryminacją kobiet, które wcześniej wchodziły w okres ochronny przed emeryturą, co odstrasza pracodawców od ich zatrudniania.

Nie jest również prawdą, że podniesienie wieku emerytalnego spowoduje wzrost bezrobocia. **Po pierwsze**, od momentu likwidacji wcześniejszych emerytur w Polsce powstało ponad 800 tys. nowych miejsc pracy, a wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 55–64 lata wzrósł z 31,6 proc. w 2008 r. do 33 proc. **Po drugie**, liczba osób w wieku produkcyjnym (15–64 lata) zaczęła się zmniejszać i w ciągu 10 lat zmaleje o blisko 1,5 miliona!

Po trzecie, podnosząc wiek emerytalny i zmniejszając wydatki na dopłaty do emerytur uprzywilejowanych grup, będziemy mogli zwiększyć wydatki na inwestycje, tworzenie miejsc pracy i aktywizację bezrobotnych.

Trzeba przy tym podkreślić, że w obliczu zmian demograficznych wiek emerytalny podwyższają nawet najbogatsze państwa Europy: Niemcy, Holandia, Dania, Wielka Brytania. W każdym z tych krajów dochodzenie do wyższego wieku emerytalnego było szybsze niż proponuje to polski rząd. Przykładowo w Niemczech zdecydowano o formule stop-

niowego podnoszenia wieku emerytalnego od 2012 r., tak aby już w 2029 r. osiągnął on 67 lat dla mężczyzn i kobiet.

Dlatego Lewiatan proponuje, aby czas dojścia do 67 lat nie był tak długi jak planuje to rząd.

Biorąc pod uwagę, że kobiety żyją znacznie dłużej od mężczyzn, a ich ustawowy wiek emerytalny jest niższy aż o 5 lat, proponujemy, aby wiek emerytalny kobiet był podnoszony szybciej niż mężczyzn. Opowiadamy się tym samym za równością kobiet i mężczyzn w życiu społecznym i zawodowym. Przemawia też za tym długość trwania życia mężczyzn i kobiet w Polsce. Oczekiwana długość dalszego życia kobiety w wieku 50 lat to 32 lata, a mężczyzn – 26 lat. **Proponujemy, aby wiek emerytalny mężczyzn był podnoszony o 1 miesiąc co 4 miesiące, a kobiet dwa razy szybciej, czyli o 1 miesiąc co 2 miesiące.** Pozwoli to podnieść wiek emerytalny do 67 lat dla mężczyzn w ciągu 8 lat, a dla kobiet w ciągu 14 lat. Warto zauważyć, że zmiana ta będzie powolna i niezbyt dolegliwa, ponieważ w ciągu tych 14 lat życie kobiet wydłuży się o 3 lata.

Jednocześnie proponujemy, aby osobom (zarówno mężczyznom jak i kobietom), które pracowały i płaciły składki na ubezpieczenie emerytalne co najmniej 40 lat, umożliwić przejście na emeryturę w wieku 65 lat.

Zwracamy uwagę, że w wielu krajach europejskich wśród instrumentów podnoszących aktywność osób starszych znajdują się też działania uzupełniające, podnoszące adaptacyjność i zdolność do pracy zawodowej starszych pracowników. Dlatego jesteśmy zdania, że **podniesienie wieku emerytalnego musi być wsparte innymi działaniami, takimi jak:**

1. Ograniczenie dopłat do emerytur uprzywilejowanych grup (rolników, górników, pracowników służb mundurowych, sędziów i prokuratorów) i przeznaczenie części odzyskanych w ten sposób pieniędzy na aktywizację zawodową i poprawę opieki zdrowotnej. Finansowanie tych przywilejów emerytalnych pochłania blisko 30 mld zł rocznie. Wykorzystanie choćby połowy tej sumy pozwoliłoby znacznie poprawić ja-

kość opieki zdrowotnej i pomoc dla bezrobotnych poszukujących pracy.

2. Wprowadzenie rozwiązania, zgodnie z którym samozatrudnione kobiety i mężczyźni powinni mieć, tak jak osoby na etacie, prawo do urlopu wychowawczego i odprowadzonych w tym czasie przez państwo składek emerytalnych od 60 proc. przeciętnego wynagrodzenia naliczanego za poprzedni kwartał.
3. Zmniejszenie obciążeń najniższych wynagrodzeń podatkami i składkami, np. poprzez urealnienie kosztów uzyskania przychodów z pracy. Obniżenie podatków i zwiększenie wynagrodzeń netto, wzmocniłoby motywację do pracy i zwiększyłoby mobilność, szczególnie osób o niskich wynagrodzeniach. Obecnie różnica między minimalnym wynagrodzeniem a świadczeniami socjalnymi, na które mogą liczyć bezrobotni, jest zbyt mała, by stanowić zachętę do podjęcia pracy. Do tego niskie wynagrodzenie w połączeniu z wysokimi kosztami transportu zniechęcają do podjęcia pracy oddalonej od miejsca zamieszkania.
4. Dofinansowanie i zwiększenie efektywności publicznych służb zatrudnienia oraz kontraktowanie usług firm zajmujących się aktywizacją zawodową. Zwiększenie liczby odpowiednio wykwalifikowanych doradców zawodowych i pośredników pracy oraz wciągnięcie do współpracy prywatnych firm aktywizujących bezrobotnych jest konieczne, aby umożliwić objęcie wszystkich bezrobotnych indywidualnymi programami aktywizacji. Wynagrodzenie dla urzędów pracy i agencji powinno być uzależnione od ich skuteczności, a nie jak obecnie od liczby bezrobotnych.
5. Trójstronne finansowanie i organizowanie edukacji dorosłych. Połączenie środków publicznych (rządowych i samorządowych), pracodawców (Fundusz Pracy, zakładowe fundusze socjalne i szkoleniowe) i pracowników. Mimo zmian technologicznych i organizacyjnych w gospodarce znaczna część pracowników nie podnosi i nie aktualizuje swoich kwalifikacji, co ogranicza ich szanse na zachowanie lub znalezienie pracy. Wyższe kwa-

lifikacje pracowników przynoszą korzyść im samym, ale również pracodawcom i państwu. Dlatego zarówno finansowanie jak i organizacja szkoleń powinny być trójstronne.

6. Zniesienie przedemerytalnego okresu ochronnego, który zniechęca do zatrudniania starszych osób. Okres ochronny uniemożliwia pracodawcy nie tylko zwolnienie pracownika, ale również zmianę warunków pracy i dostosowanie wynagrodzenia do wydajności pracy. Bez zniesienia okresu ochronnego nie ma co liczyć na masowe zatrudnienie kobiet, które przekroczyły 55 lat i mężczyzn po 60, bo wiąże się z nadmiernym ryzykiem dla pracodawcy.
7. Umożliwienie pracodawcom elastyczniejszego organizowania czasu pracy poprzez wydłużenie okresu rozliczeniowego i wprowadzenie indywidualnych kont czasu pracy. W porównaniu do innych państw regulacje dotyczące organizacji czasu pracy są w naszym kraju bardzo sztywne. Utrudnia to przedsiębiorstwom dostosowanie się do wymagań klientów i realizację zamówień, a w konsekwencji hamuje rozwój naszych firm i zwiększenie zatrudnienia.
8. Wprowadzenie „bonów opiekuńczych” i zwiększenie dofinansowania opieki nad dziećmi i osobami niesamodzielnymi. Osoby opiekujące się takimi osobami powinny otrzymywać wynagrodzenie na poziomie dofinansowania żłobka lub domu opieki społecznej. Stanowiłoby to źródło utrzymania dla wielu osób, w większości kobiet w wieku przedemerytalnym, i jednocześnie rozwiązywało problem braku żłobków i domów opieki.
9. Zmniejszenie opodatkowania majątku produkcyjnego kosztem zwiększenia opodatkowania majątku pasywnego, aby umożliwić szybszy rozwój firm i wzrost zatrudnienia. Obecne opodatkowanie budynków produkcyjnych 30 razy wyższe niż mieszkaniowych oznacza wspieranie konsumpcji kosztem ograniczenia rozwoju produkcji. Innym przykładem jest dotowanie przez przedsiębiorstwa energii elektrycznej dla gospodarstw domowych. Tymczasem obecny udział inwestycji w PKB na poziomie zbliżonym do 20 proc. jest zbyt niski,

aby stworzyć dość miejsc pracy dla wszystkich jej poszukujących i wykorzystać całość zasobów pracy dostępnej w naszym kraju. Taka zmiana polityki podatkowej przyczyni się do zwiększenia finansowania inwestycji i tworzenia miejsc pracy.



Pracodawcy RP
Rok założenia 1989

Opinia Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej

I. Ogólna ocena projektu

Pracodawcy RP popierają propozycję podniesienia wieku emerytalnego. W naszej opinii zmiana wpłynie pozytywnie na co najmniej trzy płaszczyzny: rynek pracy, płynność finansową Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz rozwój gospodarczy kraju. Jednocześnie jednak nie rozwiąże ona problemów związanych ze stabilnością i wypłacalnością systemu ubezpieczeń społecznych. Podwyższenie wieku emerytalnego bez równoległego podjęcia innych działań towarzyszących jest – w ocenie Pracodawców RP – mało skuteczne i nie przesądza o poprawie kondycji finansów publicznych ani o wzroście zamożności przyszłych emerytów. Zaproponowane działania aktywizujące zawodowo osoby w wieku starszym są niewystarczające. Ponadto nie sposób oprzeć się wrażeniu, że oddziaływanie na poziom zatrudnienia pozostawiono na uboczu rozważań, tymczasem to właśnie dążenie do zwiększenia liczby miejsc pracy, a nie tylko liczby osób na rynku pracy, jest kluczowe dla powodzenia całej reformy.

Sama decyzja regulacyjna o podniesieniu wieku emerytalnego („działanie papierowe” w swej naturze) nie zmienia rzeczywistości, ale może na nią silnie oddziaływać, zarówno w sensie negatywnym, jak i pozytywnym. Przygotowana przez rząd reforma wpłynie na zwiększenie podaży pracy, ale nie zwiększy popytu na pracę, jeśli nie będą towarzyszyć jej inne działania, urzeczywistniające zawarte w niej założenia. Powinny to być jednak konkretne propozycje i idące w ślad za nimi zmiany w obrębie samego systemu emerytalnego, jak i całego rynku pracy. Powinniśmy skorzystać z doświadczenia innych krajów na tym polu, dostosowując je do polskich warunków.

1. Założenia dotyczące demografii i aktywności zawodowej

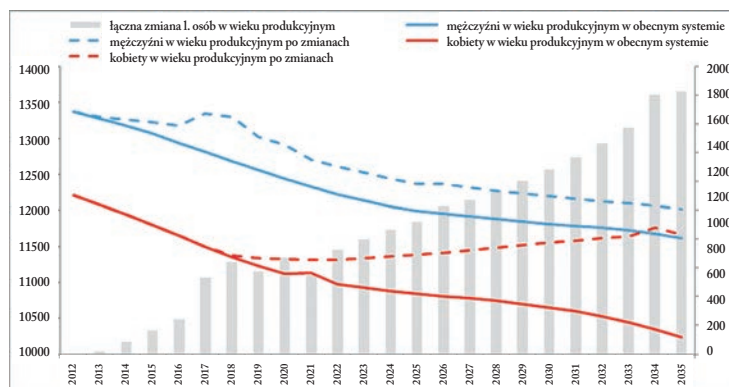
Zgadzamy się, że w związku z dokonującymi się zmianami demograficznymi i sukcesywnym zmniejszaniem się liczby osób w wieku produkcyjnym w stosunku do osób w wieku

poprodukcyjnym zmiany w kierunku podnoszenia wieku emerytalnego są konieczne. Wskazują na to również przykłady innych krajów o podobnym systemie emerytalnym i niekorzystnej piramidzie demograficznej, którym udało się już wprowadzić reformy lub są w trakcie ich wdrażania. Nie chodzi tu o sam kształt ustawy zmieniającej wiek emerytalny, ale o całą paletę działań towarzyszących służących przeciwdziałaniu negatywnym skutkom starzenia się społeczeństwa. Dotyczą one między innymi stanu zdrowia obywateli i wydatków z tym związanych. W tym kontekście niezrozumiałe jest założenie projektodawcy dotyczące neutralnego wpływu proponowanej zmiany na Narodowy Fundusz Zdrowia.

Nasze obliczenia, dokonane na podstawie danych GUS, dają podobne wyniki do projekcji projektodawcy w zakresie skutków wprowadzenia ustawy dla liczby osób w wieku produkcyjnym. Zgodnie z nimi po podniesieniu wieku emerytalnego do 67 lat liczba osób w wieku produkcyjnym będzie w 2035 r. o 1,8 mln większa w porównaniu do sytuacji, w której obowiązywałby obecny stan prawny. Różnica ta będzie wynikała przede wszystkim ze zwiększenia liczby kobiet w wieku produkcyjnym w stosunku do scenariusza bazowego (czyli zgodnego z obecnym stanem prawnym). Ich udział w tej zmianie wyniesie ok. 78% i w kolejnych 5 latach (tj. do 2040 r.) będzie się systematycznie zwiększał. Brak dokładnych projekcji dotyczących zmian demograficznych (w podziale na płeć i grupy wiekowe) nie pozwala na dalsze szacunki odnoszące się do tej kwestii w kolejnych latach.

Proponowana reforma pozwoli na poprawę wskaźnika wyrażającego stosunek liczby osób w wieku produkcyjnym do liczby osób w wieku poprodukcyjnym. W 2012 r. wynosi on 3,8. Przy zachowaniu obecnego stanu prawnego stosunek ten obniżyłby się do 2,7 w 2022 r. i 2,3 w 2035 r. Podniesienie wieku emerytalnego oczywiście nie pozwoli na odwrócenie tendencji spadkowej, ale na jej złagodzenie,

WYKRES 1. Liczba mężczyzn i kobiet w wieku produkcyjnym (lewa oś pionowa, w tys. osób) w obu scenariuszach (w obecnym systemie i po zmianach) oraz łączna zmiana liczby osób w wieku produkcyjnym (prawa oś pionowa, w tys. osób) w wyniku wprowadzenia reformy



Źródło: Szacunki własne na podstawie prognozy demograficznej przygotowanej przez GUS.

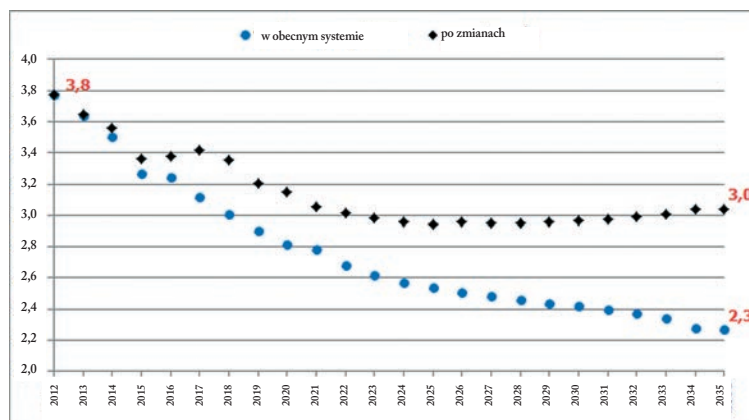
a po 2020 r. – wygaśnięcie (wykres 2). Wskaźnik wyrażający stosunek osób w wieku produkcyjnym do osób w wieku poprodukcyjnym spadnie do ok. 3 w 2022 r. i utrzyma się na tym poziomie do 2035 r.

Trudno się jednak zgodzić z dalszą częścią wnioskowania, iż podniesienie wieku emerytalnego w automatyczny sposób wpłynie na podniesienie współczynnika aktywności zawodowej. Tę kwestię uważamy za najłagodniejszy punkt całego projektu, który rzutuje również na szacunki dotyczące innych zagadnień. Projektodawca wyciąga nieuzasadnione, naszym zdaniem, wnioski co do siły oddziaływania nowej ustawy na aktywność zawodową ludzi starszych, zwłaszcza kobiet.

Nie można zakładać wzrostu wielkości współczynnika aktywności zawodowej osób starszych tylko na podstawie samego faktu podniesienia wieku emerytalnego. Aktywność zawodowa jest bowiem wypadkową wielu czynników. Nasze przypuszczenia potwierdza analiza porównawcza przeprowadzona na przykładzie państw członkowskich UE-27 (wykresy 3 i 4). Wynika z niej wyraźnie, że poziom aktywności zawodowej zarówno w grupie mężczyzn, jak i kobiet nie jest tak silnie skorelowany z obowiązującym wiekiem emerytalnym, jak zakłada rząd.

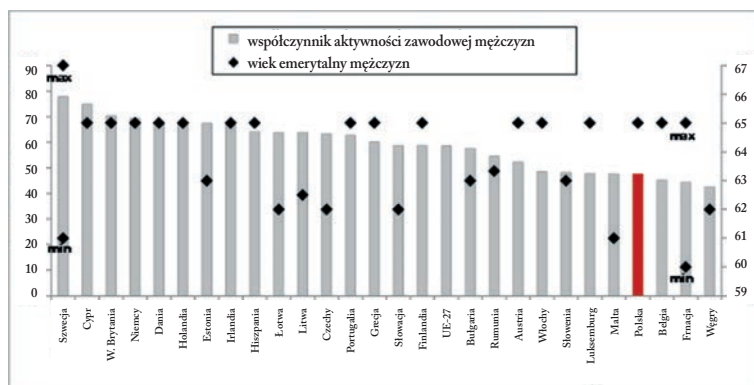
W Estonii aktywność zawodowa mężczyzn w wieku 55–64 lat (67,4% w 2009 r.) jest dużo wyższa niż w Polsce (47,5%, mimo iż obo-

WYKRES 2. Zmiana wskaźnika wyrażającego stosunek liczby osób w wieku produkcyjnym do liczby osób w wieku poprodukcyjnym w obu scenariuszach (w obecnym systemie i po zmianach)



Źródło: Szacunki własne na podstawie prognozy demograficznej przygotowanej przez GUS.

WYKRES 3. Zależność pomiędzy wskaźnikiem aktywności zawodowej mężczyzn (lewa oś pionowa) a obowiązującym dla nich wiekiem emerytalnym (prawa oś pionowa) w krajach członkowskich UE-27 w 2009 r.

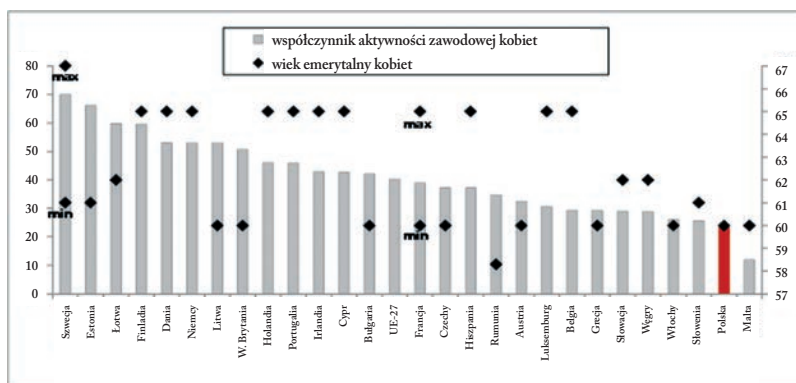


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

wiązuje tam niższy wiek emerytalny (63 lata). W przypadku kobiet ta rozbieżność okazuje się jeszcze większa. Pomimo że mieszkanki Estonii mogą przechodzić na emeryturę w wieku 61 lat (czyli o rok później niż w Polsce), współczynnik aktywności zawodowej w grupie 55–64 lat jest tam bardzo wysoki (66,1% w 2009 r.). W Polsce wynosił on w 2009 r. 23,2% i był jednym z najniższych w UE. Niższy współczynnik aktywności starszych kobiet zanotowano tylko na Malcie, ale w tym kraju aktywność zawodowa kobiet ogółem jest jedną z najniższych na świecie (42,3% dla kobiet w wieku 15–64 lat, dla porównania w Polsce wskaźnik ten osiągnął w 2009 r. poziom 59%). Ma to związek z uwarunkowaniami socjologicznymi na Malcie. Zakorzeniony jest tam bardzo tradycyjny podział

ról w rodzinie, dlatego duża część kobiet zajmuje się głównie domem, nie decydując się na podjęcie pracy zawodowej. Do niskiego poziomu aktywności kobiet na maltańskim rynku pracy przyczyniają się też w dużym stopniu trudności z pogodzeniem obowiązków zawodowych i rodzinnych, wynikające ze słabo rozwiniętych sformalizowanych form opieki nad dziećmi do trzeciego roku życia oraz braku opieki pozalekcyjnej dla dzieci w wieku szkolnym, w czasie kiedy rodzice przebywają w pracy (głównie popołudniami i w okresie wakacji szkolnych). W Niemczech i na Litwie współczynnik aktywności zawodowej kobiet w wieku 55–64 był na zbliżonym poziomie (63%), podczas gdy ustawowy wiek przechodzenia na emeryturę znacząco się różnił – 65 lat w Niemczech i 60 lat na Litwie.

WYKRES 4. Zależność pomiędzy wskaźnikiem aktywności zawodowej kobiet (lewa oś pionowa) a obowiązującym dla nich wiekiem emerytalnym (prawa oś pionowa) w krajach członkowskich UE-27 w 2009 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Zgodnie z danymi Eurostatu za 2010 r. aktywność zawodowa Polek w wieku 50–59 lat (czyli znajdujących się w przedziale od roku do 10 lat do osiągnięcia wieku emerytalnego) wyniosła niecałe 54%. Trudno zatem oczekiwać, że współczynnik aktywności kobiet w wieku 55+ przyjmie wartość zbliżoną do tej zakładanej przez projektodawcę, czyli 50% w 2026 r. (dla kobiet, którym do osiągnięcia wieku emerytalnego pozostało od roku do 7,5 lat) i 60% w 2035 r. (dla kobiet, którym do osiągnięcia wieku emerytalnego pozostało od roku do 12 lat).

W związku z powyższym uważamy, że mało realne jest, aby w ciągu 15 lat wskaźnik ten wzrósł o 17 pkt proc. w przypadku mężczyzn i 23 pkt proc. w przypadku kobiet (zgodnie ze str. 16 uzasadnienia do projektu ustawy), nawet jeśli zostaną podjęte szeroko zakrojone działania na rzecz zatrudniania osób starszych. W naszej opinii nie ma podstaw do tego, aby zakładać tak wysoki (przedstawiony w uzasadnieniu) poziom aktywności zawodowej kobiet w wieku 55+ w Polsce. Przyjęte w uzasadnieniu założenie, iż prawdopodobieństwo opuszczenia rynku pracy dla 67-letniej kobiety w 2040 r. będzie takie samo jak prawdopodobieństwo wyjścia z rynku pracy kobiety 59-letniej w obecnym stanie prawnym, jest założeniem dowolnym i nie powinno być podstawą decyzji.

Co więcej, o ile można zakładać pewien wzrost aktywności kobiet w grupie 55–64 lat na skutek podwyższenia wieku emerytalnego powyżej 60. roku życia, o tyle błędne wydaje się przyjęcie, że aktywność zawodowa mężczyzn w tej samej grupie wiekowej także wzrośnie w wyniku podniesienia wieku emerytalnego do 67 lat. Samo wydłużenie aktywności powyżej 65. roku życia nie spowoduje automatycznie zwiększenia tej aktywności w grupie wiekowej 55–64 lat (wykres 5, str. 16 uzasadnienia do projektu ustawy).

Zastanawia nas również to, dlaczego założenia o aktywności zawodowej kobiet ograniczają się tylko do grupy wiekowej 55–64 lat. Od 2033 r. będą wchodzić na rynek pracy kobiety w wieku ponad 65 lat. W uzasadnieniu nie przedstawiono zaś żadnych założeń dotyczących aktywności zawodowej kobiet w wieku 65–67 lat.

Projektodawca, dokonując symulacji, nie wziął też pod uwagę niskiej stopy zatrudnienia w Polsce (tabela 1), zarówno wśród kobiet, jak i mężczyzn, która jest pochodną niskiego poziomu aktywności zawodowej i relatywnie wysokiej stopy bezrobocia.

2. Stabilność systemu ubezpieczeń społecznych (poprawa bilansu FUS)

Zakładając, że wskaźniki aktywności i zatrudnienia także w grupie 55–64 lat pozostaną na niezmiennym poziomie, przyrost za-

TABELA 1. Stopa zatrudnienia osób w wieku 55–64 lat w krajach członkowskich UE w 2009 r. (dane wyrażone w proc.)

Kraj	Kobiety	Mężczyźni	Kraj	Kobiety	Mężczyźni
Szwecja	66,7	73,2	Czechy	35,0	59,6
Estonia	61,2	59,4	Rumunia	34,1	52,3
Finlandia	56,3	54,6	Hiszpania	32,3	56,7
Łotwa	53,3	53,1	Austria	31,7	51,0
Dania	50,9	64,1	Luksemburg	29,4	46,5
W. Brytania	49,2	66,2	Belgia	27,7	42,9
Niemcy	48,6	63,8	Grecja	27,7	57,7
Litwa	48,3	56,0	Węgry	27,0	39,9
Holandia	44,7	65,4	Słowacja	26,1	54,9
Portugalia	42,7	57,5	Włochy	25,4	46,7
Irlandia	41,0	60,9	Słowenia	24,8	46,4
Cypr	40,8	71,7	Polska	21,9	44,3
Bułgaria	39,2	54,1	Malta	11,0	45,0
Francja	36,6	41,5	UE-27	37,8	54,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

trudnienia z grupy osób w wieku 60/65–80 lat w wyniku reformy emerytalnej nie zrekompenzuje spadku liczby zatrudnionych w młodszej grupie wiekowej, a więc zmniejszenia liczby osób opłacających składki emerytalne.

Poprawa sytuacji FUS, przy rosnących wydatkach, może wynikać tylko ze wzrostu wielkości wpływów z tytułu składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe. Tymczasem projektodawca nie przedstawił przekonującego dowodu na to, że liczba płacących składki wzrośnie w stosunku do liczby pobierających świadczenia z FUS. Powołał się w swych prognozach dotyczących wpływów i wydatków FUS na obliczenia ZUS, ale nie przedstawił ich w uzasadnieniu, co nie pozwala odnieść się do zaprezentowanych prognoz w trakcie prowadzonych konsultacji.

Projektodawca nie przedstawił również alternatywnego pomysłu na to, w jaki sposób zmniejszyć deficyt FUS i zapewnić wypłacalność systemu emerytalnego w sytuacji mniejszych wpływów od oczekiwanych. W tym kontekście wzrost wysokości emerytur w skali przedstawionej przez rząd (max 20% dla mężczyzn i 70% dla kobiet) wydaje się również wątpliwy. Prowadzone badania i sondaże pokazują, że wyższa emerytura sama w sobie jest dla wielu przyszłych emerytów niewystarczającym motywatorem do dłuższego pozostawiania na rynku pracy. Tymczasem założenia przyjęte przez rząd w obliczeniach dotyczących wysokości emerytur (głównie wysokości wpływów do FUS) są na tyle mało przekonujące, że dodatkowo osłabiają działanie tej determinanty (wysokości świadczenia).

Deficyt FUS w latach 2013–2017 według resortu finansów ma być o 75,9 mld zł niższy, niż to wynika z projekcji ZUS. Zakładając nawet, że wpływy do FUS osiągną wysokość zakładaną w symulacjach resortu finansów, w 2030 r. deficyt Funduszu wyniesie blisko 59 mld zł, tj. o 11 mld mniej niż w sytuacji pozostawienia obecnego systemu bez zmian, czyli będzie nadal bardzo duży – o ponad 20 mld wyższy niż obecnie. Proponowana zmiana nie zapewni zatem stabilności systemowi ubezpieczeń społecznych. Potrzebny jest pakiet propozycji, w których podniesienie wieku emerytalnego byłoby tylko jednym z elementów przebudowy systemu.

Rządowi brakuje pomysłu na to, jak zwiększyć wpływy do systemu ubezpieczeń społecznych bez podnoszenia podstawy wymiaru odprowadzania składek emerytalnych i rentowych. Temu celowi z pewnością nie służy przedstawiona ostatnio propozycja rządu dotycząca zmiany systemu odprowadzania składek w przypadku osób prowadzących działalność gospodarczą z ryczałtowego na liniowy, tj. uzależniony od osiągniętego dochodu. Spowoduje on wzrost i tak wysokiego już składkowego obciążenia dla większości drobnych przedsiębiorców, co doprowadzi do powiększenia szarej strefy, podczas gdy powinno nam zależeć na jej ograniczaniu.

Można byłoby to uczynić, przeciwdziałając zjawisku wchodzenia studentów w szarą strefę, które jest w Polsce dość powszechne. Polacy zaczynają swoją pierwszą legalną pracę o kilka lat później niż ich rówieśnicy z Austrii, Danii czy Wielkiej Brytanii (przeciętnie w wieku 23 lat), stąd w Polsce występuje relatywnie niski współczynnik aktywności osób młodych. Nie znajdując „normalnej” pracy, podejmują oni często zatrudnienie „na czarno”, np. w gastronomii, a legalną pracę rozpoczynają później. Oprócz tego, iż traci na tym FUS, to z reguły studenci podejmują w szarej strefie prace niezwiązane z przyszłym zawodem, zmniejszając tym samym swoje szanse na znalezienie legalnej pracy zaraz po zakończeniu studiów. Należy więc stworzyć instrumenty, które umożliwiłyby bądź ułatwiłyby przynajmniej częściowe przesunięcie ich do sfery zatrudnienia legalnego.

Nie znajdujemy w uzasadnieniu również odpowiedzi na to, co dalej będzie z systemem rentowym. Renty stanowią obecnie 25% wypłat z FUS, a deficyt systemu rentowego zgodnie z prognozą resortu finansów będzie wzrastał – w 2041 r. ma przekroczyć poziom 20 mld zł.

Projektodawca w swojej symulacji dotyczącej sytuacji budżetu nie uwzględnił również czynnika wynikającego z ograniczania przywilejów emerytalno-rentowych dla służb mundurowych (zwłaszcza wydłużenia wieku emerytalnego dla tej grupy zawodowej). Pozwoliłoby to na redukcję deficytu FUS o kolejne kilka miliardów złotych. Możliwość przechodzenia na emeryturę po przepracowaniu 15 lat, wysokość pensji równej ostatniemu wynagrodzeniu, dodatek do emerytury

z tytułu nabycia uprawnień rentowych, możliwość nieograniczonego „dorabiania” na emeryturze bez konsekwencji w postaci rezygnacji z emerytury – są znaczącym obciążeniem systemu emerytalnego i nie znajdują uzasadnienia również w kategoriach sprawiedliwości społecznej.

3. Wzrost gospodarczy

Założenia co do wynikającego z reformy wzrostu PKB mają charakter arbitralny. Na przykład przyjęto wymiar czasu pracy zgodny ze stanem faktycznym w 2010 roku (godziny na tydzień), co nie ma sensu z uwagi na rosnący udział osób starszych w populacji zatrudnionych. Wzrost gospodarczy nie zależy od liczby osób w wieku produkcyjnym, który jest dekretowany przez rząd, ale przede wszystkim od poziomu aktywności zawodowej i wydajności pracujących.

Szacowanie wpływu proponowanej zmiany na wzrost PKB w tak długim horyzoncie czasowym jest zadaniem trudnym do wykonania, zwłaszcza biorąc pod uwagę słabości założeń, o których wspomnieliśmy wcześniej. W obliczu zaprezentowanych wyników dotyczących wpływu zmian w systemie emerytalnym na wzrost gospodarczy nasuwa się następujące pytanie: jeżeli skutki reformy są tak ważne dla rynku pracy i ogólnie dla gospodarki, to dlaczego jej wpływ na zmiany tempa wzrostu PKB okazuje się tak marginalny (0,1 pkt proc.)?

4. Popyt na pracę

Samo podniesienie wieku emerytalnego, nawet gdy nastąpi zmiana skłonności do pracy w wyniku programów aktywizacyjnych i mentalności ludzi (czyli wzrost podaży pracy), nic nie da w sytuacji braku miejsc pracy (niski popyt na pracę po stronie przedsiębiorców). Rząd powinien zatem podejmować działania zmierzające do kreowania nowych miejsc pracy, głównie w sposób pośredni, czyli stwarzając lepsze warunki dla prowadzenia działalności gospodarczej.

Zwiększaniu popytu na pracę może służyć m.in. tworzenie nowych zachęt do zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej oraz usuwania już istniejących barier. Małe biznesy mogą okazać się jedyną obok pomocy społecznej lub wsparcia rodziny alternatywą dla ludzi

starszych wypchniętych z rynku pracy, na który trudno im powrócić.

II. Rynek pracy

W związku z planowaną reformą najbardziej istotne są propozycje, które umożliwią aktywność zawodową osobom powyżej 50. roku życia. Według danych GUS w III kwartale 2011 r. bezrobocie zarejestrowane w grupie osób, które ukończyły 55 lat, wyniosło 11,2%. Ponadto wzrost gospodarczy nie zależy od liczby pracowników w wieku produkcyjnym, lecz od poziomu zatrudnienia i wydajności pracowników. Kwestią priorytetową, gwarantującą powodzenie planowanej reformy emerytalnej, jest zatem stworzenie systemu zachęt i ułatwień dla pracodawców w celu tworzenia nowych miejsc pracy. Kompleksowa realizacja szeregu działań na rynku pracy oraz zmiana prawa pracy wydają się niezbędne do osiągnięcia celów zakładanych przy podejmowaniu decyzji o wydłużeniu wieku emerytalnego. W związku z powyższym proponujemy:

- Uelastycznienie regulacji dotyczącej czasu pracy poprzez nowelizację działu VI kodeksu pracy.
- Derogację art. 39. kodeksu pracy.
- Upowszechnienie elastycznych form zatrudnienia.
- Zwiększenie efektywności praktyk, a także skierowanie staży i szkoleń do szerszego grona bezrobotnych poprzez zmiany w Ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz zwiększenie środków z Funduszu Pracy na działania aktywizujące.
- Wprowadzenie programów rządowych wspierających zatrudnienie absolwentów, osób w wieku 50+ i 60+.

1. Rozwiązania sprzyjające tworzeniu miejsc pracy

W naszej ocenie celem zwiększenia zdolności przedsiębiorstw do zatrudnienia konieczne jest uelastycznienie regulacji dotyczącej czasu pracy. Niewątpliwie rozwiązania przewidziane w ustawie z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców przyczyniają się

do zwiększenia efektywności przedsiębiorstw, przez co stają się one bardziej konkurencyjne, a więc i bardziej skłonne do zatrudniania. Indywidualny rozkład czasu pracy, a także 12-miesięczne okresy rozliczeniowe umożliwiają bowiem pracodawcom elastyczne gospodarowanie czasem pracy. Ustawa antykryzysowa przestała obowiązywać z końcem 2011 r., a wskazane powyżej regulacje okazały się niezwykle pomocne w organizowaniu pracy, dlatego też postulujemy ich wpisanie do kodeksu pracy.

W państwach UE od wielu lat stosuje się nowoczesne systemy organizacji czasu pracy, do których należą m.in. elastyczny czas pracy (*flexitime*), skompresowany tydzień pracy (*compressed working week*) oraz zredukowane godziny (*reduced hours working*). W naszej ocenie konieczne jest usunięcie barier prawnych zawartych w dziale VI kodeksu pracy, które uniemożliwiają zastosowanie powyższych rozwiązań.

Pracodawcy RP od dawna postulują wprowadzenie indywidualnych kont czasu pracy w drodze układu zbiorowego pracy lub porozumienia zbiorowego, jako rezultatu rokowań pracodawcy z przedstawicielstwem pracowników. Tworzenie kont czasu pracy polega na zapisywaniu niedoborów i nadwyżek godzin pracy danego pracownika. Gwarantuje to pracownikowi stabilizację wynagrodzenia, pracodawcy zaś pozwala na elastyczne zatrudnianie. W naszej ocenie mogłyby być one stosowane – z pewnymi modyfikacjami – również w przypadku pracowników w wieku 50+. Podobne rozwiązania funkcjonują w Belgii, gdzie stosuje się kredyty czasu pracy umożliwiające pracę na część etatu i stopniowe przechodzenie na emeryturę.

Dynamicznie zmieniająca się gospodarka skłania pracodawców do poszukiwania nowych rozwiązań w zakresie zatrudnienia. Naszym zdaniem konieczne jest promowanie elastycznych form zatrudnienia (telepracy, pracy w niepełnym wymiarze, systemów *job-sharing* czy *work-sharing*, umów terminowych), których stosowanie przyczynia się do ograniczenia bezrobocia. Należy także wyeliminować bariery prawne utrudniające ich wykorzystanie. Takie działania proponują także autorzy raportu *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030 – trzecia fala nowoczesności*.

2. Wspieranie osób młodych na rynku pracy

W ocenie Pracodawców RP w równie trudnej sytuacji jak osoby starsze są także młodzi uczestnicy rynku pracy (głównie absolwenci). Nierzadko obie te grupy stawia się w opozycji do siebie, bezzasadnie twierdząc, że starsi pracownicy „zabierają młodym pracę”. Nie ulega wątpliwości, że właśnie na młodych pracownikach spoczywa odpowiedzialność za wypłacalność Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Dlatego należy wspierać zatrudnienie wśród młodych ludzi, a zwłaszcza absolwentów, tak aby nie doprowadzić do wykluczenia z rynku pracy tej grupy, od której w znacznej mierze zależy powodzenie reformy emerytalnej.

Jednym ze sposobów przeciwdziałania bezrobociu wśród absolwentów jest wspieranie praktyk oraz staży w firmach, ponieważ dają one młodym ludziom możliwość zdobywania doświadczenia zawodowego i ułatwiają wejście na rynek pracy. Właśnie brak doświadczenia stanowi główną przyczynę bezrobocia w tej grupie zawodowej. Ograniczenie środków przeznaczonych na te formy wspierania zatrudnienia prowadzi do wykluczenia młodych osób już na starcie kariery zawodowej.

Elementem zachęcającym pracodawców do zatrudniania młodych absolwentów byłoby wprowadzenie ulg w opłacaniu składek na Fundusz Pracy oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Warto rozważyć rozszerzenie na osoby młode również innych rozwiązań obowiązujących w stosunku do pracowników w wieku 50+ (np. ograniczenie w wypłacie wynagrodzenia chorobowego przez pracodawców do 14 dni).

W dłuższej perspektywie należy rozważyć też stworzenie programu rządowego mającego na celu dostosowanie programów kształcenia do wymogów rynku pracy. Problem jest niezwykle istotny, biorąc pod uwagę fakt, że jedynie 25% absolwentów znajduje zatrudnienie. Program powinien uwzględniać między innymi specyfikę współpracy uczelni i innych ośrodków naukowych z przedsiębiorcami.

3. Aktywizacja zawodowa osób w wieku 50+

W uzasadnieniu do opiniowanego projektu ustawy wskazano, że resort pracy zmodyfikuje rządowy program *Solidarność pokoleń*. Dzia-

łania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+. Program obowiązuje już od 2008 r., zatem konieczne są analiza i odpowiednia weryfikacja rozwiązań w nim przewidzianych. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej dowodzi, że w okresie jego realizacji (w latach 2008–2011) wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 55–64 lat wzrósł z 31,6% do 34,9%. Nie jest to jednak przyrost zadowalający, biorąc pod uwagę wysokość nakładów finansowych przeznaczonych na instrumenty wspierające zatrudnienie osób starszych. Z 7,3 mld zł przeznaczonych na program, tylko 2,3 mld zł przekazano na bezpośrednią pomoc osobom powyżej 50. roku życia. Istotne jest zatem zwiększenie skuteczności działań, które przyczynią się do wzrostu zatrudnienia w tej grupie wiekowej.

W ramach programu *Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+* umożliwiono osobom w wieku przekraczającym 50 lat podnoszenie kwalifikacji poprzez szkolenia, finansowanie kosztów egzaminów oraz studiów podyplomowych. Powyższe działania sprzyjają zachowaniu stanowisk pracy oraz zdolności do konkurencyjności na rynku pracy. Program ma też zachęcać pracodawców do zatrudniania osób starszych. Istotne znaczenie ma tu zwolnienie z opłacania składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, a także skrócenie okresu pobierania wynagrodzenia za okres choroby do 14 dni. Zdaniem Pracodawców RP tego typu rozwiązania powinny być kontynuowane.

W naszej ocenie dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+ konieczne jest zniesienie 4-letniego okresu ochronnego przed przejściem na emeryturę. Jak wskazuje praktyka, działania mające na celu stabilizację zatrudnienia osób w wieku okołoemerytalnym rodzą odwrotny skutek. Z ochrony korzystają jedynie pracownicy, którzy mają stabilną pracę. Osoby powyżej 50. roku życia, które utraciły zatrudnienie z powodu wieku ochronnego, nie są w stanie jej pozyskać. Dlatego też proponujemy usunięcie art. 16. opiniowanego projektu ustawy dotyczącego wydłużenia okresu ochronnego w związku z podwyższeniem wieku emerytalnego do 67 lat.

Wskazuje się, że dla zapewnienia pracy osobom w wieku 50+ istotne znaczenie ma proces

doksztalcania. Także celem polityki *flexicurity* jest zagwarantowanie wysokiego poziomu pewności pracy, tzn. możliwości szybkiego jej znalezienia na każdym etapie życia zawodowego, oraz szans rozwoju zawodowego w warunkach dynamicznie zmieniającej się gospodarki. Tylko świadoma polityka polegająca na propagowaniu aktywnego starzenia się, uwzględniająca szerokie możliwości uczestnictwa w programach doksztalcania, może doprowadzić do trwałego wzrostu stopy zatrudnienia osób powyżej 50. roku życia. Stąd potrzeba dofinansowywania szkoleń realizowanych w zakładach pracy.

Skutecznym rozwiązaniem mógłby się okazać fundusz szkoleniowy utworzony u pracodawców w drodze porozumienia ze związkami zawodowymi lub inną reprezentacją pracowników, który byłby współfinansowany ze środków Funduszu Pracy. Program szkolenia powinien być przygotowywany przez pracodawcę bądź instytucję szkoleniową we współpracy z reprezentacją pracowników. W państwach UE takie fundusze cieszą się dużym zainteresowaniem. Wpłaca się do nich tzw. opłaty szkoleniowe, które są następnie rozdysponowywane na szkolenia według wyznaczonych celów. Zdaniem Pracodawców RP warto by zastanowić się nad wdrożeniem takich rozwiązań również w Polsce.

Uważamy, że zasadne jest podjęcie działań, które umożliwią pracodawcom efektywne zarządzanie wiekiem pracowników. Naszym zdaniem należałoby opracować odpowiednie projekty (szkolenia, warsztaty), które będą informowały pracodawców o korzyściach płynących z wdrożenia tej polityki. W opinii Pracodawców RP niezbędne jest wsparcie ze strony państwa w tym zakresie.

4. Aktywizacja zawodowa osób w wieku 60+

Zgodnie z art. 17. opiniowanego projektu minister właściwy do spraw pracy do dnia 31 grudnia 2014 r. ma przygotować rządowy program dotyczący wspierania zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób powyżej 60. roku życia. W stosunku do tej grupy należałoby również wykorzystywać rozwiązania przewidziane dla osób w wieku 50+ poszerzone o odpowiednie pakiety zdrowotne.

Ponadto Pracodawcy RP proponują dofinansowywanie wyposażenia miejsc pracy w przypadku zatrudniania osób powyżej 60. roku życia. Pracownicy starsi, ze względu na

wiek i stan zdrowia, muszą mieć stanowisko pracy dostosowane do ich potrzeb. Odpowiednie środowisko pracy ma kluczowe znaczenie dla komfortu pracownika. Takie rozwiązania funkcjonują w Danii, gdzie utworzono specjalny fundusz prewencyjny, z którego firmy mogą finansować ułatwienia i zabezpieczenia dla starszych pracowników (np. specjalne klawiatury i krzesła dla pracowników biurowych).

W naszej ocenie należy rozważyć także wprowadzenie funduszu przeznaczonego na ochronę zdrowia i sprawność fizyczną osób w wieku powyżej 60. roku życia, aby umożliwić takim pracownikom dłuższą aktywność zawodową.

Zdaniem Pracodawców RP dla realizacji powyższych propozycji dotyczących aktywizacji zawodowej młodych absolwentów, a także osób w wieku 50 plus i 60 plus konieczne jest zapewnienie odpowiedniej kontroli partnerów społecznych nad wydatkowaniem środków z Funduszu Pracy. Stanowczo sprzeciwiamy się wykorzystywaniu pieniędzy odprowadzanych na rachunek Funduszu niezgodnie z podstawowym celem tej instytucji. Pracodawcy RP ostrzegają, że ograniczenie funduszy na aktywne formy promocji zatrudnienia – tak jak to miało miejsce w latach ubiegłych – w dłuższej perspektywie ograniczy powstawanie nowych miejsc pracy. Ponadto konieczne jest uruchomienie dodatkowych funduszy budżetowych na realizację programów aktywizujących.

III. Ochrona zdrowia

Podwyższanie wieku emerytalnego – w sposób oczywisty wiążące się z nieustannie wydłużającą się średnią długością życia kobiet i mężczyzn oraz implikującymi je szybko rosnącymi wydatkami na transfery socjalne – musi być przeprowadzane z uwzględnieniem uwarunkowań zdrowotnych społeczeństwa, programów zdrowotnych oraz zwiększenia roli profilaktyki. Musimy pamiętać, że w Polsce średnia długość życia wynosząca średnio dla kobiet i mężczyzn 75,9 lat znajduje się poniżej średniej unijnej wynoszącej 78,66. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że średnia długość życia nie jest tożsama z zachowaniem dobrego zdrowia oraz fizycznej możliwości pracy. Unia Europejska w strategii lizbońskiej opracowała wskaźnik

Healthy Life Years, określający średnią liczbę pozostałych lat życia bez niepełnosprawności dla danej osoby w określonym wieku. Wskaźnik ten w przypadku Polski jest alarmujący w kontekście wydłużania wieku emerytalnego. W naszym kraju średnia długość życia mężczyzn w dobrym zdrowiu wynosi 58,1 lat, a kobiet – 62,1. Oznacza to, że Polak żyje w dobrym zdrowiu 81,3% długości życia, a Polka – 77,6%. Wskaźniki te są niższe niż średnie w UE – 27 dla mężczyzn i na analogicznym poziomie w przypadku kobiet. Jeśli skonfrontujemy to z obecnym, faktycznym średnim wiekiem wyjścia z rynku pracy w 2007 r. – wynoszącym 59,3 lat – okazuje się, iż wynika on nie ze złej woli, ale z problemów zdrowotnych oraz znacznego pogorszenia jakości życia, zmuszającego do wcześniejszej rezygnacji z kontynuowania pracy zawodowej.

Powyższe dane pokazują wyzwanie stojące przed władzami, ponieważ mężczyźni w Polsce będą musieli od 2020 r. pracować 9 lat dłużej, a kobiety – około 5 lat dłużej, zachowując przy tym dobre zdrowie. Zdaniem Pracodawców RP nieporozumieniem byłoby podniesienie wieku emerytalnego bez prowadzenia równoczesnych prac nad możliwie szybkim wydłużeniem życia Polaków w dobrym zdrowiu, co umożliwiłoby im kontynuowanie pracy zawodowej. Bez wdrożenia szeregu programów zdrowotnych i profilaktyki ustawowy zapis o dłuższym obowiązkowym związku pracy nie zostanie fizycznie skonsumentowany ze względu na stan zdrowia obywateli. Unia Europejska wymienia aż 88 różnych czynników wpływających na dłuższe zachowanie dobrego stanu zdrowia, w tym 40 uważa się za szczególnie istotne. W naszym przekonaniu należy w pierwszej kolejności skupić się na kilku najważniejszych.

Zdaniem Pracodawców RP niezbędna jest zmiana roli medycyny pracy. Musi być ona silniej sprofilowana w zależności od wykonywanego zawodu, powinna obejmować znacznie więcej badań profilaktycznych, których częstotliwość i zakres muszą rosnąć wraz z wiekiem i powinny uwzględniać czynniki ryzyka związane z wiekiem i zewnętrznymi zagrożeniami (związanymi z otoczeniem, charakterem pracy itd.). Jednocześnie zwiększony i sprofilowany charakter medycyny pracy wiązałby się z istotnym zwiększeniem jej kosztów ponoszo-

nych przez pracodawców. W związku z tym uważamy, że konieczne jest dofinansowanie ze środków publicznych kosztów części jej zadań. Przejęłaby ona w pewnej mierze zadania profilaktyki zdrowotnej. Rozwiązanie takie wydaje się skutecznym sposobem na pokonanie niechęci Polaków do wykonywania regularnych badań kontrolnych.

W ocenie Pracodawców RP niezbędne jest rozbudowanie programów profilaktycznych, zorganizowanie przychodni specjalizujących się w ich wykonywaniu i ich bezpośrednie kontraktowanie przez NFZ. Powinny one być łatwo dostępne i kompleksowo sprawdzać wszystkie czynniki ryzyka. Należałoby zobligować lekarzy rodzinnych do sprawdzania stanu zdrowia swoich pacjentów i pilnowania terminów badań kontrolnych. Musiałoby się to wiązać ze zmniejszeniem limitów pacjentów pozostających pod opieką danego lekarza, aby miał możliwość faktycznie zająć się pacjentem. Wiązałoby się to w sposób oczywisty z dodatkowymi nakładami, które prawdopodobnie zwróciłyby się poprzez zmniejszone i odsunięte w czasie koszty leczenia oraz przede wszystkim hospitalizacji.

Kolejnym działaniem z zakresu ochrony zdrowia winno być zachęcanie społeczeństwa do większej aktywności fizycznej. Zdaniem Pracodawców RP powinno się utworzyć bony sportowe, które umożliwiłyby częściowe dofinansowanie sprofilowanej aktywności fizycznej z pieniędzy publicznych. Otrzymanie dotacji musiałoby się wiązać ze spełnieniem szeregu warunków, takich jak odpowiednio niski poziom absencji, dopasowanie aktywności do stanu zdrowia itp.

Jednocześnie w opinii Pracodawców RP niezbędne jest zwiększenie poziomu finansowania systemu ochrony zdrowia, przy czym udział wydatków prywatnych w sumie środków przeznaczanych ten cel nie powinien rosnąć. W Polsce obywatele pokrywają ok. 30% wszystkich kosztów leczenia i jest to jeden z najwyższych wskaźników wśród państw OECD. Poziom finansowania można zwiększyć poprzez wprowadzenie dodatkowych ubezpieczeń zdrowotnych, w tym także od zakupu leków, które po osiągnięciu krytycznej liczby ubezpieczonych mogłyby *de facto* obniżyć poziom wydatków prywatnych. Równocześnie niezbędne jest pod-

wyższenie poziomu składki zdrowotnej, Pracodawcy RP są jednak otwarci na rozmowę o tym, czy powinno to dotyczyć części finansowanej bezpośrednio przez pacjenta, czy części odliczanej od podatku, czy finansowanej przez budżet państwa. W tym zakresie, zdaniem Pracodawców RP, należy dokonać wielu zmian w ochronie zdrowia, które zwiększą jej efektywność i gospodarność wydatkowania posiadanych zasobów.

Przedstawiona powyżej analiza wskazuje na niezbędność wprowadzania zmian towarzyszących podnoszeniu wieku emerytalnego oraz opisuje niektóre działania, jakie mogłyby zostać w tym celu podjęte. Pracodawcy RP są przekonani, że pozostawienie sfery zdrowia publicznego bez zmian uniemożliwi osiągnięcie celów zakładanych przez projektodawcę albo zmusi Polaków do pracy w złym stanie zdrowia, znacznie obniżając ich komfort życia i często zmuszając ich do wykonywania pracy prostszej, znajdującej się poniżej posiadanych kwalifikacji i kompetencji – co będzie skutkowało frustracją, obniżeniem standardu życia i w efekcie dalszym pogarszaniem się stanu zdrowia, a także spowoduje niższe od oczekiwanych świadczenia emerytalne.

IV. Rozwój III filaru, pracownicze programy emerytalne

Pracownicze Programy Emerytalne są, jak dotychczas, rzadko wykorzystywaną alternatywą umożliwiającą podniesienie wysokości świadczeń wypłacanych osobom przechodzącym na emeryturę. Na koniec 2010 r. funkcjonowało tylko 1113 programów emerytalnych – czyli o 14 więcej niż rok wcześniej, a uczestniczyło w nich ok. 350 tys. osób. Sumarycznie ich oszczędności wyniosły 7 mld zł (na koniec 2009 r. było to 5 mld zł). Dyskusje wokół podnoszenia stopy zastępowalności kosztem dłuższej pracy są jak najbardziej zasadne. Zdaniem Pracodawców RP, zważywszy na powolne, ale nieustanne wydłużanie długości życia Polaków, istnieje duże prawdopodobieństwo, że ponownie za kilkanaście lat – kiedy reforma zostanie do końca wdrożona – obywatele poczują się oszukani, podobnie jak to było w przypadku OFE. W latach 1997–1998, gdy przeprowadza-

no reformę emerytalną, obiecywano Polakom wysokie emerytury, a tymczasem świadczenia z nowego systemu (indywidualnie gromadzonego kapitału) będą miały znacznie niższą stopę zastępowalności niż ze starego. Analogiczna sytuacja może się pojawić, gdy wszyscy uwierzą zapewnieniom o wyższych świadczeniach wynikających z dłuższej pracy, a tymczasem równoczesne wydłużenie średniej długości życia wpłynie na relatywnie niski wzrost świadczeń emerytalnych lub wręcz zachowa je na dotychczasowym poziomie.

W ocenie Pracodawców RP należy wspierać inne możliwe systemy oszczędzania na emeryturę. Dotychczas relatywnie mała liczba osób korzysta z III filaru (w tym pracowniczych programów emerytalnych), gdyż nie doceniają konieczności i atrakcyjności tej formy oszczędzania. Jednocześnie można przypuszczać, że więcej osób korzystałoby z PPE, gdyby istniało więcej zachęt do umieszczania w nich pieniędzy. W związku z tym uważamy, że równocześnie ze zmianami w wieku emerytalnym należy upowszechnić korzystanie z pracowniczych programów emerytalnych. Dlatego proponujemy wprowadzenie ulgi, która polegać ma na wprowadzeniu możliwości odliczenia od dochodu do opodatkowania kwot wpłaconych tytułem składek na PPE do pewnego (zależnego od sytuacji finansowej budżetu państwa) poziomu podstawy opodatkowania. Uważamy także, że należy jednoznacznie wprowadzić regulacje umożliwiające tworzenie PPE dla pracowników jednostek sektora finansów publicznych. W tym celu potrzebne jest doprecyzowanie rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych poprzez uznanie, że odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych obejmą wydatki ponoszone z tytułu składki na PPE. Jednocześnie należy zmienić dotychczasowy sposób limitowania składek na PPE, tj. umożliwić odprowadzanie składki podstawowej w zmiennej wysokości uzależnionej od kondycji finansowej pracodawcy w danym okresie, w uprzednio ustalonych granicach minimalnych i maksymalnych, oraz zwiększenie sumy składek dodatkowych w ciągu roku do poziomu sześciokrotności prognozowanego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia.

Ponadto uważamy, że powinno się umożliwić byłym pracownikom dalsze wnoszenie środków do PPE prowadzonego przez byłego pracodawcę – w formie składki dodatkowej. W ten sposób oszczędzający, który traci pracę, nie zostanie pozbawiony możliwości gromadzenia środków na dotychczasowych warunkach. Zdaniem Pracodawców RP należy także umożliwić pracodawcy jednostronną likwidację PPE w przypadku uzasadnionych trudności finansowych.

W naszym przekonaniu upowszechnienie innych możliwych sposobów oszczędzania – między innymi poprzez stosowanie Pracowniczych Programów Emerytalnych – pomoże uniknąć rozczarowania wynikającego z relatywnie niskiego wzrostu stopy zastępowalności ostatniej pensji po wydłużeniu wieku emerytalnego. Oczywiście należy mieć na uwadze fakt, że stopa ta wzrośnie istotnie w przypadku kobiet, co będzie wynikało głównie ze zrównania wieku emerytalnego i związanego z tym wydłużenia wieku przechodzenia na emeryturę aż o 7 lat.



Opinia Związku Rzemiosła Polskiego

Związek Rzemiosła Polskiego – w nawiązaniu do pisma znak: DUS-0210-1-MJ/12 zawierającego projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw – informuje, iż w ramach określonych terminów, upowszechnił propozycje zmian w środowisku rzemieślników i organizacji rzemiosła. Na podstawie przekazanych opinii zgłasza poniższe uwagi i komentarze.

Najbardziej kontrowersyjną kwestią przedmiotowego projektu jest wydłużenie i zrównanie wieku emerytalnego w Polsce. Trudności społeczne tej propozycji podkreślano w wielu opiniach uzyskanych w toku konsultacji z organizacjami rzemiosła. Wskazywano m.in. na problemy zdrowotne związane z wieloletnim wykonywaniem zawodów wymagających pracy fizycznej, dodatkowo spotęgowanych przez fakt prowadzenia działalności z udziałem kwalifikowanej pracy własnej – jak ma to miejsce w przypadku rzemieślników, którzy podlegają długotrwałym obciążeniom psychofizycznym wynikającym z odpowiedzialności za prowadzenie zakładu i zatrudnionych pracowników.

Ponadto wydłużenie wieku aktywności zawodowej pracobiorców wykonujących zawody wymagające dużego obciążenia fizycznego powoduje, że wydajność takich osób będzie niższa, a więc ich sytuacja na rynku pracy ulegnie pogorszeniu.

Podkreśla się, że najważniejsza jest kompleksowość planowanych rozwiązań, które powinny obejmować nie tylko system emerytalny (i finanse FUS, w którego tworzeniu na równych zasadach partycypują wszystkie grupy pracownicze), ale przede wszystkim kwestie związane z rynkiem pracy i aktywnymi formami zwalczania bezrobocia. Troska o miejsca pracy dla osób z wydłużonym wiekiem emery-

talnym przejawia się we wszystkich zgromadzonych opiniach (zwłaszcza w kontekście rosnącego bezrobocia i trudnej sytuacji młodzieży na rynku pracy). Takie kompleksowe podejście powinno uwzględniać także walkę z szarą strefą i kreowanie polityki prorodzinnej. Bez tego efekt uzyskany z proponowanych rozwiązań będzie miał jedynie charakter doraźny i na dłuższą metę nie ustabilizuje systemu.

Powszechna jest opinia, że prowadzone konsultacje społeczne w tej sprawie (ustawowe 30 dni) są prowadzone w tempie, które uniemożliwia rzetelną debatę społeczną, a przedstawiane dane dotyczące innych krajów UE są nieadekwatne ze względu na różnorodność systemów i inne warunki życia. Mikro i mali przedsiębiorcy – rzemieślnicy zwracają uwagę, że istotnym, lub wręcz decydującym kryterium powinien być staż pracy (np.: 40 lat).

Niemniej jednak, według danych zaprezentowanych w Uzasadnieniu **reforma związana z podniesieniem wieku emerytalnego jest koniecznością**. Ludzie żyją przeciętnie znacznie dłużej niż w XIX w., kiedy to ustalano w Niemczech wiek emerytalny na poziomie 60/65 lat, a średnia długość życia obywatela tego kraju wynosiła 40 lat. Poza kompleksowymi rozwiązaniami systemowymi praktycznie nie ma alternatywy.

Wydłużenie wieku emerytalnego bezwzględnie należy łączyć z koniecznością wprowadzenia skuteczniejszych form motywujących do dłuższej aktywności zawodowej.

Obecnie jednym z głównych problemów związanych z aktywizacją osób starszych jest okres ochronny, który stanowi istotną barierę w zatrudnianiu. Rozwiązaniem mogłoby być zniesienie takiej ochrony, jednakże przy jednoczesnym stworzeniu korzystnych warunków prawnych i finansowych dla starszych pracowników zachęcających ich do przekazy-

wania wiedzy młodszym pracownikom (system uczeń-mistrz w rzemiośle, coaching i mentoring). Uzyskując w ten sposób realną wartość dodaną dla firmy i gospodarki można motywować dodatkowo starsze osoby do dalszej aktywności (w pewnej mierze ich zatrudnienie może być subsydiowane np.: przy wykorzystaniu środków z Funduszu Pracy lub dodatkowych ulg na tworzenie zakładowych funduszy szkoleniowych).

Argumentem kluczowym dla osób starszych może być faktyczne podwyższenie emerytur związane z wydłużeniem wieku emerytalnego (docelowo o 20% w przypadku mężczyzn i znacznie wyższe w przypadku kobiet). Jednakże warto rozważyć także inne zachęty do pozostawania w zatrudnieniu – także po 67 r.ż.

W tym kontekście oczekujemy na zapowiadane i zmodyfikowane założenia programu Solidarność pokoleń i innych programów rządowych zmierzających do zwiększenia aktywności tej grupy społecznej (np.: program 60+).

Jednocześnie trudno ocenić, czy faktycznie skutkiem tego rozwiązania będzie przewidywany wzrost PKB o 0,1 punkt proc. rocznie.

Jesteśmy zwolennikami objęcia rozwiązaniami tej ustawy także rolników, sędziów i prokuratorów, a w kolejnych nowelizacjach także innych grup uprzywilejowanych, takich np.: jak służby mundurowe. Pozytywnie należy naszym zdaniem ocenić także zapowiadane cykliczne przeglądy i monitoring (min. co 4 lata).

Związek Rzemiosła Polskiego w duchu odpowiedzialności społecznej, pomimo wielu zgłaszanych przez środowisko wątpliwości, akceptuje propozycje odnośnie podwyższenia wieku emerytalnego, jednakże podkreśla konieczność przedłożenia przez rząd możliwie pełnej koncepcji w zakresie rozwiązania sytuacji finansów publicznych. Zamiaty w tej kwestii powinny być zgłaszane w takim czasie, aby umożliwiać realną debatę społeczną i rozważenie kilku wariantów.



Opinia Forum Związków Zawodowych

Forum Związków Zawodowych jest przeciwnie wydłużeniu wieku emerytalnego w obecnej sytuacji i w formie zaproponowanej przez rząd. Ocenia te propozycje jako nieprzemyślane i niedostosowane do dzisiejszych realiów społeczno-gospodarczych Polski. Za konieczne uznaje uprzednie przygotowanie i wdrożenie programów zabezpieczających osoby starsze oraz młode w kontekście: walki z bezrobociem, polityki prorodzinnej, polityki prozdrowotnej oraz zapewnienia odpowiedniej wysokości wynagrodzeń.

Jak podają sami autorzy projektu, wskaźnik zatrudnienia dla osób w wieku 55–64 w Polsce, w latach 2008–2010 wynosił zaledwie 34 proc. Podniesienie wieku emerytalnego do 67 lat może jedynie zwiększyć procent bezrobotnych w wieku 55+. Spowoduje to wzrost wydatków budżetu przeznaczonych na zasiłki, renty z tytułu niezdolności do pracy, świadczenia przedemerytalne oraz pomoc społeczną. Tym samym efekt podniesienia wieku emerytalnego w postaci oszczędności budżetowych okaże się iluzją.

Historia

W konsekwencji zmian wprowadzonych w polskim systemie emerytalnym w 1998 r., został on przekształcony z klasycznego modelu typowo repartycyjnego na model repartycyjno-kapitałowy. Już to miało zabezpieczyć Polakom spokojną, dostatnią starość.

Podejmując dziś kolejne próby zmiany ukształtowanego wówczas modelu, należy wrócić do elementów dyskusji i argumentacji sprzed 14 lat, przede wszystkim dlatego, że ówczesna argumentacja ze strony promotorów reformy, jest w znacznym stopniu tożsama, zmieniły się tylko akcenty. Wtedy głównym motywem zmian, było widmo finansowego krachu ZUS, co miało nastąpić ok. 2010 r., a także następstwa zmian demograficznych, których skutki

miały być widoczne ok. 2030 roku. Teraz jest niemal tak samo, tyle że na pierwszym planie autorzy zmian stawiają demografię, ze skutkami ok. 2060 r., a na drugim niewypłacalność ZUS, wynikającą z owych zmian demograficznych.

Dokonane ostatnio przez rząd Donalda Tuska zmiany w prawie, prowadzą do demontowania reformy z 1998 r. Nie został w istotnym zakresie uruchomiony III filar (brak jakichkolwiek systemowych rozwiązań podatkowych, bez których rozwiązanie to nie jest skuteczne), ale poprzez zmiany dotyczące alokacji składek do II filaru oraz kwotową waloryzację świadczeń w 2012 r., jego istotny sens został również przekreślony, niezależnie od racjonalności całego rozwiązania.

Teraz rząd usiłuje przenieść debatę na taki horyzont czasowy, w którym można w istocie zaproponować wszystko, gdyż w żaden sposób nie jest ono weryfikowalne. Trudno oszacować jaki będzie stan budżetu państwa w przyszłym roku, a proponuje się dyskusję o latach 2030–2060. Forum Związków Zawodowych reprezentuje realne potrzeby dzisiaj żyjących Polaków i jest gotowe do rozmowy o tych potrzebach, zaś rozważania o złożonych zjawiskach społecznych w drugiej połowie XXI wieku może traktować jedynie w kategoriach luźnych dywagacji.

Rząd powinien szukać adekwatnych rozwiązań gwarantujących efektywność istniejącego modelu ubezpieczeniowego, a to zależy nie tylko od relacji między liczbą płacących składki a pobierających świadczenia, ale także od stabilnego wzrostu PKB, czy wysokości wynagrodzeń, od których owe składki są odprowadzane. Tymczasem promotorzy projektu, w jego uzasadnieniu, przedstawiają jedynie analizy statystyczne (w znacznej mierze natury futurologicznej, nie znajdujące potwierdzenia przez GUS). Brakuje natomiast chociażby porównań z państwami rozwiniętymi, jeśli chodzi np. o realizowaną przez nie z powodzeniem politykę prorodziną czy prozdrowotną.

Czyni to niewiarygodnym podstawowe założenie proponowanych zmian, jakim ma być poprawa sytuacji finansowej przyszłych emerytów oraz sytuacji demograficznej w Polsce wpływającej na wydolność systemu ubezpieczeniowego. Realne staje się natomiast podejrzenie, że jedynym celem jest ograniczenie liczby i kwoty wypłat świadczeń emerytalnych, bez względu na konsekwencje społeczne takiego rozwiązania.

Rynek pracy

Przy okazji oceny rządowej propozycji zmian dotyczących wieku emerytalnego, warto przytoczyć nieco danych, które pozwolą zobrazować sytuację finansową i społeczną po wydłużeniu wieku emerytalnego.

I tak, według przedstawicieli MPiPS, podwyższenie wieku emerytalnego powiększy deficyt w funduszu rentowym. Z danych resortu wynika, że w 2013 r. deficyt emerytalny wyniesie 40 mld zł. Stopniowo będzie malał, by za 30 lat wynieść 30 mld zł. W tym samym czasie deficyt rentowy także będzie wynosił ok. 30 mld zł. Jednak, gdyby nie wydłużenie wieku emerytalnego, byłby on ok. 19 mld zł niższy. MPiPS podaje również, że w końcu 2011 r. w Polsce było zarejestrowanych 226,4 tys. bezrobotnych w wieku 55+, tj. o 13, 2 proc. więcej niż w tym samym okresie 2010 r. Jedna czwarta z nich, czyli 58, 7 tys. osób, pozostawała bez pracy ponad 2 lata, co oznacza, że są to tzw. długotrwale bezrobotni. Do tego tylko 15,9 proc. polskich bezrobotnych otrzymuje zasiłki z urzędów pracy podczas, gdy w państwach tzw. starej Unii Europejskiej jest to ok. 70–80 proc.

Z danych zebranych przez OBOP wynika, że tylko 19 proc. polskich pracodawców deklaruje chęć zatrudnienia osoby w wieku 50+. Zjawisko niechęci do zatrudniania starszych pracowników zyskało już nawet swoją nazwę – ageizm i obejmuje już nawet osoby w wieku 45+. Według danych GUS, w 2010 r. w tzw. szarej strefie powstało 13,1 pkt. proc. PKB a liczba osób w niej zatrudnionych przekroczyła 1,5 mln osób. W końcu 2011 r. co czwarty pracujący w tzw. szarej strefie miał 45–59 lat.

Nie ulega wątpliwości, że po 65 roku życia zdolności psychofizyczne istotnie maleją. Według ocen ekspertów z zakresu medycyny np. kobieta w Polsce w zdrowiu pozostaje maksymalnie

do 62 roku życia. Potem, mimo wydłużenia średniego wieku życia, w organizmie zachodzą nieodwracalne zmiany, co jest normalnym procesem biologicznym.

Jako przykład braku możliwości wykonywania pracy w podwyższonym wieku – powyżej 60 lat, należy wskazać zawody pielęgniarstwa i położnictwa, które wymagają częstokroć znacznej dokładności i precyzji, siły i sprawności psychofizycznej. Wprowadzenie reguły, nakazującej wszystkim pielęgniarkom i położnym pracę do 67 roku życia, stanowi wprost zagrożenie należytej jakości udzielanych świadczeń. Dotyczy to w szczególności całodobowej opieki zdrowotnej. Doświadczenie i praktyka zawodowa w tych zawodach nie są wystarczające, ponieważ wymaga to każdego dnia zachowania pełnej sprawności oraz odpowiednich cech i zdolności psychofizycznych. Nie można jednak, jak to czyni ustawa, traktować tego, jako reguły i obowiązku – zwłaszcza w sytuacji postępującego „starzenia się” tych zawodów. Podwyższenie wieku emerytalnego nasili ten proces. Od lat wskazujemy na brak napływu młodych osób do zawodu oraz podnoszenie się średniego wieku aktywnych zawodowo pielęgniarek i położnych. Badania naukowe (w tym wyniki badań Zakładu Ergonomii i Fizjologii Wysiłku Fizycznego Collegium Medicum Uniwersytetu Jagiellońskiego, prowadzonych w ramach europejskiego programu NEXT), wskazują na znaczną uciążliwość pracy pielęgniarek i położnych w naszym kraju. Praca zmianowa nocna, która jest normą w systemie opieki całodobowej, powoduje znaczne obciążenie zdrowotne, zarówno psychiczne jak i fizyczne. Wpływa także negatywnie na życie rodzinne pracowników. Dlatego wnioskujemy o wprowadzenie do ustawy o FUS zapisów umożliwiających obniżenie wieku emerytalnego dla pracowników zatrudnionych w systemach pracy zmianowej i wykonujących pracę zmianową w porze nocnej (np. dla pielęgniarek o 1 miesiąc za każde przepracowane 3 miesiące w takiej organizacji pracy).

Należy też uwzględnić dane odnoszące się do młodzieży. Według danych potwierdzanych przez różne oficjalne źródła, na koniec 2011 r. bezrobocie wśród nieuczących się już 20-latków sięgało 25 proc., a według badań Instytutu Pracy i Polityki Socjalnej do 2015 r. liczba mło-

dych, bezrobotnych Polaków może przekroczyć 3 miliony osób.

Z raportu „Młodzi 2011” autorstwa zespołu ministra Michała Boniego wynika, że na tzw. umowach śmieciowych, bez odprowadzanych składek emerytalnych, pracuje prawie 60 proc. osób nowo zatrudnianych. Według raportu PIP, w I półroczu 2012 r. o 70 proc. wzrosła liczba osób, z którymi pracodawcy zawarli umowy cywilnoprawne zamiast umów o pracę.

Ekonomia

Jednym z argumentów zwolenników podniesienia wieku emerytalnego jest nadmierna troska o dochody przyszłych emerytów. Jednocześnie w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów trwają końcowe prace nad ustawą o odwróconym kredycie hipotecznym, który zgodnie z założeniami do projektu tejże ustawy, ma umożliwić powiększającemu się gronu emerytów zwiększenie dochodów poprzez skorzystanie z możliwości spieniężenia posiadanej nieruchomości. W ten sposób rząd, z jednej strony pokazuje, że obywatele powinni sami dbać o swoje przyszłe emerytury np. gromadząc majątek, który na starość przynosiłby im konkretne dodatkowe dochody, z drugiej zaś sugeruje, że sam chce lub musi tak ukształtować system emerytalny, by zapewnić emerytom odpowiednio wysokie świadczenia. Brak w tym elementarnej konsekwencji.

Nie ma też uzasadnienia dla rządowej argumentacji, iż alternatywą dla podniesienia wieku emerytalnego może być jedynie podniesienie składki emerytalnej oraz podatków.

Wydatki na emerytury w Polsce będą w ciągu najbliższych 50 lat sukcesywnie malały w relacji do PKB.

Według prognoz rządowych, do 2060 r. PKB ma rosnąć od 2 do ponad 4 proc. każdego roku. To zaś ma się przekładać na realny wzrost wynagrodzeń, co z kolei powinno bezpośrednio zwiększyć wpływy Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Będą one rosnąć w granicach od 3 do 3,7 proc. rocznie.

Jednocześnie, mimo szacunków demografów, wskazujących, iż liczba pracujących będzie malała, rząd przewiduje, że stopa bezrobocia w Polsce będzie za kilkadziesiąt lat na poziomie ok. 6 proc. Wszystko to prowadzi do uzasadnionej z ekonomicznego punktu widze-

nia wniosku, że na stan finansów państwa nie wpływa liczba pracujących, ale wartość wytworzonych przez nich towarów i usług.

Do tego należy dodać szacunki ekspertów OECD, według których w perspektywie kilkudziesięciu lat stopa zastąpienia ostatniej płacy do emerytury ma spadać z obecnych 50–55 proc. do 26–28 proc. Skoro tak, to jeden pracujący, o wynagrodzeniu relatywnie wysokim wobec emerytury, a zatem i wysokiej składce, będzie mógł utrzymać większą niż obecnie liczbę emerytów. Nie powinien być zatem tak istotny, jak przedstawia to rząd, problem relacji między liczbą zatrudnionych, a liczbą pozostających na emeryturze.

Należy też zauważyć, że podniesienie wieku emerytalnego będzie związane z częstszym korzystaniem przez osoby starsze z niewielkich rent z tytułu niezdolności do pracy. Ustawa przewiduje uwzględnianie tzw. stażu hipotetycznego w wysokości rent. Zapis ten umożliwia wypłatę tego świadczenia osobom nieposiadającym niezbędnej ilości lat składkowych, ale w niewielkim zakresie wpływa na jego wysokość. Istotny jest również problem osób w wieku przedemerytalnym, które ze względów zdrowotnych nie będą w stanie pracować, a nie otrzymają prawa do renty inwalidzkiej. Osoby takie będą „wegetować” czekając do wieku emerytalnego.

Ustawa przewiduje również podniesienie z 20 do 25 lat okresu składkowego i nieskładkowego dla kobiet, który warunkuje prawo do podwyższenia emerytury do kwoty minimalnej emerytury, propagując wyjątkowe równouprawnienie w tym zakresie. Zapomina jednak, że kobiety w okresie aktywności zawodowej pracują krócej, mają więcej przerw w zatrudnieniu m.in. z powodu wychowywania dzieci oraz niestety częstych trudności ze znalezieniem pracy. Mimo pewnych kosztów finansowych dla przyszłych pokoleń, a więc sytuacji demograficznej Polski, należy więc jednak zachować zróżnicowanie ze względu na płeć jeśli chodzi o konieczny okres składkowy i nieskładkowy.

Pozostaje jeszcze jedna, mniej wymierna ekonomicznie, kwestia pozostawienia dotychczasowego wieku emerytalnego. Możliwość korzystania ze świadczeń emerytalnych głównie, choć nie tylko, przez kobiety w wieku 60 lat umożliwia im bardzo często pomoc w wychowywaniu wnuków lub sprawowa-

nia opieki nad swoimi rodzicami/współmałżonkami. Zgodnie ze wszystkimi statystykami, będziemy żyć coraz dłużej, ale będziemy coraz częściej chorować m.in. na choroby cywilizacyjne itp. Będzie się to wiązało ze zwiększonymi potrzebami opiekuńczymi, za które częściowo w każdym wypadku będzie musiał zapłacić budżet państwa. Ze względów społecznych, rodzinnych, ale i ekonomicznych zdecydowanie korzystniejsze jest rozwiązanie umożliwiające sprawowanie takiej opieki przez rodziny, nawet kosztem dopłacania przez budżet do ich emerytur, niż powierzenie np. opieki nad osobami starszymi wyłącznie domom starców.

Zamiast „technicznie” podwyższać wiek emerytalny, rząd powinien szukać pieniędzy w innych pozycjach budżetowych, takich jak:

- 1) szara strefa,
- 2) składki i podatki od pracodawców zatrudniających pracowników „na czarno”,
- 3) przekształcanie tzw. umów śmieciowych w umowy o pracę,
- 4) oszczędności w administracji państwowej i samorządowej.

Porównując potencjalne świadczenia przyszłych emerytów, można wskazać, że wiek nie jest jedynym istotnym czynnikiem warunkującym wysokość przyszłych świadczeń. W przedstawionej poniżej tabeli przedstawiono okres pracy w latach (przyjęto, że osoby 1 i 2 rozpoczęły pracę w 2005 r. a osoba nr 3 w 2017 r., co miało wpływ na wysokość składek odprowadzanych do OFE), sumę świadczeń brutto (dla osób 1 i 2 przyjęto pierwsze świadczenie na poziomie 3000 zł, natomiast dla osoby 3 2500 zł),

roczny wzrost wynagrodzeń, sumę zgromadzonych składek w I i II filarze z uwzględnieniem odpowiedniej stopy zwrotu w OFE (waloryzację w FUS przyjęto na poziomie roczny wzrost świadczeń + 1pp), dla osoby numer 1 wiek przejścia na emeryturę ustalono na poziomie 60 lat, natomiast dla osób 2 i 3 67 lat. Osoba 1' uzyskała niższą średnioroczną stopę zwrotu z OFE niż osoba 1, natomiast osoba 3' 3 lata przed emeryturą utraciła pracę z powodu wieku oraz 2 lata po studiach pracowała na podstawie umowy o dzieło w związku z czym nie odprowadzała składek na emeryturę. Na tej podstawie obliczono wysokość pierwszej emerytury i odpowiednią stopę zastąpienia.

Wnioski

Świadczenie emerytalne zależy od wieku przejścia na emeryturę, ale równie ważną są:

1. Aktywność zawodowa osób młodych i starszych (staż pracy w momencie przejścia na emeryturę)
2. Stopa zwrotu w OFE (należy zachęcać/zmuszać OFE do jej zwiększania)
3. Otrzymywane wynagrodzenie
4. Wzrost PKB, który umożliwia zwiększanie świadczeń poprzez zwiększanie waloryzacji w I filarze (w analizie waloryzację tę przyjęto jako jeden z niezmiennych czynników).

Propozycje FZZ

Propozycje FZZ dotyczące działań, które powinny być obecnie podjęte zamiast podwyższenia wieku emerytalnego, po analizie sytuacji Funduszu Ubezpieczeń Społecznych pod kątem efektów wskazanych działań:

TABELA

Okres pracy	Rok rozpoczęcia pracy	Rok zakończenia pracy	Pierwsza płaca	Suma świadczeń brutto	Roczny wzrost świadczeń	Suma zgromadzona w I i II filarze	Waloryzacja w I filarze	Średnioroczna stopa zwrotu OFE	Dalsze trwanie życia (w miesiącach)	Pierwsza emerytura	Stopa zastąpienia
39	2005	2043	3000	2 600 432	3%	1 140 049	4% (3%+1pp)	6%	22 lat (264)	4318	47%
39	2005	2043	3000	2 600 432	3%	1 018 479	4% (3%+1pp)	4%	22 (264)	3857	42%
39	2005	2043	2500	2 167 027	3%	848 732,9	4% (3%+1pp)	4%	22 (264)	3214	42%
33	2005	2043	3000	2 211 801	3%	861 936	4% (3%+1pp)	4%	15 (180)	4788	52%
45	2017	2063	2500	2 813 237	3%	1 188 219	4% (3%+1pp)	1%	15 (180)	6601	67%
40	2017	2063	2500	2 707 652	3%	1 154 910	4% (3%+1pp)	1%	15 (180)	6416	57%

1. Wyrażne zapisanie w ustawie zasady elastycznego przechodzenia na emeryturę

Kobiety powinny uzyskiwać prawo do emerytury w wieku 60 lat, mężczyźni w wieku 65 lat z możliwością kontynuowania zatrudnienia. Należy pozostawić obywatelom dobrowolność wyboru: czy chcą odejść w najwcześniejszym możliwym wieku ustawowym na niższe świadczenie, czy pracować dłużej i mieć świadczenie wyższe.

2. Likwidacja składek rentowych dla osób w wieku 60+

Postulat ma na celu wyjście naprzeciw przedsiębiorcom, którzy mogą być zainteresowani zatrudnieniem pracowników lub utrzymaniem już pracujących w wieku 60+. W dobie kryzysu finansowego i coraz agresywniejszej konkurencji na rynkach, ulga tego rodzaju może spowodować zatrzymanie, choć części pracowników w zatrudnieniu i doczekanie przez nich ustawowego wieku emerytalnego.

3. Płacenie przez budżet za zwolnienia lekarskie osób w wieku 60+ od pierwszego dnia zwolnienia

Forum Związków Zawodowych proponuje kolejne odciążenie finansowe pracodawców, którzy zatrudniają pracowników w wieku 60+. Obecne przepisy kodeksu pracy – art. 92 i ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa – art. 11 zwalniają pracodawców z konieczności wypłaty wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy pracownika będącego niezdolnym przez okres powyżej 14. dni w ciągu roku kalendarzowego. Postulat zwolnienia z wypłaty wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy przez pracodawców od pierwszego dnia niezdolności do pracy pracowników w wieku 60+ i wypłatę zasiłku chorobowego przez ZUS od pierwszego dnia niezdolności do pracy, pozwoli pracodawcom na zatrzymanie pracowników w zakładzie i wykonywanie przez nich pracy do ukończenia ustawowego wieku emerytalnego, nawet w przypadku gorszego stanu zdrowia takiego pracownika.

4. Obowiązkowe tworzenie przez pracodawców programu zarządzania wiekiem

Część przedsiębiorstw prowadzi aktywną politykę zarządzania wiekiem. Pole-

ga ona na tym, że pracownicy, którzy ze względu na wiek nie mogą w dostateczny sposób wykonywać swoich pracowniczych obowiązków, są przenoszeni na inne stanowisko pracy, przekwalifikowywani lub szkoleni do wykonywania innej pracy. Rola doradców personalnych na zakładach pracy i urzędach pracy powinna wzrastać i być przy udziale państwa promowana wśród pracodawców. Należy stworzyć mechanizmy prawne zmuszające pracodawców do opracowywania takiej polityki i prowadzenia skutecznej kontroli jej wdrażania przez organy kontrolne.

5. Pobudzenie III filaru – zmiana w ustawie wprowadzająca ulgi zachęcające pracodawców do inwestowania w emerytury pracowników

Postulujemy zwiększenie ulg podatkowych dla pracodawców, którzy wprowadzają w swoich przedsiębiorstwach różnego rodzaju programy emerytalne.

6. Dodatkowe urlopy zdrowotne dla pracowników w wieku 60+

Obciążenie każdą pracą powoduje, że w wieku 60+ sprawność psychofizyczna pracownika maleje. Dlatego w celu poprawy zdrowia należałoby stworzyć możliwość otrzymania corocznego dodatkowego urlopu zdrowotnego w wymiarze 14 dni dla pracowników w wieku od 60 lat. Finansowanie takiego urlopu powinno odbywać się ze środków Funduszu Pracy.

7. Oskładkowane staże pracownicze

Forum Związków Zawodowych postuluje oskładkować wszystkie staże pracownicze, co spowoduje wzrost dochodów funduszu emerytalnego i innych, a także pozwoli zatrzymać na rynku pracy dużą część młodych pracowników. Wielu z nich nie widząc perspektyw na rozwój w Polsce i godziwie wynagradzaną pracę, decyduje się na bezpowrotną emigrację zarobkową.

8. Oskładkowane umowy cywilno-prawne

Forum Związków Zawodowych zawsze opowiadało się za likwidacją patologii polegającej na nierównym traktowaniu zatrudnionych, wykonujących tę samą pracę, ze względu na formę umowy. Powoduje to znaczne uszczuplenie dochodów Fun-

duszu Ubezpieczeń Społecznych. Należy, naszym zdaniem, oskładkować umowy o dzieło i inne umowy cywilno – prawne, a także zlikwidować wszystkie zbiegi wyartykułowane w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych, które pozwalają na zwolnienia ze składek na ubezpieczenia społeczne. Ten sam postulat dotyczy naliczania i odprowadzania składek na ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

9. Ograniczenie stosowania umów na czas określony

Postulat ma na celu stworzenie pewnego bezpieczeństwa osobom zatrudnionym, które z uwagi na wiek są bardziej zagrożone utratą pracy. Pozwoli to na zatrzymanie na rynku większej liczby pracowników starszych. Jednocześnie wskazane ograniczenie pozwoli pracownikom młodym z nadzieją patrzeć w przyszłość – planować karierę zawodową i życie rodzinne, ponieważ stabilizacja zatrudnienia i godziwej płacy jest podstawowym czynnikiem przy wyborze miejsca pracy i powiększeniu rodziny.

10. Opracowanie reformy edukacyjnej – powiązanej ze zmieniającymi się warunkami rynkowymi

Od lat brakuje systemowego podejścia Ministerstwa Edukacji do stworzenia kompleksowych programów nauczania, które odpowiadałyby zapotrzebowaniom na ciągle zmieniającym się rynku pracy. Likwidacja w przeszłości szkół zawodowych i technicznych przyczyniła się do pogłębienia tych relacji. Programy edukacyjne powinny starać się nadążyć za rozwojem technologicznym i cywilizacyjnym.

11. Określenie płacy minimalnej na poziomie 50 proc. przeciętnego wynagrodzenia

Postulat wielokrotnie przez Forum Zawodowych podnoszony i akcentowany. Ustalenie w tej proporcji płacy minimalnej nie tylko polepszy bilans Budżetu Państwa (wzrost wpływu z podatków), ale przede wszystkim znaczny wzrost dochodów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Zależność między wysokością wynagrodzenia, a składki odprowadzanej na przyszłą emeryturę jest oczywista.

12. Zwiększenie progów dochodowych ustalanych na potrzeby zasiłków rodzinnych

Niezmienianie od 7 lat progów dochodowych dla celów uzyskania zasiłku rodzinnego jest wyrazem nieliczenia się państwa z potrzebami rodzin w Polsce. Wnosimy o zmianę art. 5 ustawy z dnia 18 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych i zwiększenie progów dochodowych wyrażonych w ust. 1 i 2 w wysokości odpowiednio 504,00 zł i 583,00 zł do wysokości minimalnego wynagrodzenia.

13. Wspólne opodatkowanie rodziców z dziećmi znajdującymi się na ich utrzymaniu lub wprowadzenie kwoty wolnej od podatku na każde wychowywane dziecko w rodzinie

Rozwiązanie to przyczyni się do poprawy sytuacji materialnej rodzin z dziećmi, w tym wielodzietnych, co ma szczególnie znaczenie z punktu widzenia polityki demograficznej.

14. Bonus finansowy w I filarze dla kobiet, które urodziły i/lub wychowały dziecko w wielkości uzależnionej od liczby dzieci

Każda z kobiet (ewentualnie każdy z rodziców w odpowiednich proporcjach) powinna za każde wychowane dziecko otrzymywać odpowiednią kwotę na prowadzone konto emerytalne w I filarze. Z jednej strony rodzice, którzy zdecydowali się na doraźne wyrzeczenia i posiadają dzieci, które gwarantują wzrost PKB w przyszłości, otrzymywaliby w przyszłości większe emerytury. Natomiast emerytura rodziców, którzy bieżącą konsumpcję przedłożyli ponad posiadanie dzieci zależałaby wyłącznie od samodzielnie wypracowanych oszczędności.

15. Opracowanie i wdrożenie programu poprawiającego dostępność starszych pracowników do opieki zdrowotnej

Zapaść polityki państwa w zakresie dostępności do służby zdrowia Polaków wymusza opracowanie i wdrożenie programów w tym zakresie. Szczególnie pracownicy starsi, chcący się utrzymać na rynku pracy, powinni troskliwie zostać przez państwo objęci opieką zdrowotną, mającą za zadanie spowolnienie ich starzenia i utrzymania wymaganego dla wykonywania pracy sprawności psychofizycznej.

16. Opracowanie i wdrożenie programów ograniczających stres w pracy oraz poprawiających warunki BHP

Postulat wiążący się z opieką medyczną osób starszych. Wraz z rozwojem cywilizacyjnym i zwiększeniem konkurencyjności na rynku pracy i przedsiębiorstw na rynkach, obserwuje się gwałtowne pogorszenie warunków pracy wszystkich zatrudnionych w obszarze stresu. Niedostateczne uregulowania i sposób wdrażania już istniejących przepisów w zakresie przeciwdziałania mobbingowi i dyskryminacji nie pozwala na utrzymanie się w dobrej kondycji zdrowotnej coraz większej liczby pracowników w Polsce.

17. Wprowadzenie powszechnej zasady dziedziczenia co najmniej 80 proc. środków zgromadzonych na Indywidualnym Koncie Emerytalnym w ZUS

Dziedziczenie mogłoby być ograniczone do wzajemnych relacji małżeńskich, choć po śmierci obojga rodziców powinno dotyczyć także dzieci trwale niepełnosprawnych. Wprowadzenie dziedziczenia środków zgromadzonych w ZUS da podstawy do spokojnego myślenia o przyszłości rodziny, częściowo uspokoi emocje pracowników, ale także wzbudzi racjonalne, a nie emocjonalne podejścia do problemu.

Po wdrożeniu strategii i zmian konkretnych przepisów prawa, przyczyniających się zarówno do poprawy sytuacji demograficznej Polski, jak i zabezpieczenia na rynku pracy osób młodych oraz w wieku 55+, 60+, a nawet 65+, a także przedstawieniu przez rząd uzasadnionych argumentów potwierdzających nadal potrzebę wydłużenia wieku emerytalnego, Forum Związków Zawodowych jest gotowe do podjęcia dyskusji nad założeniami zmian w tym zakresie. Jednocześnie związek zastrzega, że jakakolwiek debata o podwyższeniu wieku emerytalnego byłaby wówczas możliwa pod warunkiem:

- **Przyznania osobom w wieku 60+, bezrobotnym, przez co najmniej 12 kolejnych miesięcy, mających staż pracy co najmniej 25 lat, prawa do 80 proc. należnej emerytury do osiągnięcia wieku emerytalnego.** Stworzenie możliwości otrzymywania emerytury w wieku poniżej ustawowego jest

gwarancją bezpieczeństwa dla pracowników, którzy z różnych względów nie mogą kontynuować zatrudnienia. Pozwoli to, choć w minimalnym zakresie, zabezpieczyć podstawowe potrzeby życiowe i to za środki wypracowane przez takiego emeryta. Wszystkie kraje Europejskie, których poziom zabezpieczenia socjalnego jest nieporównywalnie większy od polskiego, przewidują w swoich regulacjach możliwość wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Pozbawienie takiego prawa Polaków spowoduje dalszą pauperyzację społeczeństwa i pogłębi i tak ogromne rozwarstwienie ekonomiczne. Skaże wielu emerytów na sięganie po wsparcie do opieki społecznej, co dodatkowo obciąży budżet państwa.

Innym możliwym, warunkowym rozwiązaniem byłoby:

- **Wprowadzenie zasiłku przedemerytalnego dla pracowników w wieku 60+, bezrobotnych przez co najmniej 12 miesięcy, do czasu osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego.**

Takie rozwiązanie, przewidziane dla osób, które nie z własnej winy utraciły pracę, zagwarantowałoby im minimum egzystencji i doczekanie w ten sposób wieku emerytalnego.

Reasumując

W ocenie Forum Związków Zawodowych, przyjęte przez rząd założenie przyświecające pomysłowi podwyższenia wieku emerytalnego, jest całkowicie fałszywe. Nie wiąże się ono z przyjęciem konkretnego modelu polityki prorodzinnej, co jest najważniejszym warunkiem zachowania jakiegokolwiek skuteczności działania funkcjonującego w Polsce systemu emerytalnego. Bez tej polityki, żadne reformy, ani ta z 1998 r., ani obecnie proponowana, nie uratują systemu. A proponowane dziś rozwiązanie staje się wyłącznie półśrodkiem autorstwa buchalterów kreatywnej księgowości.

Z tych wszystkich względów Forum Związków Zawodowych jest zdecydowanie przeciwne proponowanemu przez rząd podwyższeniu wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn do 67 roku życia.



Opinia Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”

I. Założenia opiniowanego projektu ustawy

Projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, zwany dalej „opiniowanym projektem ustawy” zakłada wprowadzenie przepisów przewidujących stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn począwszy od 1 stycznia 2013 r. oraz jego zrównanie dla przedstawicieli obu płci. Przewiduje on, że z upływem każdego kolejnych 4 miesięcy wiek emerytalny kobiet wynoszący obecnie 60 lat będzie podwyższany o 1 miesiąc aż do osiągnięcia 67 lat w dniu 1 stycznia 2041 r. Wiek 67 lat obowiązywałby kobiety urodzone po dniu 31 grudnia 1973 r. W takim samym tempie wzrastałby również wiek emerytalny mężczyzn. Proces podwyższania wieku emerytalnego objąłby ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1947 r. i zakończyłby się w dniu 1 stycznia 2021 r. Wiek emerytalny wynoszący 67 lat obowiązywałby mężczyzn urodzonych po dniu 31 grudnia 1953 r.

Opiniowany projekt ustawy przewiduje również stopniowe podwyższenie z 20 do 25 lat łącznej liczby lat składkowych i nieskładkowych wymaganych dla nabycia przez kobietę gwarancji otrzymania co najmniej najniższej emerytury w sytuacji, gdy suma emerytury z FUS oraz emerytury kapitałowej jest niższa od tej kwoty. Dynamika procesu podwyższania wymagań stażowych dla kobiet jest jednak większa aniżeli dynamika podwyższania wieku emerytalnego. Od 1 stycznia 2014 r. wymagany staż wynosiłby 21 lat i co 2 lata wzrastałby o kolejny rok tak aby od dnia 1 stycznia 2022 r. osiągnąć poziom docelowy 25 lat.

Opiniowany projekt ustawy przewiduje ponadto podwyższenie wieku uprawniającego do przejścia w stan spoczynku sędziów i prokuratorów, odpowiednie podwyższenie wieku uprawniającego do emerytury w systemie ubez-

pieczenia społecznego rolników oraz wprowadzenie zmian dostosowujących do podwyższonego wieku emerytalnego przepisy ustaw o wykonywaniu mandatu posła i senatora, o systemie ubezpieczeń społecznych, o rentach strukturalnych w rolnictwie, o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, o świadczeniach przedemerytalnych, o emeryturach kapitałowych, o emeryturach pomostowych i o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych.

Jak wynika z uzasadnienia opiniowanego projektu ustawy, zdaniem projektodawców, podwyższenie wieku emerytalnego jest konieczne z trzech zasadniczych powodów:

- 1) ze względu na czynniki demograficzne, a szczególności proces starzenia się polskiego społeczeństwa będący konsekwencją obserwowanego od przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych spadku dzietności oraz jednoczesnego wydłużania się życia mieszkańców Polski, które w przyszłości spowodują pogorszenie się proporcji pomiędzy pokoleniem osób w wieku produkcyjnym (opłacających składki na ubezpieczenie społeczne) a pokoleniem osób w wieku po produkcyjnym (pobierających świadczenia emerytalne);
- 2) z uwagi na wysokość świadczeń emerytalnych obliczanych według formuły zdefiniowanej składki, która uzależnia wysokość emerytury od wartości składek wpłaconych do systemu emerytalnego w okresie aktywności zawodowej oraz przeciętnej statystycznej liczby miesięcy pobierania tego świadczenia po przejściu na emeryturę; będą one bardzo niskie w przypadku zachowania dotychczasowego wieku emerytalnego, szczególnie w przypadku kobiet, bowiem jego utrzymanie przyczynia się do skracania okresu podlegania ubezpieczeniu (i opłacania składek) oraz wydłużania okresu pobierania świadczenia;

- 3) realizacją postulatu wprowadzenia wspólnej granicy minimalnego wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn formułowanego przez Unię Europejską.

II. Ocena opiniowanego projektu ustawy

Potrzebą sprostania przez polski system emerytalny wyzwaniom wynikającym z procesu starzenia się społeczeństwa oraz wzrostu obciążeń systemu emerytalnego wypłatami świadczeń dla osób urodzonych w latach 1946–1959, należących do tzw. pokolenia wyżu demograficznego okresu powojennego uzasadniano konieczność wprowadzenia reformy emerytalnej z 1999 r. Reforma zakładała w pierwszej kolejności zmianę stosowanej do tej pory techniki finansowania świadczeń emerytalnych. Dotychczasowy, w całości repartycyjny system emerytalny zdecydowano się zastąpić konstrukcją zakładającą częściowe zastosowanie kapitałowej metody zabezpieczenia dochodów na starość. Wprowadzenie segmentu kapitałowego miało przyczynić się do ograniczenia ryzyka związanego z czynnikami demograficznymi, presją rynku pracy oraz naciskami politycznymi, na które narażony był poprzedni w całości repartycyjny system emerytalny i poprzez to zapewniać większy poziom bezpieczeństwa socjalnego. Metoda kapitałowa uznawana jest bowiem tradycyjnie za odporną na te ryzyka a jej częściowe wprowadzenie miało uchronić system emerytalny przed nieuchronnym, jak twierdzono, załamaniem związanym z brakiem środków przeznaczonych na finansowanie przyszłych świadczeń emerytalnych.

Do najistotniejszych założeń reformy emerytalnej z 1999 r. należało wprowadzenie nowych zasad ustalania wysokości emerytury. Nowa formuła wymiaru emerytury została oparta na zasadzie ścisłego związku pomiędzy składką na ubezpieczenie emerytalne opłaconą w okresie podlegania ubezpieczeniu a świadczeniem. W obu segmentach obowiązkowego ubezpieczenia emerytalnego (repartycyjnym i kapitałowym) wysokość świadczenia zależy wprost od wartości składek zaewidencjonowanych (zgromadzonych) na indywidualnym koncie (rachunku) ubezpieczonego w okresie jego aktywności zawodowej oraz wieku przejścia na emeryturę. W formułę zdefiniowanej składki wpisane są ekonomiczne zachęty do

przedłużania momentu przejścia na emeryturę. Odsunięcie w czasie decyzji o przejściu na emeryturę pozwala osiągnąć efekt w postaci znacznego przyrostu należnej emerytury w wyniku wydłużenia okresu opłacania składek oraz skrócenia statystycznego okresu pobierania świadczenia.

Trzeci zasadniczy element reformy systemu emerytalnego dotyczył przesłanek nabycia prawa do emerytury. Zakładał on rezygnację ze stosowanej w systemie zdefiniowanego świadczenia przesłanki stażu ubezpieczeniowego oraz stopniową likwidację możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę.

Reforma emerytalna z 1999 r. zakładała również rozbudowę trzeciego segmentu zabezpieczenia dochodów na starość. Miał on obejmować różne dobrowolne formy długoterminowego oszczędzania przewidujące możliwość wykorzystania zgromadzonego kapitału dopiero po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Kolejnym zasadniczym elementem reformy było utworzenie Funduszu Rezerwy Demograficznej, który miał gromadzić i lokować środki pochodzące ze składek emerytalnych, z przekazywanych środków z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa, przychodów z lokat oraz innych źródeł. Podstawowym celem utworzenia FRD miało być uzupełnianie niedoboru funduszu emerytalnego wynikającego z przyczyn demograficznych. Niestety kolejne rządy, poczynając od rządu Jerzego Buzka, odkładały terminy przekazywania składek, obniżały ich wymiar w stosunku do pierwotnie zakładanych, nie przekazywały środków pochodzących z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa lub przekazywały w niewystarczającej wysokości, kończąc na rządzie Donalda Tuska, który to bez przesłanek ustawowych przekazywał środki na uzupełnienie niedoboru Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Już teraz można postawić twierdzenie, że Fundusz Rezerwy Demograficznej nie spełni swojego ustawowego celu.

Ograniczenie, na mocy ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 75, poz. 398), wysokości składki przekazywanej do otwartych funduszy emerytalnych z 7,3% do 3,5% podstawy jej wymiaru oraz wprowadzenie obo-

wiązku ewidencjonowania pozostałej jej części na specjalnych subkontach prowadzonych przez ZUS przyczyniło się do poważnego osłabienia znaczenia kapitałowej metody finansowania świadczeń w nowym systemie emerytalnym. W opiniowanym projekcie ustawy zgłoszonym kilka miesięcy później proponuje się nową koncepcję zabezpieczenia systemu emerytalnego przed wpływem niekorzystnych zmian demograficznych na jego sytuację finansową. Zagrożenia te zostały jednak stwierdzone już w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku i zastosowano wówczas odpowiednie środki zaradcze. Ich efekty w postaci podwyższenia rzeczywistego wieku przechodzenia na emeryturę czy częściowego finansowania świadczeń emerytalnych z kapitału zgromadzonego w okresie aktywności zawodowej są widoczne już dziś i wpływają pozytywnie na sytuację finansową Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W tych warunkach propozycję podwyższenia wieku emerytalnego należy uznać za przedwczesną i podyktowaną poszukiwaniem sposobu na pokrycie rosnącego deficytu finansów publicznych. Dowodzi ona braku jednolitej i spójnej koncepcji zabezpieczenia systemu emerytalnego przed wpływem niekorzystnych zmian demograficznych na jego sytuację finansową oraz braku konsekwentnej polityki władz w tym zakresie.

W obecnej sytuacji Polski koniecznością jest zaprojektowanie wielokierunkowej strategii demograficznej pozwalającej na zmianę niekorzystnych trendów demograficznych w perspektywie wielopokoleniowej.

Współcześnie stwierdza się proces słabnięcia wzajemnych zależności pomiędzy czynnikami demograficznymi a gospodarką. Negatywny wpływ pogarszających się proporcji pomiędzy pokoleniami osób aktywnych zawodowo oraz osób w wieku poprodukcyjnym na sytuację finansową systemu emerytalnego jest we współczesnych społeczeństwach niwelowany poprzez postęp techniczny, poprawę organizacji pracy, zmiany w strukturze zatrudnienia czy otwarcie rynków pracy dla emigrantów.

Propozycja stopniowego podwyższania wieku emerytalnego zmierza w kierunku ograniczenia wydatków systemu emerytalnego. Podwyższenie wieku emerytalnego oznacza bowiem skrócenie przeciętnego okresu pobie-

rania świadczenia emerytalnego. W Polsce do poprawy sytuacji finansowej systemu emerytalnego należy dążyć w pierwszej kolejności poprzez działania mające na celu zwiększenia jego przychodów. Na niski poziom przychodów ze składek wpływają takie zjawiska występujące na rynku pracy, jak rosnący odsetek osób świadczących pracę w ramach tzw. samozatrudnienia oraz na podstawie umów cywilnoprawnych, które opłacają składkę na ubezpieczenie społeczne od niższej niż pracownicy podstawy wymiaru, upowszechnianie się tzw. elastycznych form zatrudnienia, deklarowanie przez pracodawców niższego wynagrodzenia aniżeli rzeczywiście wypłacane pracownikowi czy zatrudnienie na czarno. Skuteczna polityka państwa zmierzająca do wyeliminowania tych patologii powinna przyczynić się do poprawy sytuacji finansowej funduszu emerytalnego w większym stopniu niż wynika to z projektowanego wydłużenia wieku emerytalnego, a co najważniejsze odmiennie od projektu nie pogorszy a poprawi sytuację finansową funduszu rentowego oraz Funduszu Ochrony Zdrowia. Należy jednocześnie zauważyć, że wskazane w uzasadnieniu do przedmiotowego projektu ustawy, pozytywne efekty finansowe dla salda funduszu emerytalnego wynikające z podwyższenia wieku uprawniającego do przejścia na emeryturę są przeszacowane, z uwagi na przyjęcie nieuzasadnionych założeń wzrostu ilości osób ubezpieczonych wpłacających składki, będące efektem nader optymistycznego oszacowania dynamiki wskaźnika zatrudnienia dla osób w wieku 55–64 do poziomu 60% w 2060 roku.

Efekt ten może zostać osiągnięty również poprzez działania zmierzające do poprawy warunków wynagradzania. Brak równowagi finansowej systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce jest również efektem niskiego poziomu płac, w tym minimalnego i przeciętnego wynagrodzenia, które należą do najniższych w państwach Unii Europejskiej.

Opiniowany projekt przewiduje kolejne pogorszenie warunków przechodzenia na emeryturę. Likwidacja możliwości przechodzenia na emeryturę przed osiągnięciem wieku emerytalnego oraz zastosowanie formuły zdefiniowanej składki przy ustalaniu wysokości świadczenia już przyczyniły się do podwyższenia w Polsce wieku rzeczywistego przechodze-

nia na emeryturę oraz obniżenia się przeciętnej wysokości wypłacanego świadczenia. Jak wynika z uzasadnienia opiniowanego projektu ustawy intencją autorów projektu jest dokończenie reformy emerytalnej wprowadzonej w 1999 r. W sprzeczności z tymi założeniami pozostaje propozycja, aby objąć podwyższeniem wieku emerytalnego również ubezpieczonych urodzonych w 1948 r. W myśl pierwotnych założeń reformy emerytalnej mieli być oni wyłączeni z jej zakresu.

W świetle powyższego nie jest trafny argument, że podwyższenie wieku emerytalnego w Polsce jest niezbędne z uwagi na to, że tego typu działania podjęte zostały już w większości państw europejskich. Na równie radykalne do zaproponowanych w opiniowanym projekcie ustawy podwyższenie wieku emerytalnego zdecydowały się do tej pory w Europie wyłącznie te państwa, które w drugiej połowie ubiegłego wieku nie zdecydowały się na wprowadzenie strukturalnych reform systemu emerytalnego takich jak zastosowane w Polsce. Podwyższanie wieku emerytalnego w tych państwach wpisuje się w proces reform o charakterze parametrycznym, zakładających ewolucyjne zmiany, które dostosowują system ubezpieczeń społecznych do funkcjonowania w nowych warunkach społeczno-ekonomicznych. Polska wybrała drogę reform strukturalnych, które jak wspomniano wyżej, zakładały głęboką zmianę koncepcji i funkcjonowania systemu emerytalnego. W opiniowanym projekcie ustawy proponuje się nową receptę na problemy społeczne i ekonomiczne zdiagnozowane w Polsce już przed kilkunastu laty, w odniesieniu do których w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych zostały zastosowane odpowiednie kroki zaradcze.

Dyskusja na temat tak drastycznego, jak proponowane w opiniowanym projekcie ustawy, podwyższeniu wieku emerytalnego jest możliwa w państwach o ustabilizowanej sytuacji na rynku pracy, posiadających efektywny system publicznej opieki zdrowotnej. Nie bez znaczenia jest również średni wiek życia obywateli tych państw. Średni wiek życia obywateli polskich wprawdzie się wydłuża, ale w porównaniu do tych państw jest nadal niski.

Podwyższenie wieku emerytalnego ma służyć wydłużeniu okresu aktywności zawodowej

ubezpieczonych. Cel ten może zostać osiągnięty pod warunkiem zapewnienia pracownikom zbliżającym się do osiągnięcia wieku emerytalnego miejsc pracy oraz zachowania przez nich zdolności do pracy. W przeciwnym razie oszczędności wynikające ze skrócenia okresu pobierania emerytury przełożą się na wzrost wydatków na świadczenia dla osób pozostających bez pracy (zasiłki dla bezrobotnych, świadczenia przedemerytalne) oraz osób niezdolnych do pracy (renty z tytułu niezdolności do pracy). W przypadku Polski warunki te nie są spełnione. Nie sposób nie zauważyć, że w Polsce przeciętny roczny czas pracy jest wiele dłuższy niż ma to miejsce w krajach unii europejskiej. W stosunku do obywateli takich krajów jak Niemcy, Holandia czy też Irlandia, Polacy przeciętnie w rok pracują od 50 do 60 procent dłużej. Nie pozostaje to bez negatywnego wpływu na zachowanie zdolności do pracy w wieku przedemerytalnym i jest powodem krótkiego okresu pozostawania w zdrowiu po przejściu na emeryturę. Wysoki poziom bezrobocia, szczególnie wśród osób w wieku przedemerytalnym, jak również niska dostępność świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych uzasadniają twierdzenie, że podwyższenie wieku emerytalnego nie przyniesie, zakładanych w uzasadnieniu opiniowanego projektu ustawy, pozytywnych efektów. Dotychczasowa praktyka wskazuje, że programy rządowe, takie jak przewidywany w art. 17 opiniowanego projektu ustawy program dotyczący wspierania zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób powyżej 60 roku życia oraz wspierania równości płci na rynku pracy, mają niewielki wpływ na zmianę sytuacji na rynku pracy. Ich wpływ na indywidualne decyzje pracodawców jest bowiem bardzo ograniczony.

Nie przekonuje argument o konieczności podniesienia wieku emerytalnego oraz jego zrównania dla kobiet i mężczyzn ze względu na respektowanie zasady równego traktowania ubezpieczonych ze względu na płeć. Zgodność zróżnicowania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn z konstytucyjnymi zasadami równości wobec prawa oraz równych praw kobiet i mężczyzn stanowiła w ostatnim czasie przedmiot rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 15 lipca 2010 r.

(K 63/07, OTK-A 2010/6/60) Trybunał uznał, że art. 24 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS ustanawiając odmienne warunki nabycia prawa do emerytury dla przedstawicieli obu płci nie narusza art. 32 i 33 ustawy zasadniczej. Zdaniem Trybunału niższy w porównaniu z mężczyznami wiek emerytalny kobiet znajduje uzasadnienie w odmiennej sytuacji społecznej kobiet oraz w obiektywnych różnicach natury biologicznej. Rozwiązanie to znajduje podstawę w art. 2 Konstytucji i wyrażonej w nim zasadzie sprawiedliwości społecznej, art. 18 ustawy zasadniczej i proklamowanej w nim zasadzie opieki państwa nad małżeństwem, macierzyństwem, rodzicielstwem i rodziną oraz art. 71 ust. 2 i podkreślonej w nim szczególnej roli macierzyństwa. W warunkach, w których obowiązujące przepisy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych nie ograniczają możliwości kontynuowania pracy zarobkowej po osiągnięciu wieku emerytalnego niższy wiek emerytalny nie powinien być traktowany jako rozwiązanie o charakterze dyskryminacyjnym.

W podsumowaniu powyższych uwag należy stwierdzić, że w Polsce nie zostały spełnione warunki do podwyższenia ustawowego wieku emerytalnego. Mechanizmy ekonomiczne, zachęcające do wydłużania okresu aktywności zawodowej wpisane w formułę zdefiniowanej składki, stosowane przy obliczaniu emerytury w nowym systemie emerytalnym pozwalają ubezpieczonemu, który osiągnął wiek emerytalny 60 lat w przypadku kobiet i 65 lat w przypadku mężczyzn, na samodzielne podjęcie decyzji odnośnie momentu przejścia na emeryturę. Decyzja ta zależy od wielu indywidualnych czynników takich jak sytuacja ekonomiczna pracodawcy, perspektywy znalezienia innego zatrudnienia, kwalifikacje zawodowe ubezpieczonego, oczekiwania odnośnie poziomu życia po zakończeniu okresu aktywności zawodowej, inne formy aktywności, jego stan zdrowia czy samopoczucie. Wiek emerytalny obowiązujący obecnie w Polsce należy zatem traktować jako wiek minimalny, którego osiągnięcie nie oznacza automatycznie zaprzestania pracy zarobkowej. W przypadku osób, które zachowały zdolność i chęć do pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego świadomość tego, w jaki sposób wydłużenie okresu pra-

cy zarobkowej wpływa na wysokość przyszłego świadczenia, stanowi wystarczający czynnik zachęcający ubezpieczonego do odroczenia momentu przejścia na emeryturę. Koniecznym jest jednak stworzenie odpowiednich warunków prawnych i organizacyjnych pozwalającym na kontynuowanie zatrudnienia, na przykład w skróconym czasie pracy, przy częściowo wypłacanym świadczeniu emerytalnym lub przedemerytalnym. Dotyczy to szczególnie kobiet, które zarówno przed osiągnięciem wieku emerytalnego jak i po przekroczeniu granicy 60 lat łączą pracę zarobkową z opieką nad innymi członkami rodziny. Dla nich propozycja wydłużenia wieku przejścia na emeryturę o 7 lat jest nie do zaakceptowania.

Złudna jest również „obietnica” wyższych świadczeń wynikających z projektowanego podwyższenia wieku emerytalnego, zawarta w uzasadnieniu do projektu. Jeżeli można zgodzić się z oceną wzrostu przyszłych świadczeń wynikającego z krótszego okresu pobierania świadczenia, to przyjęcie założenia ich wzrostu z tytułu zwiększenia kapitału pochodzące z opłacanych składek przez cały okres pozostający do projektowanego wieku emerytalnego i to na niezmiennym poziomie jest nieuprawnione, szczególnie mając na względzie odsetek pozostających w zatrudnieniu osób w tej grupie wiekowej.

Mając powyższe na uwadze NSZZ „Solidarność” *negatywnie opiniuje* przedłożony projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszy Ubezpieczeń Społecznych i wzywa rząd do rozpoczęcia prac nad założeniami do Narodowej Strategii Demograficznej, zmian w systemie opłacania składek na ubezpieczenie społeczne, ograniczenia i uszczelnienia KRUS-u, ograniczenia patologii w tzw. „samozatrudnieniu” oraz stosowania „umów śmieciowych”, zmian w systemie promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, stabilizacji zatrudnienia ludzi młodych, systemu rozwiązań prawnych i organizacyjnych pozwalających na kontynuowanie zatrudnienia w wieku emerytalnym, wzrostu efektywności system publicznej opieki zdrowotnej i profilaktyki zawodowej.



Opinia Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych

Pismem z dnia 13 lutego br. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych otrzymało do zaopiniowania w trybie art. 19 ustawy o związkach zawodowych rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw.

W świetle wyżej powołanego artykułu organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, a taką jest Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych.

Niestety rząd nie raczył przedłożyć do zaopiniowania założeń do projektu ustawy jak też nie przekazał tych założeń pod obrady Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych.

Warto zatem przypomnieć, że zgodnie z ustawą Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych, zwana dalej Komisją, stanowi forum dialogu społecznego prowadzonego dla godzenia interesów pracowników, interesów pracodawców oraz dobra publicznego, a jej celem jest dążenie do osiągnięcia i zachowania pokoju społecznego.

Każdej ze stron Komisji przysługuje prawo wniesienia pod obrady Komisji sprawy o dużym znaczeniu społecznym lub gospodarczym, jeżeli uzna, że jej rozwiązanie jest istotne dla zachowania pokoju społecznego.

Nie przekazanie założeń do projektu ustawy świadczy o tym, że rząd uznał podwyższenie wieku emerytalnego za sprawę mniejszej wagi, nie mającej dużego znaczenia społecznego, chociaż dotyczy wszystkich obywateli kraju. Zakładał także, że podniesienie wieku zostanie

przyjęte przez społeczeństwo z należyтым zrozumieniem i nie wywoła jakiegokolwiek niepokoju społecznego.

Zamiast założeń do ustawy, Premier w swoim exposé z 18 listopada 2011 r., oznajmił nie tylko podwyższenie i zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, ale poinformował społeczeństwo o terminie, sposobie i trybie wprowadzania tej zapowiedzi.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że społeczeństwo poparło w powszechnych wyborach partię, która w swoim programie wyborczym zapowiadała: „Do 2013 roku wprowadzimy rozwiązania gwarantujące Polsce wysokie przychody z wydobycia gazu łupkowego, które przeznaczymy na bezpieczeństwo przyszłych emerytur”.

W swoim wystąpieniu sejmowym Premier nie poinformował na jaki inny cel od zapowiedzianego rząd ma zamiar przeznaczyć „wysokie przychody z wydobycia gazu łupkowego” natomiast powiedział „W związku z tym **proponujemy** następujący system. Co 4 miesiące wiek emerytalny przesuwamy będziemy o kolejny miesiąc, co oznacza, że z każdym rokiem będziemy pracować dłużej o 3 miesiące. Oznacza to, że ten poziom 67 lat w przypadku mężczyzn osiągniemy w roku 2020, a w przypadku kobiet – w roku 2040.”.

Już po opracowaniu przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej projektu ustawy, w swoich licznych wypowiedziach Premier podkreślał, że rząd nie zmieni swojego stanowiska zawartego w projekcie, co z zapowiadanej propozycji czyni je ostatecznym.

W tym kontekście pod znakiem zapytania stoi sens prowadzonych konsultacji.

W trakcie jednej z debat, której uczestniczkami były m.in. kobiety – przedstawicielki związków zawodowych, premier powiedział, że „Nie możemy budować naszej polemiki na fałszywych przesłankach, nie proponujemy tego

rozwiązania (podwyższenie wieku emerytalnego - red.) po to, aby zarobić złotówki w perspektywie naszej kadencji czy kolejnych 10–15 lat do budżetu państwa.”

W związku z powyższym Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych podejmując polemikę podważa fałszywe przesłanki i:

- **protestuje przeciwko przyjętemu trybowi wprowadzania arbitralnych zmian w systemie emerytalnym, naruszającym wypracowaną umowę społeczną, na podstawie której wprowadzono w 1998 roku reformę systemu ubezpieczeń społecznych;**
- **wzywa rząd do podjęcia rozmów nad kompleksowymi rozwiązaniami w polityce społecznej, wykraczającymi znacznie poza obszary ubezpieczenia emerytalnego, a które mają niebagatelne znaczenie dla społeczeństwa mającego mieć podwyższony wiek emerytalny;**
- **uważa, że wraz z ewentualnym podnoszeniem wieku emerytalnego powinien zostać wprowadzony pakiet ustaw zatwierdzających działania na rzecz zdrowia i bezpieczeństwa socjalnego pracowników w starszym wieku, a w szczególności tych, którzy utracili pracę legitymując się kilkudziesięcioletnim stażem pracy. Jednym z takich rozwiązań jest obywatelski projekt ustawy dający możliwość przechodzenia na emeryturę pracowników o bardzo długim stażu ubezpieczeniowym;**
- **twierdzi, że projekt ustawy nie powinien dotyczyć osób, którym do emerytury brakuje mniej niż 10 lat;**
- **nie zgadzając się z ideą podwyższenia wieku emerytalnego już od 2013 roku, nie widzi potrzeby ustosunkowywania się do poszczególnych zapisów projektu ustawy.**

Powyższe wnioski oparte zostały na dokumentach przedstawionych członkom zespołu ds. ubezpieczeń społecznej Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych oraz uzasadnieniu do projektu ustawy. Domniemywać bowiem należy, że to właśnie tam strona rządowa przedstawiła racjonalne przesłanki uzasadniające podwyższenie wieku emerytalnego.

Na stronie 5 uzasadnienia czytamy: „Emerytura nie powinna być więc formą wynagradzania za osiągnięcie określonego wieku emerytalnego ani ekwiwalentem za warunki pracy

czy formą nagrody za osiągnięcia, lecz świadczeniem przyznawanym w momencie osiągnięcia wieku uniemożliwiającego utrzymanie się z dochodów z własnej pracy”.

Wyżej przytoczony fragment pozostaje w całkowitej sprzeczności z treścią proponowanej ustawy. Wynika z niego bowiem, że nie można autokratycznie określać wieku emerytalnego, i to znacznie podniesionego w stosunku do obecnego stanu prawnego, dla wszystkich na jednakowym poziomie. Pracownicy w różnym wieku nie mają możliwości utrzymywania się z dochodów z własnej pracy. Ponieważ rozważania dotyczą wieku emerytalnego, pominąć należy rzeszę młodych bezrobotnych a skupić się na osobach starszych. W grupie wiekowej powyżej 50 roku życia występuje wysoki wskaźnik bezrobocia, szczególnie wśród kobiet. Przyjęty w 2008 roku rządowy program Solidarność pokoleń – działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+ okazał się całkowitym fiaskiem. Zgodnie z jego założeniami wskaźnik zatrudnienia osób po 50 roku życia miał wzrosnąć z 26 do 40%. Tymczasem Polska nadal ma najniższy w Unii Europejskiej wskaźnik zatrudnienia osób powyżej 50. roku życia, a ogólna liczba osób pozostających bez pracy wzrosła do czego przyczynił się nie tylko kryzys gospodarczy, ale sam rząd poprzez zamrożenie środków na aktywne formy walki z bezrobociem.

W praktyce osoby starsze, mające kilkudziesięcioletni okres pracy zawodowej tuż przed osiągnięciem wieku przedemerytalnego, po osiągnięciu którego są chronieni, pracodawcy zwalniają w pierwszej kolejności. Zwolnieni z pracy, po kilkumiesięcznym okresie pobierania zasiłku dla bezrobotnych pozostają bez środków do życia. Stają się klientami pomocy społecznej, chyba że dostąpili szczęścia być zwolnionym z przyczyn zakładu pracy i przejść na – wypłacane w głodowej wysokości – świadczenie przedemerytalne.

W konsekwencji podniesienie wieku emerytalnego spowoduje, że okres oczekiwania bez pracy i bez własnych środków do życia wydłuży się o kilka lat.

Warto także z całą stanowczością podkreślić, że przedstawione wyżej uzasadnienie projektu ustawy w pełni odnosi się do znanych i stosowanych w Europie elastycznych form

przechodzenia na emeryturę w wieku niższym niż powszechnie obowiązujący. Rząd takich rozwiązań nie tylko nie proponuje, lecz idzie nawet dalej. Dwukrotnie wydał negatywną opinię do wniosonego przez OPZZ obywatelskiego projektu ustawy dającego możliwość przechodzenia na emeryturę pracowników o bardzo długim stażu ubezpieczeniowym w sytuacjach, gdy nie mają wystarczających sił i zdrowia do kontynuowania pracy lub pozostaną bez zatrudnienia i jakichkolwiek szans na przekwalifikowanie się i znalezienie innego rejestrowanego zajęcia.

Także na stronie 5 uzasadnienia czytamy: „Zgodnie z tym założeniem, przyjęta formuła emerytalna ma zachęcać do przedłużania aktywności zawodowej.” Formułą tą ma być podniesienie wieku emerytalnego. Niestety, **postawiona teza jest całkowicie błędna. Społeczeństwo chce pracować i nie potrzebuje w tym zakresie żadnych zachęt. Potrzebuje natomiast zatrudnienia.** Świadczą o tym liczby faktycznie poszukujących pracy, a także znikoma liczba osób przechodzących na emerytury pomostowe i nauczycielskie świadczenia kompensacyjne. „Przyjęta formuła” przyczyni się jedynie do przedłużenia okresu bezczynności zawodowej spowodowanej brakiem pracy przy równoczesnym wydłużeniu oczekiwania na wypracowaną emeryturę.

Argumentem przemawiającym za koniecznością zmian w obowiązującym wieku emerytalnym jest także to, że *„W ciągu ostatnich dwudziestu lat przeciętne dalsze oczekiwane trwanie życia sześćdziesięciolatek wzrosło o 2,83 lat, a sześćdziesięciolatek o 3,55 lat.”* – str. 6 uzasadnienia. Powyższe stwierdzenie nie zostało poparte jakąkolwiek analizą tego statystycznego faktu, co ma niebagatelny wpływ na prawidłowość proponowanych rozwiązań. Nie jest bowiem najważniejszy okres dalszego oczekiwanego życia, ale przede wszystkim stan zdrowia i związana z nim gotowość do dalszej pracy. Nie wzięto przede wszystkim pod uwagę badań przeprowadzanych przez Centralny Instytut Ochrony Pracy i Instytut Medycyny Pracy im. prof. J. Nofera w Łodzi w zakresie zdolności do pracy (Work Ability Index – WAI). **Z badań prowadzonych przez te instytuty wynika, że już dwie na trzy badane osoby po pięćdziesiątce mają rozpoznaną przynajmniej jedną cho-**

robę przewlekłą, zazwyczaj układu krążenia, będącą najczęściej przyczyną zgonów (bliżej 50%). Natomiast w grupie osób w wieku 65–69 z nadciśnieniem boryka się już 74 proc. mężczyzn i 75 proc. kobiet. W tym wieku aż powyżej 43 proc. badanych cierpi na trzy choroby przewlekłe.

Stwierdzenie, zawarte na str. 17 uzasadnienia, że **prawdopodobieństwo opuszczenia rynku pracy dla 66-letniego mężczyzny przy nowych zasadach będzie takie samo jak dla 64-letniego mężczyzny przy obecnych zasadach, w rezultacie czego, znacznie wzrośnie współczynnik aktywności zawodowej dla osób starszych – należy uznać za demagogiczne i nie warte dalszego komentarza.**

No i wreszcie koronny argument, który legł już 12 lat temu do przeprowadzenia reformy systemu emerytalnego., w wyniku którego zmieniony został system ubezpieczenia emerytalnego ze zdefiniowanego świadczenia na zdefiniowaną składkę. Miało to na celu nie tylko zagwarantowanie w przyszłości wypłaty stosownych emerytur wszystkim ubezpieczonym, ale także zapewnienie bezpieczeństwa składek inwestowanych na rynku kapitałowym. Wypłata przyszłej emerytury z dwóch źródeł miała wprowadzić bezpieczeństwo ubezpieczonych, gdyż mieszany system jest, jak twierdzili twórcy reformy, odporny na załamania rynku kapitałowego, jak i na niebezpieczeństwa wynikające z niekorzystnych trendów demograficznych, takich jak starzenie się społeczeństwa i niski przyrost naturalny. **Jeżeli dziś sięga się po argumenty znane już kilkanaście lat temu to może należy społeczeństwu powiedzieć otwarcie, że idea reformy poniosła fiasko i nie przyniosła teraz ani nie przyniesie w przyszłości zakładanych celów. Jeśli tak jest, to trzeba podjąć dyskusję na ten temat i podjąć odpowiednie decyzje.**

Projektodawca przypomina, że *„według wszelkich dostępnych prognoz relacja liczby osób w wieku poprodukcyjnym (ponad 65 lat) do liczby osób w wieku produkcyjnym (współczynnik obciążenia demograficznego) będzie rosła. Jeżeli zatem więcej osób, przez dłuższy okres ma pobierać emerytury, to niezbędne jest wydłużenie okresu aktywności zawodowej Polaków, aby ich wysokość mogła być zbliżona do świadczeń wypłacanych w chwili obecnej”* – str. 8 uzasadnienia.

Z powyższego, oraz licznych wypowiedzi dyspozycyjnych ekspertów wynika, że tylko większa liczba młodych ludzi jest w stanie zabezpieczyć byt starszemu pokoleniu. Wydawać by się mogło, że stoimy przed alternatywą: albo podnieść wiek emerytalny albo rozmnażać się jak króliki. Niektórzy nawet nie widzą takiej alternatywy – jedno rozwiązanie nie przeczy drugiemu. **Małżeństwo w rodzinach bardzo biednych swoje zabezpieczenie na starość widziało w dużej ilości dzieci. Im będzie ich więcej, tym łatwiej utrzymają starych, zniedołężniałych rodziców. W skali makro podejście takie jest typowe dla krajów słabo rozwiniętych, a historycznie rzecz ujmując jest typowe dla gospodarki prymitywnej.**

Faktem jest, że w Polsce, jak w większości krajów europejskich stopa obciążenia, czyli

stosunek liczby osób powyżej 65 roku życia do liczby osób w wieku 20–64 lat będzie się systematycznie do 2050 roku zwiększała.

Trzeba zatem podkreślić, że nie liczba świadczeniobiorców w stosunku do liczby pracujących ma decydujące znaczenie co do oceny finansowej wydolności systemu emerytalnego. **To, czy w przyszłości będąśrodku na wypłatę świadczeń zależeć będzie przede wszystkim od polityki społecznej państwa, od pierwotnego podziału dochodu narodowego, od wysokości transferów społecznych, od tego, jakie grupy społeczne będą beneficjentami wypracowanego dochodu.**

Jak doskonale wiemy, wysokość dochodu nie zależy od liczby osób w wieku produkcyjnym, ale przede wszystkim od liczby pracujących i wartości wytworzonego przez nich towaru i usług.

TABELA 1. Podstawowe charakterystyki wieku emerytalnego w państwach Unii Europejskiej. Wydatki emerytalne w krajach OECD.

Kraj	Stopa obciążenia			Wydatki emerytalne		
	2000 r. w %	2050 r. w %	Zmiana w pkt %	2000 r. w % PKB	2050 r. w % PKB	Zmiana w pkt %
Australia	20,4	47,0	26,6	3,0	4,5	1,5
Austria	25,2	58,2	33,0	9,5	11,8	2,3
Belgia	28,1	49,5	21,4	8,8	12,1	3,3
Kanada	20,4	45,9	25,5	5,1	11,0	5,9
Czechy	21,9	57,5	35,6	7,8	14,6	6,8
Dania	24,2	40,3	16,1	6,1	8,8	2,7
Finlandia	25,9	50,6	24,7	8,1	12,9	4,8
Francja	27,2	50,8	23,6	12,1	15,8	3,7
Niemcy	26,6	53,2	26,6	11,8	16,9	5,1
Węgry	23,7	47,2	23,5	6,0	7,2	1,2
Islandia	20,3	44,0	–	–	–	–
Irlandia	19,7	45,7	–	–	–	–
Włochy	28,8	66,8	38,0	14,2	13,9	-0,3
Japonia	27,7	64,6	36,9	7,9	8,5	0,6
Korea	11,3	45,4	34,1	2,1	10,1	8,0
Holandia	21,9	44,9	23,0	5,2	10,0	4,8
Nowa Zelandia	20,4	48,3	27,9	4,8	10,6	5,8
Norwegia	25,6	41,2	15,6	4,9	12,9	8,0
Polska	20,4	55,2	34,8	10,8	8,3	-2,5
Portugalia	23,2	50,9	24,2	8,0	12,5	4,5
Hiszpania	27,1	65,7	38,6	9,4	17,4	8,0
Szwecja	29,4	46,3	16,9	9,2	10,8	1,6
Szwajcaria	25,1	45,3	–	–	–	–
Brytania	26,6	45,3	18,7	4,3	3,6	-07
USA	21,7	37,9	16,2	4,4	6,2	1,8
OECD (średnia)	23,8	49,9	26,1	7,4	10,6	3,2

Jaka to będzie wartość dochodu zależeć będzie od szeregu czynników: wysokości płac, cen towarów i usług, wydajności pracy, rozwoju techniki i nowych technologii. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że za dwadzieścia lat w niektórych gałęziach przemysłu taką samą liczbę towaru, być może nawet o wyższej wartości, wyprodukuje mniejsza liczba zatrudnionych.

Z prognoz makroekonomicznych, które zostały przekazane członkom zespołu ubezpieczeń społecznych Trójstronnej Komisji wynika, że w najbliższych 11 latach realny wzrost PKB kształtować się będzie powyżej 3% rocznie, a do 2038 powyżej 2%. Mimo spadku zatrudnienia, który do 2060 roku nie będzie rocznie przekraczał 1,3 %, przy zakładanym w tym samym czasie realnym wzroście wynagrodzeń wydatki na emerytury w Polsce w stosunku do PKB będą malały. Jak wynika z zamieszczonej powyżej tabeli zjawisko takie wystąpi tylko w trzech krajach UE, z tym, że w Polsce, bez konieczności podnoszenia wieku emerytalnego, będzie ono najwyższe (-2,5%).

Przypomnieć wypada, że na dzień dzisiejszy mamy do zagospodarowania kilka milionów osób, które nie mają miejsc pracy. Konkretnie 6,5 miliona osób nieaktywnych zawodowo jest w wieku produkcyjnym. **Zgodnie z prognozami rządowymi mimo spadku liczby osób zatrudnionych pozostanie nadal armia chętnych do pracy bezrobotnych, bowiem stopa bezrobocia aż do 2060 roku nie spadnie poniżej 6%.**

„Jeżeli Polska ma przeciwdziałać, wynikającemu z przyczyn demograficznych, spadkowi podaży pracy, to wobec braku zewnętrznego dopływu siły roboczej, konieczne jest podniesienie wieku emerytalnego” (str. 10). W świetle powyższego teza powyższa nie znajduje uzasadnienia; nadal będzie popyt na pracę. Tym bardziej, że w świetle ostatnich prognoz ONZ dotyczących płodności wynika, że ta organizacja wycofuje się z dziesięcioletnich spekulacji o demograficznej zapaści, twierdząc, że wszystkie kraje uzyskają wskaźnik zastępowalności pokoleń do 2100 r., przez co ludność w skali globalnej osiągnie liczbę 10 miliardów. Z prognoz ONZ dotyczących Polski nie skorzystano.

Należy z całą determinacją także sprzeciwić się nieuzasadnionym argumentom, używanym przez Premiera D. Tuska, że bezpośrednią przyczyną podjęcia reform jest przewidywany na

lata 40. XXI wieku drastyczny brak rąk do pracy. Jeżeli demografia pokazuje ile będzie osób w wieku produkcyjnym za 20 czy 40 lat, to nie pokazuje ile za 20 czy 40 lat będzie miejsc pracy. Skąd wiadomo, że za 20 lat będzie brakowało rąk do pracy? Czy ktokolwiek przeprowadził symulacje jak za 20 lat kształtowała się będzie ilość miejsc pracy. A może będzie tak jak pisze w swojej książce Jeremy Rifkin „Koniec pracy – schyłek siły roboczej na świecie i początek ery postrykowej” – że za sprawą komputera ktoś będzie obracał korbką, a do pracy będą chodzić automaty. Wszelkie analizy demograficzne odnoszące się do dzisiejszej ilości miejsc pracy są zwyczajną hochsztaplerką. **Uwzględniając postęp technologiczny z całym przekonaniem można powiedzieć, że miejsc pracy będzie ubywać, a więc nie jest prawdą, że za 20 czy 40 lat wystąpi drastyczny brak rąk do pracy.**

Projektodawca zauważyć raczył, że „starzenie się ludności jest spowodowane dwoma czynnikami: wydłużającym się trwaniem życia i malejącą dzietnością.”. Niestety, o ile zajął się problemem trwania życia to całkowicie pominął rozważania dotyczące polityki pronatalistycznej. Nie jest to przypadkowe, bowiem kolejne rządy nie opracowały, a tym bardziej nie wprowadziły w życie kompleksowej polityki rodzinnej, ułatwiającej godzenie życia zawodowego z życiem rodzinnym oraz tworzącej możliwości zakładania rodziny przez młodych i utrzymywania jej na godziwym poziomie.

W świetle powyższych prognoz, przedstawiona na str. 9 uzasadnienia projektu teza, że *„Wydłużanie trwania życia oznacza, że przy niezmienionym wieku emerytalnym wydłuży się okres pobierania świadczenia, co oznacza konieczność zmian w systemie emerytalnym”* nie jest prawdziwa. **W perspektywie najbliższych kilkunastu lat nie zachodzi potrzeba podnoszenia wieku emerytalnego, a tym bardziej zmuszania do dłuższej pracy dzisiejszych sześćdziesięciolatków.**

Podobnie nie do końca prawdziwą jest teza, że zarówno obecnie jak i w przyszłości emerytury będą finansowane ze składek młodszych pokoleń. W wyniku reformy systemu emerytalnego, jak wynika z jego założeń, około 50% wysokości emerytury pochodzić będzie ze źródeł Otwartych Funduszy Emerytalnych, gdzie

jak twierdzą przedstawiciele Powszechnych Towarzystw Emerytalnych nie występuje zapis księgowy zobowiązań państwa wobec przyszłych emerytów, lecz konkretne, namacalne pieniądze. **Tak więc udział finansowania świadczeń z bieżących składek pracujących będzie systematycznie malał. Podkreślić także należy, że wprowadzając reformę systemu ubezpieczeń społecznych rząd przyjął na siebie obowiązek refundowania ze środków publicznych tej części składki emerytalnej, która przekazywana jest do OFE.**

Jak przyznają projektodawcy „Z punktu widzenia rozwoju gospodarczego najważniejszym efektem podniesienia wieku emerytalnego powinno być powstrzymanie spadku zatrudnienia, a w konsekwencji wzmocnienie czynników sprzyjających wzrostowi PKB”. O ile, jak wykazano powyżej nie jest prawdziwą teza, że w wyniku projektowanego zabiegu nastąpi powstrzymanie spadku zatrudnienia; zgodzić się natomiast należy, że dzięki oszczędnościom w wypłatach emerytur, przez najbliższe lata poprawi się kondycja finansów publicznych. **Już dziś ekonomiści wyliczają jakie to oszczędności przyniesie dla budżetu podniesienie wieku emerytalnego i demagogicznie porównują co za oszczędzone środki można sfinansować. Jeśli tak, to wypada już dziś postawić, jak się wydaje retoryczne pytanie, jakie to grupy społeczne w ramach pierwotnego podziału dochodu narodowego, zarobią na oszczędnościach budżetowych?** Pytanie to jest o tyle istotne, jeśli weźmie się pod uwagę, że w roku 2000 do budżetu państwa wpłynęło 135 miliardów złotych zaś 10 lat później już prawie dwukrotnie więcej tj. ok. 250 miliardów. W tym czasie rządy ograniczając transfery społeczne nie zmniejszyły szarej strefy i nie rozwiązały ani nie złagodziły najpilniejszych problemów społecznych jakimi są bezrobocie, wykluczenie społeczne czy ubóstwo – szczególnie dzieci.

Nie ulega wątpliwości, że z podwyższenia wieku emerytalnego skorzystają przede wszystkim prywatne instytucje ubezpieczeniowe, które przez dalsze lata będą miały zapewnione wyższe wpływy i dłużej obracać będą składkami, a zatrudniona w nich kadra menadżerska i akcjonariusze tych instytucji żyć dostatnio z pobieranych opłat i prowizji. Niezależnie od wykupywania emerytur

ze środków zbieranych w drugim filarze nastąpi znaczny wzrost aktywów OFE.

Natomiast korzyści, jakie mogą odnieść ubezpieczeni z podniesienia wieku emerytalnego w licznych przypadkach będą iluzoryczne. **Przyjęte przez rząd wyliczenie (str. 10), że „W przypadku osób zarabiających na przeciętnym poziomie i których staż pracy wzrósłby z 40 do 47 lat – w przypadku kobiet oraz z 45 do 47 lat – w przypadku mężczyzn, emerytura wzrosłaby: dla kobiety o ponad 70% oraz dla mężczyzny o ok. 20%.” jest nieprawdziwe, bowiem oparte na złej metodologii. Zakłada ona bowiem, że wszystkie osoby będą pracować w okresie między obecnie obowiązującym powszechnym wiekiem emerytalnym, a tym podniesionym.** Faktem jest, że przejście na emeryturę w starszym wieku spowoduje, że emerytura będzie wyższa. Ale przede wszystkim dlatego, że wysokość zebranego kapitału będzie dzielona przez krótszy średni okres życia. Zwiększenie kapitału dotyczyć będzie tylko tych osób, które będą miały pracę.

Nie podlega polemice stwierdzenie, że „W większości państw Unii Europejskiej reforma systemów emerytalnych jest nieunikniona. Rządy starają się znaleźć sposoby wprowadzenia systemów dających się w dłuższej perspektywie czasu sfinansować i umożliwiających zrównoważenie stale rosnących wypłat z publicznych funduszy emerytalnych” – (str. 12).

Należy jednak zadać pytania, na które odpowiedzi nie raczyli sobie udzielić twórcy projektu ustawy, a mianowicie: czy kolejna reforma systemu emerytalnego w Polsce jest konieczna?; czy sytuacja świadczeń emerytalnych w Polsce w porównaniu z innymi krajami w odniesieniu do stanu finansów publicznych jest taka sama, podobna, a może całkowicie odmienna?; jak wygląda podnoszenie wieku emerytalnego w innych krajach europejskich, do jakiego wieku i jakie roczniki obywateli obejmuje i z jakim okresem karencji?; jak kształtuje się średni wiek życia Polaków i Polek w stosunku do obywateli innych krajów?

Podwyższanie wieku emerytalnego jest ostatecznością dokonywaną z wielką ostrożnością przy równoczesnych niepokojach społecznych w tych krajach, w których nie ma żadnych rezerw, żadnych innych możliwości utrzymania realnej wysokiej wartości świadczeń eme-

rytalnych. Nim doszło do takich decyzji, w celu minimalizacji skutków przewidywanych zmian demograficznych w krajach europejskich podejmowane były różne działania, takie jak:

- podnoszenie poziomu zatrudnienia;
- tworzenie dobrowolnych dodatkowych programów emerytalnych, zarówno pracowniczych, jak też indywidualnych;
- wydłużenie aktywności zawodowej osób starszych.

Te ostatnie realizowane jest między innymi poprzez wprowadzanie elastycznego wieku emerytalnego czy też tzw. stopniowe przechodzenie na emeryturę. Polega ono na stopniowym wycofywaniu z rynku pracy osób starszych zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy, poprzez:

- stopniową redukcję czasu pracy (liczby godzin pracy w ciągu dnia lub liczby dni pracy);
- zatrudnianie osób starszych w roli konsultantów, w niepełnym wymiarze godzin;

TABELA 2. Stopa zastąpienia w wybranych krajach OECD względem 100 proc. średniego wynagrodzenia (w proc.)

Kraj	Stopa zastąpienia	
	kobiety	mężczyźni
Średnia OECD	59,0	59,0
Polska	44,5	61,2
Austria	80,1	80,1
Belgia	42,0	42,0
Czechy	49,7	49,7
Dania	80,3	80,3
Francja	53,3	53,3
Grecja	95,7	95,7
Holandia	88,3	88,3
Japonia	33,9	33,9
Luksemburg	88,1	88,1
Niemcy	43,0	43,0
Norwegia	59,3	59,3
Portugalia	53,9	53,9
Słowacja	56,4	56,4
Szwajcaria	59,0	58,3
Węgry	76,9	76,9
Australia	41,6	41,6
Irlandia	34,2	34,2
Wielka Brytania	30,8	30,8
USA	38,7	38,7

Źródło: OECD *pension models: PENSIONS AT A GLANCE 2009: RETIREMENT-INCOME SYSTEMS IN OECD COUNTRIES*.

- przesuwanie osób starszych do pracy o innym charakterze;
- redukcję obowiązków adekwatną do zmniejszających się możliwości fizycznych i intelektualnych pracownika;
- podział obowiązków pomiędzy osobę starszą i młodszą.

Innym działaniem w kierunku odwrócenia niekorzystnych trendów demograficznych jest podejmowanie kompleksowych działań w zakresie polityki rodzinnej, mających na celu, poprzez zakrojoną na szeroką skalę pomoc państwa, dla rodzin w wieku prokreacyjnym, tworzenie warunków do posiadania większej ilości dzieci.

Jednak, jak wskazuje przykład Francji, wspierającej instytucję rodziny i promującej wielodzietność, same rozwiązania ekonomiczno-prawne w sferze rynku pracy i dostępu do infrastruktury, które ułatwiają godzenie życia zawodowego z rodzinnym i wychowywanie dzieci, bez wsparcia finansowego rodzin, są niewystarczające. Mimo konsekwentnej polityki rodzinnej, która wskazywana jest jako wzór do naśladowania przez inne kraje, wydatki emerytalne Francji w 2050 roku w stosunku do roku 2000 wzrosną o 3,7 pkt %, tj. więcej niż średnio w krajach OECD.

Powyższe formy, określmmy je miękkiemi, są przyjazne dla pracownika i rodziny. W sytuacji braku jakichkolwiek rezerw ekonomicznych i społecznych podejmowane są decyzje o podwyższeniu wieku emerytalnego. Główną przesłanką takiego działania jest zabezpieczenie wypłat wysokich świadczeń, znacznie wyższych w Polsce zarówno jeśli chodzi o ich siłę nabywczą jak też relatywnie wysoki poziom w stosunku do średniego wynagrodzenia w danym kraju.

Tabela 2 obejmuje świadczenia emerytalne z obowiązkowego systemu ubezpieczeniowego. W praktyce w szeregu krajów jest znacznie wyższa dzięki dodatkowym środkom wypłacanym z rozbudowanego systemu dobrowolnych dodatkowych ubezpieczeń emerytalnych.

Według danych rocznika statystycznego GUS „W 2009 roku w Polsce mężczyźni żyli przeciętnie 71,5 lat, natomiast kobiety 80,1 lat. W porównaniu z początkiem lat 90tych ubiegłego stulecia mężczyźni żyją dłużej o ponad 5 lat, natomiast kobiety o prawie 5 lat. Mimo pozytywnych

zmian w wydłużaniu przeciętnego trwania życia, Polska nadal wypada bardzo niekorzystnie na tle innych krajów europejskich. **Wiek dożywania Polaków jest krótszy o kilka lat: mężczyźni o ok. 8 lat, kobiet o 4–5 lat w porównaniu do mieszkańców Europy zachodniej oraz niektórych krajów skandynawskich.**

Najdłużej żyją mężczyźni w Szwajcarii (prawie 80 lat) oraz w Szwecji (ponad 79 lat), zaś w Islandii i Lichtensteinie (dokładnie 80 lat); najkrócej w Rosji – niespełna 62 lata. Wśród kobiet za długowieczne można uznać: Francuzki, Szwajcarki, Hiszpanki i Włoszki. Przeciętne trwanie ich życia przekracza 84 lata. **Wśród 43 krajów europejskich Polska zajmuje odległą lokatę – dopiero w trzeciej dziesiątce (mężczyźni 29 miejsc, a kobiety 24)."**

Polacy pracują dłużej i intensywniej niż w wielu krajach UE, żyją zaś znacznie krócej. Średni okres życia obu płci wynoszący ok. 75 lat jest o 6 lat krótszy od okresu życia Francuzów czy Niemców.

Podniesienie wieku emerytalnego do poziomu 67 lat spowoduje, że mieszkańcy niektórych regionów kraju pobierać będą emeryturę średnio ok. 3 lat. Przykładowo w województwie łódzkim średnia długość trwania życia mężczyzn jest najkrótsza w Polsce – w 2009 r. wynosiła 69,2 lat.

Można śmiało postawić tezę, że podniesienie wieku emerytalnego dla niemałej części społeczeństwa równa się hasłu „Pracuj aż do śmierci”.

Wydaje się, że autorzy projektu ustawy dostrzegają potrzebę prowadzenia innych działań towarzyszących. Stwierdzają m.in. (str. 21): *„Podniesieniu wieku emerytalnego powinny towarzyszyć działania aktywizujące zawodowo i społecznie osoby starsze. Kompleksowe opracowanie działań na rzecz aktywizacji osób starszych stanowi Program Solidarność Pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób 50+. Program został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 17 października 2008 r. Stanowi on pakiet działań rządowych i samorządowych obejmujący szerokie spektrum inicjatyw, które kładą szczególny nacisk na poprawę aktywności zawodowej osób w wieku 50+ (w części także osób 45+)."*

Niestety, oprócz skompromitowanego programu nie zauważają potrzeby jakichkolwiek innych działań, które zapobiegą likwidacji

miejsc pracy oraz wspomagania tworzenia nowych miejsc pracy.

Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych wielokrotnie na posiedzeniach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych oraz jej zespołów problemowych zgłaszało wnioski o konieczności dokonania gruntownej analizy systemu ubezpieczeń społecznych. Wniosek ten nie doczekał się realizacji, zaś rząd w tym czasie podejmował i podejmuje nadal decyzje doraźne, także psujące system emerytalny.

Oczywiście „zmiany proponowane w projekcie ustawy będą miały wpływ na sytuację społeczną i gospodarczą...”. Można także zgodzić się z tezą, że „... konieczne będzie dokonywanie przeglądów funkcjonowania systemu emerytalnego po wejściu w życie ustawy i przedkładanie Sejmowi RP informacji o skutkach obowiązywania nowych regulacji wraz z propozycjami zmian, nie rzadziej niż co 4 lata”, pod jednym jednak warunkiem. Pierwszy kompleksowy przegląd funkcjonowania systemu powinien odbyć się przed przekazaniem projektu ustawy do Sejmu, bez względu na to jaki kształt i treść projekt ten będzie zawierał.

Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych wielokrotnie zgłaszało postulaty wprowadzenia zmian w systemie ubezpieczeń społecznych. Ich realizacja przyniosła by niewspółmiernie większe korzyści do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i stanu finansów publicznych.

Od lat podnoszony jest problem zróżnicowania wkładu do systemu ubezpieczeń społecznych przez różne grupy zawodowe. Nie wszyscy płacą składkę od faktycznie uzyskiwanych przychodów, należy zatem uzależnić wysokość składki opłacanej przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność na własny rachunek od faktycznie uzyskiwanych przychodów. Aż 98% prowadzących działalność deklaruje najniższą składkę, wynoszącą 60% przeciętnego wynagrodzenia a ok. 20% przedsiębiorców ubezpiecza się w KRUS, płacąc znacznie niższą składkę na przyszłą emeryturę.

Pracownicy najwyżej uposażeni opłacają składkę emerytalną ograniczoną do trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. To oni, zarabiający po kilkadziesiąt i więcej tysię-

cy złotych na miesiąc już w lutym każdego roku przestają płacić składkę emerytalną. W sytuacji, gdy prawo do przyszłej emerytury uzależnione ma być tylko od wieku, a jej wysokość od zebranego kapitału, zróżnicowanie to nie tylko zmniejsza wpływy do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ale także wpływa na wysokość emerytury ubezpieczonych.

Niektórzy eksperci oceniają, że obroty szarej strefy sięgają rzędu 30% wartości budżetu państwa. A przecież jest tajemnicą poliszynela, że w ramach pracy legalnej deklaruje się niższe płace niż faktycznie wypłaca pracownikowi. Wiąże się z tym także problem zmuszania pracowników do samozatrudnienia, zawierania w miejsce umów o pracę umów cywilno-prawnych, często mających charakter adekwatny do przyjętej i akceptowanej w krajach Unii Europejskiej nazwy „umów śmieciowych”.

W wyniku oceny uzasadnienia do projektu ustawy zasadne jest wysunięcie następujących wniosków:

- Obecnie w Polsce oraz w perspektywie co najmniej kilkunastu lat nie ma potrzeby podnoszenia wieku emerytalnego. Warto w tym miejscu wspomnieć o opiniach ekspertów OECD, którzy jednoznacznie podkreślają, że nie powinno podnosić się wieku emerytalnego jeżeli nie można zapewnić pracy.
- Nie znane są prognozy dotyczące ilości miejsc pracy w perspektywie długookresowej.
- Dalsze decyzje w zakresie ewentualnego podnoszenia wieku emerytalnego powinny wynikać z kompleksowej oceny systemu emerytalnego oraz nie wybiórczej, jak to przeprowadzono w uzasadnieniu do ustawy, a wielopłaszczyznowej oceny aktualnej i prognozowanej sytuacji gospodarczej, społecznej i demograficznej.
- Niezbędne jest wdrożenie kompleksowej polityki rodzinnej z akcentem na pomoc dla najuboższych rodzin wielodzietnych oraz promowanie wielodzietności poprzez wprowadzanie pomocy instytucjonalnej (żłobki, przedszkola, świetlice, stołówki zajęcia pozaszkolne i pozalekcyjne, bezpłatne nauczanie) i finansowej (system zasiłków, pomoc finansowa w zakupie przy-

rządów i podręczników szkolnych, ulgi dla dzieci i młodzieży w dostępie do instytucji kultury i sportowo-rekreacyjnych).

- Wprowadzenie opisanej wyżej polityki rodzinnej nie jest tanie. Jest to jednak inwestycja w przyszłość, która równocześnie na bieżąco poprawia sytuację materialną rodzin i poziom życia prawie 60% społeczeństwa żyjącego obecnie na pograniczu minimum egzystencji. Jest ona jednak znacznie tańsza od odkładania środków na przyszłość w Otwartych Funduszach Emerytalnych.
- Niezbędne jest zintensyfikowanie walki w kierunku ograniczania szarej strefy oraz podjęcia innych kroków na rzecz poprawy ściągalności zobowiązań wobec sektora finansów publicznych, na które OPZZ zwracał, bezskutecznie jak dotychczas, uwagę
- Wprowadzenie elastycznego wieku emerytalnego z systemem zachęt dla emerytów i pracodawców do dalszego pozostawiania na rynku pracy powinno sprzyjać poprawie wskaźnika zatrudnienia osób powyżej 60 roku życia. Wymaga to opracowania i wdrożenia nowego programu aktywizacji osób starszych.
- Podniesienie płac powinno ograniczyć migrację zarobkową Polaków oraz wpłynąć na zwiększenie wpływów do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.
- W Polsce obecnie dysponujemy wielomilionową armią bezrobotnych (rejestrowanych i nierejestrowanych) mogącą zastąpić szeregi pracujących przechodzących na emeryturę.
- Większą uwagę należy poświęcać rozwiązaniom prawnym, które powinny wpłynąć na poprawę kondycji Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.
- Opracowanie i wprowadzenie w życie programów profilaktyki, rehabilitacji i leczenia pracowników powinno wpłynąć na zwiększenie ich możliwości dalszego wykonywania pracy. Zwiększone znacznie powinno być działanie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w ramach prewencji rentowej.
- Opracowany powinien zostać katalog rodzajów prac, których wykonywanie nie

będzie możliwe przy podwyższonym wieku emerytalnym. Dotyczy to w szczególności kobiet pracujących w szczególnym charakterze. dla osób.

Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych z przykrością stwierdza, że społeczeństwo jest zastraszane, a nawet szantażowane. Jak bowiem można inaczej ocenić słowa wypowiedziane przez premiera rządu, że jeżeli nie podniesie się wieku emerytalnego to będzie trzeba podnieść stawkę podatku VAT lub składkę na ubezpieczenie emerytalne. Jest to niegodziwe, szczególnie w stosunku do tych wszystkim, którzy mają już za sobą kilkudziesięcioletni staż pracy, setki tysięcy złotych wniesionych do systemu emerytalnego, a dziś, już od jutra, każe im się dłużej pracować bo jak nie to nie będą mieli emerytury.

Takie działanie rządu pogłębia frustrację pracowników, którzy boją się o swoje bezpieczeństwo socjalne. Związki zawodowe, znając ich przyczyny, w pełni rozumieją pogarszające się nastroje wśród załóg pracowniczych, które mogą doprowadzić do protestów i strajków, które będziemy wspierać.

Konkludując, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych:

- 1. Sprzeciwia się podnoszeniu wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn do 67 roku życia.**
- 2. Wzywa rząd do odstąpienia od projektu ustawy i podjęcia w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych faktycznych rokowań nad założeniami zmian w systemie emerytalnym i związanym z nim pakietem ustaw towarzyszących.**
- 3. Podejmie wszystkie środki prawem dozwolone przeciwko wprowadzeniu w życie proponowanej ustawy, nie wyłączając proklamowania strajku generalnego.**



Opinia Zarządu Głównego Polskiego Związku Emerytów, Rencistów i Inwalidów

Opiniowany projekt zmiany ustawy stanowi realizację zapowiedzi Prezesa Rady Ministrów Pana Donalda Tuska dotyczącej reformy systemu emerytalnego, zawartej w exposé sejmowym, wygłoszonym w dniu 18 listopada 2011 roku. Istotą projektowanej zmiany jest stopniowe wydłużanie i zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn do poziomu 67 lat. Zgodnie z ustawą, czas pracy byłby wydłużany co cztery miesiące o 1 miesiąc. Oznacza to, że mężczyźni będą przechodzić na emeryturę w wieku 67 lat począwszy od roku 2020, natomiast w przypadku kobiet stan docelowy zostanie osiągnięty w 2040.

Rząd tłumaczy konieczność przedłużenia czasu pracy przede wszystkim sytuacją demograficzną i wydłużaniem przeciętnego trwania życia (starzenie się społeczeństwa polskiego, niekorzystne relacje pomiędzy liczbą aktywnych zawodowo a liczbą osób niepracujących, dłuższy okres pobierania świadczeń emerytalnych). W uzasadnieniu do ustawy wskazuje się też, że dłuższa praca oznacza wyższą emeryturę, co jest szczególnie istotne dla kobiet, których emerytury – w nowym systemie emerytalnym – będą bardzo niskie.

Ustosunkowując się do rządowego projektu ustawy podnoszącej wiek emerytalny, Kierownictwo Zarządu Głównego PZERI pragnie przede wszystkim stwierdzić, że nie kwestionuje zasadności zwiększania aktywności zawodowej. Jednak nie może się to ograniczać do mechanicznego wydłużenia czasu pracy, bez spełnienia szeregu dodatkowych wymogów. Trzeba bowiem podkreślić, że proponowana zmiana rodzi bardzo poważne skutki nie tylko w sferze ekonomicznej, ale również społecznej. Dotyka ona, bezpośrednio lub pośrednio, wszystkich obywateli. Szczególnie kontrowersyjne jest podniesienie wieku emerytalnego kobiet i jego zrównanie z wiekiem mężczyzn. Należy zatem postawić pytanie, czy tak rady-

kalna zmiana jest konieczna i uzasadniona, czy uwzględnić realia gospodarcze i sytuację społeczną, czy równoważyć interesy budżetu i obywateli.

Wątpliwości Kierownictwa ZG budzą w szczególności następujące kwestie:

- czy rynek pracy jest przygotowany na „wchłonięcie” pracowników/pracownic w starszym wieku,
- czy dłuższa praca osób w starszym wieku nie spowoduje wzrostu bezrobocia wśród młodych,
- czy stan zdrowia Polaków, a zwłaszcza Polek (który jest przeciętnie gorszy niż ich rówieśników z krajów Europy Zachodniej) pozwoli na dłuższą pracę,
- czy we wszystkich zawodach/na wszystkich stanowiskach pracy istnieje możliwość pracy do 67 roku życia,
- czy i w jakiej formie państwo będzie wspierać osoby w starszym wieku, zagrożone utratą kwalifikacji i zdolności kontynuowania dotychczasowej pracy,
- czy zasadne jest dążenie do zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, biorąc pod uwagę znaczne obciążenie kobiet obowiązkami rodzinnymi. Kobiety przechodzące na emeryturę zazwyczaj z konieczności podejmują kolejną pracę, opiekując się wnukami lub starymi, niesamodzielnymi członkami rodziny. Państwo bowiem nie wspiera rodzin w pełnieniu funkcji opiekuńczych i wychowawczych. Niewystarczająca jest sieć żłobków i przedszkoli, a z drugiej strony dramatycznie brakuje placówek dla osób starych, wymagających pomocy w codziennym życiu. To dlatego kobiety nie tyle chcą, co często muszą przerwać pracę zawodową.

Niestety, zarówno uzasadnienie do ustawy jak i wypowiedzi przedstawicieli Rządu nie dają odpowiedzi na powyższe kwestie. Pro-

jektowanemu wydłużeniu czasu pracy nie towarzyszą jakiekolwiek działania, a nawet zamierzenia działań Rządu, które by w sposób systemowy kształtowały warunki umożliwiające osobom starszym dłuższą pracę w dobrym zdrowiu i kondycji psychicznej i fizycznej.

W opinii Zarządu Głównego PZERI, wydłużanie okresu aktywności zawodowej nie może być realizowane bez systemowych działań wspierających, w oderwaniu od realiów społecznych i gospodarczych Polski, wbrew woli przeważającej części obywateli.

Musi być ono poprzedzone lub wdrażane równolegle z:

- głęboką przebudową rynku pracy. Chodzi nie tylko o działania stymulujące wzrost popytu na pracę, co powinno skutkować tworzeniem nowych miejsc pracy. Równie ważna jest poprawa warunków bezpieczeństwa pracy, umożliwienie starszym pracownikom dokształcania się lub reorientacji zawodowej, zdecydowana eliminacja wszelkich przejawów dyskryminacji ze względu na wiek, płeć itp. W szczególności należy zwalczać dyskryminację ekonomiczną kobiet, które zarabiają mniej od mężczyzn na tych samych stanowiskach. Pozwoliłoby to na wzrost w przyszłości ich świadczeń emerytalnych – nawet bez wydłużania czasu pracy. Istotna jest zmiana postaw samych pracodawców, którzy obecnie traktują osoby starsze, zwłaszcza kobiety, jako pracowników „niepełnowartościowych”. Zawarte w uzasadnieniu do ustawy stwierdzenia, że rynek pracy za 20–30 lat będzie bardziej przyjazny seniorom, nie są poparte wiarygodnymi argumentami; – usprawnieniem funkcjonowania publicznej służby zdrowia, w tym medycyny pracy. Należy dostosować usługi medyczne do potrzeb społecznych, uwzględniając zachodzące zmiany demograficzne (np. rozwój specjalizacji geriatrycznych jako odpowiedź na procesy starzenia się społeczeństwa). W szczególności niezbędne jest wzmocnienie profilaktyki prozdrowotnej, adresowanej do osób w wieku 50+;
- wypracowaniem i wdrożeniem polityki prorodzinnej, wspierającej rodzinę w sprawowaniu funkcji wychowawczych i opiekuńczych wobec niesamodzielnymi członków rodziny (dzieci, ludzie starzy). W szczegól-

ności niezbędny jest rozwój różnych placówek i usług, które pozwolą kobietom – bo to na nich zazwyczaj spoczywa ten obowiązek – na godzenie aktywności zawodowej z obowiązkami domowymi;

- utrzymaniem dotychczasowych zasad i okresów ochrony pracowników w wieku przedemerytalnym (4 lata przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego) przez zwolnieniem z pracy.

Kierownictwo ZG uważa też za niezbędne uelastycznienie systemu emerytalnego, poprzez wprowadzenie możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, po spełnieniu określonych warunków (np. wypracowania co najmniej minimalnej emerytury). Rozwiązanie takie powinno objąć przede wszystkim kobiety, ze względu na wspomniane wcześniej czynniki, które powodują, że ich sytuacja na rynku pracy jest wyjątkowo trudna. Możliwość wcześniejszego przejścia na emeryturę pozostawi kobietom wybór, czy chcą kontynuować aktywność zawodową i tym samym wypracować wyższe świadczenia emerytalne, czy też zakończyć pracę wcześniej, a jednocześnie nie będzie stanowił dodatkowego „obciążenia” dla budżetu państwa.

Reasumując, Zarząd Główny PZERI stoi na stanowisku, że wydłużający się czas życia stwarza możliwości i potrzebę wydłużania aktywności zawodowej. **Jednak wymaga to szeregu działań dostosowawczych ze strony Rządu, Parlamentu, pracodawców. Niezbędne są też szeroko zakrojone konsultacje społeczne i akcje informacyjno-edukacyjne, wyjaśniające w przystępny, zrozumiały dla ogółu obywateli sposób cel i zasady wydłużania czasu pracy.**

Dotychczasowy tryb pracy nad reformą emerytalną nie spełnia powyższych warunków, co uniemożliwia akceptację zmian w proponowanym przez Rząd kształcie.

We wszystkich krajach wysoko rozwiniętych problem starzenia się społeczeństwa jest dostrzegany i w różny sposób próbuje się mu zapobiec. Nie bez powodu rok 2012 został ogłoszony przez Komisję Europejską Europejskim Rokiem Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej. Chodzi nie tyle o aktywność społeczną, co o możliwość przedłużenia aktywności zawodowej, dzielenia się doświadczeniem

60 plus: aktywni seniorzy czy skazani na bezrobocie

Rynek pracy sześćdziesięciolatków to wyzwanie, przed którym stają zarówno seniorzy, bo ich aktywność zawodowa musi być dłuższa, jak i państwo, bo bezowej aktywności zawodowej osób w wieku 60 plus reforma systemu emerytalnego pozostanie papierowym zapisem, a problemy FUS nie znikną. O rynku pracy osób starszych warto więc i trzeba rozmawiać. Taką próbę podjęła redakcja kwartalnika „Dialog”, organizując 19 czerwca 2012 r. w Centrum Partnerstwa Społecznego konferencję pt. „60 plus: aktywni seniorzy czy skazani na bezrobocie”.

Zebranych gości powitała dyrektor CPS Dialog Elżbieta Augustynowicz, zaznaczając, że poruszany temat jest i aktualny, i bardzo interesujący. Co zaś niezwykle ważne, w tym miejscu dotyczy zarówno perspektywy pracownika, jak i pracodawcy.

Dane niezbyt optymistyczne. „Celem konferencji jest wspólne zastanowienie się i odpowiedź na pytanie: jak powinien wyglą-

dać rynek pracy seniorów w Polsce, osób po 50., a nawet po 60. i 65. roku życia. Reforma emerytalna wydłużyła wiek emerytalny do 67 lat dla wszystkich, dla mężczyzn i kobiet” – mówiła, otwierając konferencję, Anna Grabowska, redaktor naczelna kwartalnika „Dialog”. Przedstawiła kilka opinii, wypowiedzi, jakie pojawiały się w trakcie posiedzeń zespołów problemowych Trójstronnej Komisji, debat sejmowych czy chociażby w mediach. A wynika z nich, że co piąty bezrobotny w wieku 50 plus nie może znaleźć pracy dłużej niż 2 lata. Według danych GUS na koniec 2011 r. w Polsce było aż 385 tys. bezrobotnych w wieku 50 plus. Na jednego emeryta pracują aż 4 osoby. Według prognoz w 2035 r. ta relacja się odwróci, w stosunku 1 do 2. Według raportu PARP pt. „Bilans kapitału ludzkiego” pracodawcy rzadko umieją zarządzać wiekiem pracowników, a osoby starsze często postrzegają jako droższe, mniej elastyczne, mniej wydajne, słabiej przygotowane do pracy, nieznające nowych technologii. Zacytowała jedną z wypowiedzi wiceministra pracy Marka Buciora, który stwierdził, że „jeżeli wydłużymy czas pracy, wydłużymy też czas pobierania rent, prawdopodobne jest też, że więcej osób będzie korzystało z rent inwalidzkich, co spowoduje większe wydatki w tym zakresie”. Jak podkreśliła redaktor naczelna kwartalnika „Dialog”, niezwykle zatrważający jest fakt, że w Polsce rośnie liczba osób po 50. roku życia popełniających samobójstwa z powodów

ekonomicznych. W opinii prof. Aleksandra Araszkiewicza, wiceprezesa Polskiego Towarzystwa Psychiatrycznego, w tym wieku pracownicy szczególnie integrują się z zakładem pracy, a jej utrata powoduje, że czują się oni bezwartościowi, czują, że zawiedli rodzinę i tracą grunt pod nogami, nie wierzą, że znajdą inną pracę. Dlatego takich samobójstw będzie coraz więcej i dotyczy to zarówno kierowników, jak i robotników.

Nie straszmy ludźmi starszymi! Profesor Elżbieta Kryńska z Uniwersytetu Łódzkiego zwróciła uwagę, że w latach 2011–2012 nastąpiło przecięcie dwóch krzywych, kiedy to wyrównuje się liczba osób starszych (60–65 plus) i młodych – do 17 lat. Oznacza to wyraźny proces starzenia się polskiego społeczeństwa, lecz, jak zwróciła uwagę prof. Kryńska, nie jesteśmy w tym odosobnieni. Jej zdaniem temat ten jest w Polsce poniekąd wyolbrzymiany. Starzenie się społeczeństwa po prostu istnieje i nie powinno się nim straszyć obywateli, wpajając im, że ludzie starsi utrzymywani będą z zasiłków opieki społecznej.

Konkurencyjność przedsiębiorstw upadnie, ponieważ ludzie starsi nie są twórczy, boją się podejmować ryzyko.

Profesor Kryńska przypominała, że problemy starzenia się społeczeństw zostały dostrzeżone wiele lat temu w krajach wysoko rozwiniętych. Dlatego też na początku lat 90. sformułowane zostały zalecenia OECD, będące odpowiedzią na nieuchronne procesy demograficzne. Są nimi:

- zwiększenie okresu opłacania składek niezbędnych do uzyskania prawa do otrzymywania emerytury w pełnej wysokości;
- zwiększenie wysokości przyszłej emerytury z każdym przepracowanym rokiem;
- zniesienie konieczności całkowitej rezygnacji z pracy w momencie rozpoczęcia pobierania emerytury;

- podwyższanie wieku nabywania uprawnień emerytalnych oraz minimalnego wieku uprawniającego do wcześniejszej emerytury;
- wyeliminowanie programów zachęcających do wcześniejszych emerytur;
- uniemożliwienie wykorzystania świadczeń rentowych i innych świadczeń socjalnych alternatywnych wobec wynagrodzenia za pracę źródeł utrzymania prowadzącego do dezaktywacji zawodowej.

Zalecenia te zostały wpisane w ramach Europejskiej Strategii Zatrudnienia, która proponuje:

- wspieranie aktywnego starzenia się, w tym odpowiednich warunków pracy, poprawę opieki zdrowotnej w pracy oraz stosowanie odpowiednich zachęt do pozostania w pracy i zniechęcanie do wczesnego przechodzenia na emeryturę;
- wypracowanie nowoczesnych systemów opieki społecznej (w tym emerytalnej

i zdrowotnej), zapewniających ich dostosowanie społeczne, stabilność finansową i zdolność reagowania na zmieniające się potrzeby tak, aby wspierać aktywność zawodową i wydłużać okres życia zawodowego.

Analizując sposoby aktywizacji zawodowej, prof. Kryńska podzieliła je na wąskie i szerokie. Wąskie skoncentrowane są na ograniczaniu dostępu do alternatywnych źródeł utrzymania. Natomiast szerokie stanowią

Wydłużanie życia zawodowego nie może w pracy zaczynać się na końcu kariery. Myśl o tym, że będziemy pracowali dłużej, musi towarzyszyć nam od początku życia zawodowego.



Fot. CPS Dialog



Fot. CPS Dialog

połączenie podejścia wąskiego z działaniami w otoczeniu środowiska pracy, a więc edukacyjnym, zdrowotnym, społecznym. Oprócz podejścia wąskiego i szerokiego można też mówić o niestandardowej koncepcji, tzw. *silver economy* (srebrna gospodarka), skupiającej się na dostrzeżeniu i wykorzystaniu potencjału osób starszych.

„Seniorzy stanowią bardziej atrakcyjną grupę biznesu. Są coraz lepiej wykształceni, dysponują czasem, doświadczeniem, których brakuje młodym. Grupa ta stanowi potencjał dochodowy oraz niezwykle potencjał intelektualny, potencjał postaw i zachowań” – mówiła prof. Kryńska.

Niestety, stopa zatrudnienia osób w wieku 55–64 lat w Polsce jest niższa o 10 pkt proc. niż w Europie, gdzie na 1000 pracowników zatrudnionych jest 474 osób w tym wieku, w Polsce – 369. W przypadku kobiet luka między UE a Polską wynosi ok. 130 na każde tysiąc kobiet od 55. do 64. roku życia, w przypadku mężczyzn ok. 74. Wcześniejszy jest też wiek opuszczania rynku pracy.

Odpowiadając na pytanie, dlaczego taka sytuacja ma miejsce, prof. Kryńska wyodrębniła 4 grupy przyczyn:

- determinanty legislacyjne, na które składają się: wiek nabywania uprawnień emerytalnych w poszczególnym systemie emerytalnym, tj. 60 i 65 lat, wyłączenie części zawodów z powszechnego systemu eme-

rytalnego i prawna ochrona zatrudnienia osób w wieku przedemerytalnym wynosząca 4 lata, co powoduje, że na 5 lat przed uzyskaniem uprawnień emerytalnych pracodawcy rozstają się z pracownikiem;

- determinanty polityczne, do których należy zaliczyć: politykę wobec bezrobocia – zmniejszenie podaży pracy poprzez dostęp do wcześniejszych emerytur oraz brak konsekwencji działań – reforma emerytalna 1999 r. i likwidacja wcześniejszych emerytur w 2009 r., a co za tym idzie, masowy odpływ pracowników z rynku pracy;
- determinanty środowiska pracy, na które składają się: korzystna relacja emerytury do zarobków, szczególnie wśród osób nisko uposażonych, możliwość łączenia emerytury z pracą, w tym także w szarej strefie, co może poprawić sytuację materialną osób w wieku starszym, zmniejszenie ryzyka całkowitej utraty źródła dochodów (emerytura niezależnie od tego jak wysoka jest stałym, pewnym źródłem dochodu), sytuacja na rynku pracy, a więc zatrudnienie na czas określony i niepewna kondycja pracodawców, nacisk wymagań i zagrożeń płynących ze środowiska zawodowego, napór nowych technologii i nowych form postępowania z pracownikami;
- determinanty indywidualne/instytucjonalne, na które składają się uwarunkowania rodzinne, osobiste, a więc także potrzeba zapewnienia opieki członkom rodziny i świadczenia wzajemnej pomocy, brak profilaktyki zdrowotnej.

W opinii prof. Kryńskiej podstawowymi warunkami do aktywizacji ludzi starszych są: dostęp do edukacji ustawicznej, rozwój nietypowych form zatrudnienia, w tym tzw. stopniowe wygaszanie, zwiększenie atrakcyjności pracy jako źródła dochodu wobec źródeł al-

W Polsce nie ma jasnego zarządzania wiekiem w przedsiębiorstwach. Starszych pracowników nie szkoli się, nie przydziela się zadań dostosowanych do ich możliwości, nie awansuje, a niejako „zamraża” w powtarzalnych obowiązkach.

ternatywnych, rozwój profilaktyki zdrowotnej, poprawa środowiska pracy, zmiana postaw pracodawców, a także indywidualizacja podejścia osób starszych na rynku pracy, czyli metody aktywizacji dostosowane do ich potrzeb i możliwości.

Do głównych obaw związanych z aktywizacją zawodową osób starszych należą:

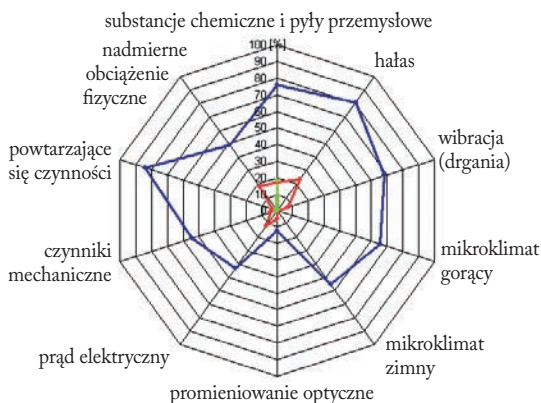
- następujące wraz z wiekiem obniżenie produktywności zasobów pracy;
- wśród osób starszych obserwuje się częściej niż wśród młodszych stosunkowo niski poziom kreatywności, dynamizmu oraz przedsiębiorczości przy jednoczesnej skłonności do postaw zachowawczych;
- rosnące wraz z wiekiem prawdopodobieństwo pogorszenia stanu zdrowia, niepełnosprawności, czy wręcz uzależnienia od opieki;
- panujący mit, że starsi pracownicy zajmują miejsca pracy młodym, podczas gdy nie ma doskonałej substytucji między młodymi a starszymi pracownikami.

Nie jesteśmy stworzeni do ciężkiej pracy.

Profesor Danuta Koradecka, dyrektor Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego, w swojej prezentacji zaznaczyła, że w Polsce przeciętny okres pobierania emerytury wynosi 18 lat, ale są pewne grupy, które pobierają te świadczenia dłużej, jak np. kolejarze – 20 lat i 3 miesiące. Przypomniała, że wydolność fizyczna pracownika z wiekiem w sposób naturalny się obniża, jeżeli wymagania pracownicze wobec niego nie zostaną zmienione. Przedstawiła wyniki badań przeprowadzonych na grupie 640 mężczyzn, w których badano zmiany wydolności fizycznej przy pracy umysłowej, fizycznej, średnio ciężkiej i ciężkiej. Wynika z nich jednoznacznie, że do ciężkiej pracy fizycznej ludzie nie są przystosowani i nie powinno być już dzisiaj problemu z zastąpieniem jej mechanizacją.

„To, co wiemy o warunkach funkcjonowania człowieka w środowisku pracy należy wykorzystać tak, by tworząc miejsca pracy, zapewnić właściwe funkcjonowanie zarówno

WYKRES 1. Subiektywna ocena poszczególnych czynników zagrożeń zawodowych nie pokrywa się z ich obiektywną oceną i danymi GUS



Odsetek pracowników zatrudnionych w warunkach zagrożenia czynnikami środowiskowymi. Porównanie wyników [badań ankietowych](#) i [badań środowiskowych](#) (wg CIO-PIB) oraz [danych statystycznych](#) (Z-10).

CIOPIB

Źródło: Koradecka D., et al. (2010), *A comparative study of objective and subjective assessment of occupational risk. International Journal of Occupational Safety and Ergonomics (JOSE)*, Vol. 16, No. 1.

młodemu, jak i starszemu pracownikowi” – mówiła prof. Koradecka. Dodała, że „w zdolności do pracy bardzo istotną kwestię odgrywa podejście subiektywne, dodanie ludziom odwagi, że mogą pracować”. Oczywiście zupełnie inaczej wygląda to w różnych grupach zawodowych, bardzo dobrze mają się osoby zatrudnione w finansach i ubezpieczeniach, telekomunikacji, a znacznie gorzej rolnicy i pracujący w przemyśle metalowym i drzewnym.

Z badań CIOPIB wynika, że w zawodach, w których występuje obciążenie intelektualne, znacznie lepsi są pracownicy starsi, którzy lepiej radzą sobie z sytuacjami stresowymi, konfliktowymi. Wyraźnie wyższy jest u nich także wskaźnik poczucia więzi z zawodem. U osób do 25. roku życia wynosi on 11,4 proc., u osób powyżej 50. roku życia – 51,4 proc.

Profesor Koradecka zwróciła uwagę na fakt, że w Polsce, w ciągu tygodnia dochodzi do ponad 2 tys. wypadków przy pracy, w każdym tygodniu w pracy ginie 10 osób. Co istotne, ponad połowę poszkodowanych stanowią zatrudnieni w wieku między 20. a 40. rokiem życia.

Mówiąc o zarządzaniu wiekiem, prof. Koradecka podkreśliła, że dotychczas nasze życie wyglądało tak, że najpierw były lata nauki, później pracy, a na końcu emerytura. Teraz musimy mieć czas wolny, czas dla rodziny i cały czas się uczyć, a wszystko to jednocześnie.

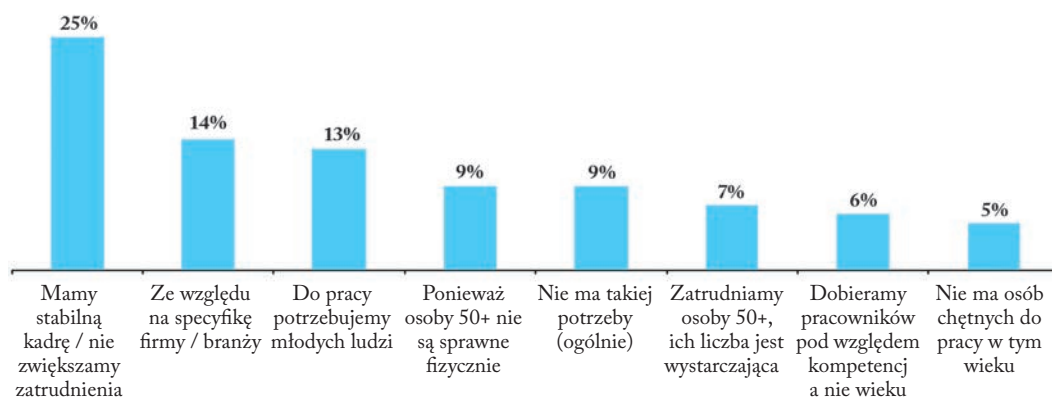
Biorąc to pod uwagę, podstawowymi czynnikami ograniczającymi zatrudnianie osób starszych są: organizacja pracy i technologia, indywidualne cechy osób starszych oraz uwarunkowania ekonomiczne i społeczne. W tym miejscu warto wskazać na Zalecenie nr 162 MOP z 4 czerwca 1980 r. dotyczące pracowników w starszym wieku, które mówi, iż w ramach polityki krajowej na wszystkich etapach życia zawodowego powinny zostać podjęte środki umożliwiające pracownikom w starszym wieku kontynuowanie zatrudnienia w zadowalających warunkach pracy. Należy zastosować: ograniczenie szczególnie obciążających warunków pracy, zmianę form organizacji pracy i czasu pracy, które prowadzą do stresu lub przeciążenia rytmem pracy, dostosowanie stanowiska pracy i zadań do możliwości pracowników z uwzględnieniem dostępnych środków technicznych, a w szczególności zasad ergonomii, w celu ochrony zdrowia, zapobiegania wypadkom i zachowania zdolności do pracy, zapewnienie systematycznego nadzoru nad stanem zdrowia pracowników. Jak podkreślała

prof. Koradecka, generalnie człowiek nie jest stworzony do ciężkiej pracy i dotyczy to zarówno starszych, jak i młodych, tyle tylko, że młody może więcej niedogodności w tym zakresie znieść i zaakceptować.

Duże firmy chętniej zatrudniają starszych. Katarzyna Gurszyńska z agencji pośrednictwa pracy i pracy tymczasowej Randstad przekazała wyniki badania pt. „Plany pracodawców”. Wynika z nich, że osoby w wieku 50 plus najczęściej zatrudniają duże przedsiębiorstwa (powyżej 250 osób). W wypadku małych firm (do 9 pracowników) pozytywnie odpowiedziało tylko 6 proc. firm, które zatrudniają pracowników w tym wieku. W opinii 93 proc. pracodawców pracownicy w wieku 50 plus to dobrzy specjaliści. 83 proc. respondentów uważa, że są oni bardziej dyspozycyjni, bardziej skupiają się na powierzonych im zadaniach niż ich młodsi koledzy. 55 proc. badanych zgodziło się ze stwierdzeniem, że osoby w tym wieku wykazują większe zaangażowanie. Równie interesujące jest to, że 80 proc. respondentów stwierdziło, iż dojrzałsi pracownicy są bardziej opanowani przy podejmowaniu negocjacji w firmie, czy wykonywaniu swoich zadań codziennych. Na pytanie, czy pracodawcy gotowi są wesprzeć aktywność zawodową osób

WYKRES 2. Powody niewspierania aktywności zawodowej osób w wieku 50+

Dlaczego Pana(i) firma nie podejmuje działań wspierających program aktywności zawodowej osób w wieku 50+ poprzez zatrudnianie lub chęć zatrudniania osób powyżej 50-ego roku życia? (Tylko odpowiedzi, które osiągnęły 5% wskazań).



Źródło: Instytut Badawczy Randstad i TNS OBOP. XIII fala, listopad 2011; N=158

w wieku 50 plus, 42 proc. pracodawców powiedziało, że już to robi, 53 proc. natomiast, że nie są na to gotowi. Tylko 5 proc. respondentów odpowiedziało, że nie ma osób chętnych do pracy w tym wieku.

Według badań Randstad pracownicy w wieku 55 plus częściej jednak obawiają się utraty pracy niż ich młodszy koledzy. Mają też mniejsze przekonanie o możliwości znalezienia nowej pracy. Jednocześnie jednak tylko ok. 11 proc. badanych w najstarszej grupie wiekowej przyznaje, że aktywnie poszukuje nowego zatrudnienia. Trzymają się swojego stanowiska i raczej nie myślą, by je zmieniać.

Zmiana myślenia o seniorach. W opinii dra Pawła Kubickiego z Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową kluczowymi wyzwaniami dla polskiego rynku pracy w najbliższej przyszłości są: zmiana sposobu myślenia o starości i starzeniu się, zmiana zasad organizacji pracy, zmiana zasad tworzenia dóbr i usług, oraz zmiana funkcjonowania całego społeczeństwa, co ma przełożenie praktyczne na rynek pracy.

Według niego istotnym problemem do szybkiego rozwiązania jest przekonanie społeczeństwa, że osoby w wieku 50 plus nie zabierają pracy młodym, bo dziś tak uważa 32 proc. pytanym respondentów.

Jeżeli mówimy o pracy umysłowej, to pracodawca, mając do wyboru dwie kobiety o takim samym wykształceniu i kwalifikacjach, w powszechnym przekonaniu, w 82 proc. wybierze tę młodszą. Jeśli chodzi o mężczyzn, to odsetek ten wynosi 80 proc.” – mówił dr Kubicki.

Drugim problemem, o którym wspomniał, jest zmiana zasad organizacji pracy. Jego zdaniem poza firmami zachodnimi lub dużymi firmami polskimi, które wprowadziły standardy zarządzania różnorodnością, firmy nie potrafią sobie z tym poradzić. Dyskryminują

bądź usuwają ludzi starszych, gdyż nie znają rytuału łagodnego przejścia z fazy aktywności zawodowej do dezaktywizacji. Trzeba jednak zaznaczyć, że procedury te nie są kosztowne i skomplikowane. Nie ma jednak wątpliwości, że w kolejnych latach konieczne będzie dostosowanie procedur postępowania oraz ścieżek kariery z punktu widzenia ich wydłużania zamiast zamykania w okolicach 50. czy nawet 60. roku życia.

Wartość zespołów międzypokoleniowych. „Współpraca międzypokoleniowa przynosi sukcesy w każdym czasie, miejscu i w każdym biznesie” – mówił podczas konferencji Mariusz Kunda, dyrektor HR w PGE SA.

Poinformował, że w jego firmie osoby w wieku 50 plus stanowią 37,5 proc. ogółu zatrudnionych, a z tego 22 proc. to kobiety. Zaprezentował rozwiązania skierowane do grupy osób o większym doświadczeniu życiowym: wydłużoną ochronę gwarancyjną (1 rok lub 2 lata powyżej norm Kodeksu pracy), wydłużony okres wypowiedzenia umowy o pracę dla pracowników długoletnich (u dwóch pracodawców) oraz dwie edycje Programu Dobrowolnych Odejsć Przedemerytalnych dla pracowników PGE Dystrybucja, którzy spełniają odpowiednie warunki.

Odnosił się również do budowania zespołów międzypokoleniowych w firmie. Zaznaczył, że mimo różnicy wiekowej w pracy można budować synergii między pokoleniami. Należy jedynie wziąć pod uwagę, jakie są wartości osobiste pracowników, kultura danej organizacji oraz co motywuje danych ludzi i jakie są preferowane style przywództwa danej generacji. Należy zatem być elastycznym i świadomym różnic między pokoleniami, ale efektywnie zarządzać zespołami międzypokoleniowymi.

Mówiąc o starzeniu się ludności w perspektywie 20 czy nawet 50 lat, niezbędne jest przesunięcie granicy starości. Osoba w wieku 60 plus będzie wtedy postrzegana jako młodsza i bardziej aktywna zawodowo.

Debata partnerów. Drugą część konferencji stanowiła debata z udziałem partnerów społecznych będących przedstawicielami wszystkich 7 reprezentatywnych organizacji związkowych i pracodawców.

Anna Grabowska przytoczyła ich wypowiedzi, jakie padały podczas debat w rozmaitych gremiach na temat wydłużenia wieku emerytalnego i następstwa tego kroku dla uczestników rynku pracy. Jedni podkreślali, że to obywatele powinni zdecydować, czy chcą pracować dłużej. Inni, że trzeba brać pod uwagę staż pracy, a nie wiek. Jeszcze inni chcieli wydłużyć wiek emerytalny szybciej niż rząd albo odbierać zabezpieczenia przysługujące dziś osobom w tzw. wieku przedemerytalnym. Generalnie jednak, jak przypomniała naczelna kwartalnika „Dialog”, i związkowcy, i pracodawcy zgodzili się, że niezbędne jest „obudowanie” decyzji o podwyższeniu wieku emerytalnego politykami państwa poprawiającymi sytuację demograficzną, opiekę zdrowotną czy aktywizowanie starszych bezrobotnych.

Ograniczenie bezrobocia, kształcenie ustawiczne.

Przedstawiciel NSZZ „Solidarność” dr hab. Marcin Zieleniecki podkreślił, że wskaźnik zatrudnienia kobiet w wieku przedemerytalnym, tj. mających ponad 55 lat, to zaledwie 27 proc. W wypadku mężczyzn to ok. 50 proc. Oceniał go jako zatrważający i wymagający szybkiej zmiany. Spór dotyczy jedynie tego, w jaki sposób ten cel osiągnąć. Zdaniem „Solidarności” konieczne jest zmniejszenie bezrobocia, podwyżka wynagrodzeń, poprawa poziomu opieki zdrowotnej. Na dzień dzisiejszy szanse na dotrwanie

w pełni zdrowia do 67 lat są bowiem niewielkie.

Doktor Grzegorz Baczewski, reprezentujący PKPP Lewiatan, przekonywał, że zmiana wieku emerytalnego jest potrzebna. Jako dobry przykład wskazał likwidację wcześniejszych emerytur, co spowodowało, że wskaźnik zatrudnienia osób między 55. a 64. rokiem życia wzrósł z 31 do 37 proc., a stopa bezrobocia w tej grupie wiekowej przy-

rastała najwolniej mimo trudnych warunków ekonomicznych. Samo podwyższenie wieku emerytalnego nie jest jednak wystarczające. Zauważył, że czynnikiem szybkiej dezaktywizacji zawodowej osób starszych jest obawa przed utratą pracy i brak szans na znalezienie nowej. Przedstawiciel Lewiatana zaznaczył, że tak będzie się działo, jeżeli nadal będą utrzymywane obecne warunki ochronne osób w wieku przedemerytalnym. Zamiast tego należy poddawać te osoby np. kształceniu ustawicznemu.

„Pracownik mający poczucie, że posiada kompetencje potrzebne na rynku pracy, będzie też miał poczucie, że pracę utrzyma lub w razie jej utraty będzie w stanie podjąć nową” – powiedział dr Baczewski.

Wskazał też na potrzebę zindywidualizowanego podejścia do aktywizacji zawodowej oraz że roli tej nie są w stanie wykonać obecne publiczne służby zatrudnienia. Ich działania powinny zostać wsparte przez podmioty prywatne.

Indywidualne podejście, szanse na przekwalifikowanie. Iwona Borchulska z Forum Związków Zawodowych przypomniała, że związek zgłosił konkretne propozycje rozwią-

Senior może nauczyć juniora metod rozwiązywania problemów, sposobów podejmowania decyzji, zrozumienia panujących reguł, lojalności wobec firmy, może pomagać w wyznaczeniu ścieżek kariery, w zrozumieniu, że praca jest miejscem społecznym oraz jaką ma wartość. Młodszy pracownik może pomóc starszemu w opanowaniu nowoczesnych narzędzi komunikowania, pokazać świeże spojrzenie na dany problem, зараzić entuzjazmem, być inspiratorem poszukiwania wiedzy.

zań, jakie należy przyjąć w związku z wydłużeniem wieku emerytalnego, ale niestety rząd na nie nie reaguje. Wskazała przykład branży ochrony zdrowia, która „obecnie przechodzi w okres biznesu i zysku, za co społeczeństwo na pewno zapłaci, szczególnie jego starsza część”. Podkreśliła problemem zatrudnienia na kontraktach. Zaznaczyła, że zawsze należy podchodzić do poszczególnych osób indywidualnie, gdyż w różnym wieku obniża się im lub podwyższa fizyczna zdolność do pracy. W przeszłości regulowano to zdroworozsądkowo i było to najlepsze rozwiązanie.

Według Bogny Nowak-Turowieckiej ze Związku Rzemiosła Polskiego samo podwyższenie wieku emerytalnego, bez np. polityki prorodzinnej czy stworzenia możliwości przekwalifikowania, nie spowoduje, że cel zmiany zostanie osiągnięty. W jej opinii nie można jednak przekwalifikowywać się w każdym wieku. Zresztą propozycje szkoleń oferowane bezrobotnym są często bezsensowne, niedostosowane do potrzeb rynku.

Finansowe zachęty dla pracodawców.

Doktor Joanna Plak z Business Centre Club wskazywała, że pracodawcy pozostaną bez wyjścia i będą musieli sięgać do starszych pracowników. Dziś nie są na to gotowi, dlatego potrzebna jest np. kampania społeczna w tym zakresie. Należy zwrócić uwagę, że chociażby doświadczenie kompensuje inne ubytki związane ze starzeniem się. Należy też uświadomić pracodawcom, że pozostawienie starszego pracownika, doksztalcenie go, czy dostosowanie miejsca pracy do jego potrzeb jest po prostu tańsze niż przyjmowanie nowego i przyuczanie go do pracy od podstaw. Wskazała, że warto pamiętać, iż osoby starsze są lojalne, szanują pracę, są kompetentne. Do tego niezbędna jest jednak odpowiednia strategia zarządzania wiekiem w firmach. Powołała się np. na wzory belgijskie, gdzie podpisano tzw. pakt międzypokoleniowy.

Zdaniem Bogdana Grzybowskiego z OPZZ pracodawcy obłudnie mówią o trosce wobec starszych pracowników, proponując jednocześnie likwidację świadczeń przedemerytalnych.

Wyliczył, że obecnie w Polsce mamy 2,7 mln zarejestrowanych bezrobotnych. Do tego należy dodać 960 tys. niezarejestrowanych. W końcu czerwca na rynek pracy wchodzi 700 tys. absolwentów. Ponad 2 mln ludzi wyjechało z Polski ze względów ekonomicznych. Dla ponad 5 mln brakuje miejsc pracy. Zdaniem przedstawiciela OPZZ poprawa sytuacji osób starszych na rynku pracy będzie możliwa tylko wtedy, gdy pracodawcom będzie się to opłacać. Na przykład nie powinni płacić składki za osoby w wieku emerytalnym, otrzymywać specjalne dodatki za zatrudnianie osób starszych czy wracających z bezrobocia. Tak zwane instrumenty miękkie nic tu nie pomogą.

Stanowisko to poparła dr Monika Gładoch reprezentująca Pracodawców RP. Argumentowała, że pracodawcy oczekują takich właśnie zachęt do zatrudniania osób starszych. „Chodzi przede wszystkim o ożywienie rynku pracy i to głównie w małych firmach, których w Polsce jest najwięcej” – mówiła. Do tego, jak podkreśliła, trzeba obniżyć koszty pracy, zdecydować się na alternatywne formy zatrudnienia. „Wybór jest prosty: albo stabilizacja za wszelką cenę i brak nowych miejsc pracy, albo różne formy jej wykonywania w zamian za nowe oferty zatrudnienia” – mówiła przedstawicielka Pracodawców RP.

Na zakończenie konferencji oczywiste było, że nie wyczerpano tematu, a zebrani goście chętnie dyskutowaliby dłużej. Jednak niewątpliwie udało się wymienić poglądy, doświadczenia, dobre praktyki, co może stanowić zapowiedź kontaktów ze światem nauki i partnerów społecznych na platformie, jaką jest kwartalnik „Dialog”. ■

Dominika Szaniawska

Kalendarium dialogu

– w zespołach problemowych Trójstronnej Komisji, na konferencjach i seminariach

1.03.2012 posiedzenie Zespołu Problemowego ds. Budżetu, Wynagrodzeń i Świadczeń Socjalnych. Tematyka spotkania dotyczyła zmian w prawie energetycznym, przeglądu ulg podatkowych oraz różnego rodzaju transferów społecznych.



Fot. CPS Dialog

W opinii wyrażonej przez związkowców dopłaty do energii dla osób najuboższych są niezbędne. Za konieczne uznali przede wszystkim podwyższenie kwoty uprawniającej do zasiłków z pomocy społecznej. Natomiast w opinii przedstawiciela PKPP Lewiatan tworzenie odrębnego tytułu dotyczącego tej kwestii jest zbędne. Podobnie, jego zdaniem, ma się rzecz z różnymi rozwiązaniami, które nie zawsze przynoszą korzyści rzeczywiście ubogim, a często korzystają z nich osoby wręcz bogate. Wskazywał np. na wspólne rozliczenie małżonków z PIT, niski podatek od nieruchomości czy ulgę internetową. Zbyt wiele ulg trafia do emerytów i rencistów, a zbyt mało do rodzin wielodzietnych. W efekcie, zaznaczył przedstawiciel Lewiatana, dochodzi do redystrybucji ulg w ten sposób, że to dziadkowie wspomagają wnuki, np. finansując im dojazd do szkoły czy pracy. Dodał, że nie można też dłużej pomagać finansowo wczesnym emery-

tom. Zaproponował zróżnicowanie wysokości zasiłku dla bezrobotnych w zależności od ich miejsca zamieszkania, by w ten sposób nie zniechęcać do zatrudnienia relatywnie wysokimi świadczeniami tam, gdzie pracę można znaleźć.

14.03.2012 posiedzenie Zespołu ds. Ubezpieczeń Społecznych Trójstronnej Komisji. Omawiano rządowe propozycje dotyczące wieku emerytalnego.



Fot. CPS Dialog

Dyrektor Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego Danuta Koradecka wyjaśniała, że o tym, czy ludzie mogą dłużej pracować w zdrowiu, decydują przede wszystkim warunki pracy. Jednym z istotnych wskaźników jest w tym wypadku tzw. wydolność tlenowa, szczególnie istotna w ciężkiej pracy fizycznej. Ta zaś z wiekiem istotnie się zmniejsza. Drugi ważny czynnik to zdolność adaptacji do wysokich i niskich temperatur, która także jest gorsza u osób starszych. Wskazała też na wskaźnik zdolności do pracy składający się z czynników obiektywnych (stwierdzone choroby i absencje w pracy) oraz subiektywnych (chęć do pracy, satysfakcja). Według badań CIOP-PIB w Polsce chce

nadal pracować 68 proc. osób mających 60 lat i więcej.

Wiceminister Czesława Ostrowska poinformowała, że obecnie nie ma problemu bezrobocia osób starszych, gdyż wśród tych po 55. roku życia bezrobotnych jest ok. 22 proc., czyli podobnie jak wśród młodych do 35 lat. Zaznaczyła jednak, że problem ten zmieni się ok. 2015 r. i wtedy konieczne będzie szczególne zajęcie się przez urzędy pracy aktywizacją zawodową osób w wieku 55 plus, a nawet starszych.

Za wydłużeniem wieku emerytalnego opowiedzieli się przedstawiciele organizacji pracodawców, choć część z nich zaznaczała konieczność wprowadzenia dla starszych pracowników rozwiązań osłonowych.

22.03.2012 posiedzenie plenarne Trójstronnej Komisji pod przewodnictwem ministra pracy i polityki społecznej Władysława Kosiniaka-Kamysza. Udział wzięli w nim również: prezes Rady Ministrów Donald Tusk, minister finansów Jan Vincent-Rostowski, wiceministrowie z resortów: gospodarki, skarbu państwa, transportu, budownictwa i gospodarki morskiej, zdrowia, edukacji narodowej, rozwoju regionalnego, spraw wewnętrznych, nauki i szkolnictwa wyższego, rolnictwa i rozwoju wsi oraz KPRM. Debatowano przede wszystkim nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw przewidującym podniesienie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn do 67. roku życia. Przewodniczący Zespołu Problemowego ds. Ubezpieczeń Społecznych Jan Klimek poinformował, że strona związkowa negatywnie oceniła propozycję rządową, szczególną uwagę zwracając na następujące kwestie: przyjęta przez rząd zbyt pilnie, ustawodawca w swojej propozycji skupił się jedynie na wydłużaniu wieku emerytalnego przy braku rozwiązań, które poprawiłyby sytuację systemu ubezpieczeń społecznych znacznie szybciej, np. przez uzależnienie składek od faktycznie osiąganych dochodów. Organizacje pracodawców z kolei generalnie

opowiedziały się za podniesieniem wieku emerytalnego, zwracając jednocześnie w swych opiniach uwagę m.in. na brak towarzyszących rozwiązań projektowanych do implementacji zmian w systemie ubezpieczeń społecznych czy brak konkretnych propozycji rozwiązań, które wpłynęłyby na poprawę obecnej sytuacji demograficznej w Polsce. Generalnie pracodawcy poparli jednak projekt rządowy. PKPP Lewiatan zgłosił nawet postulat, by wiek emerytalny był podnoszony szybciej niż zaproponowano w projekcie rządowym o dwa miesiące co jeden miesiąc.



Fot. CPS Dialog

Jan Klimek poinformował, że 21 marca br., na ręce przewodniczącego Komisji złożono przyjęte w tym dniu stanowisko strony społecznej zespołu, w którym obie strony dostrzegły, że rekomendacje dla rządu wspierające podniesienie aktywności zawodowej, wskazane w ich stanowiskach, są w dużej części zbieżne.

Premier Donald Tusk stwierdził, że tryb prowadzenia konsultacji społecznych w sprawie podwyższenia wieku emerytalnego w wymiarze prawnym i proceduralnym był prawidłowy. Zwrócił uwagę, że prognozy demograficzne wynikające z zachodzących procesów i obserwowanych trendów demograficznych jasno i bezdyskusyjnie pokazują starzenie się polskiego społeczeństwa. Podkreślił, że reakcją na zjawisko starzenia się ludności jest podnoszenie ustawowego wieku emerytalnego, jak dzieje się to w innych państwach Unii Europejskiej borykających się z tymi samymi

problemami demograficznymi. Utrzymanie w tej sytuacji obecnie obowiązującego wymiaru wieku uprawniającego do przejścia na emeryturę (60 lat u kobiet, 65 lat u mężczyzn) nieuchronnie będzie skutkowało bardzo niskimi emeryturami. Premier podkreślił, że rolą rządu jest podejmowanie trudnych decyzji zmierzających do zrównoważenia systemu ubezpieczeń społecznych i zapewnienia bezpieczeństwa tego systemu z punktu widzenia finansów publicznych w perspektywie przyszłych kilkunastu i kilkudziesięciu lat.

Jerzy Bartnik (ZRP) zaapelował o dalszą spokojną rozmowę na temat podniesienia wieku emerytalnego i rzeczowe przeanalizowanie zgłoszonych do projektu uwag. Tadeusz Chwałka (FZZ) zwrócił uwagę, że projekt zmiany ustawy w zakresie podniesienia i zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn do 67. roku życia określa jedynie techniczny sposób przechodzenia na emeryturę, a to zdaniem związku – rozwiązanie niewystarczające. Stwierdził, że na wysokość emerytury mają wpływ cztery czynniki: ilość lat składkowych, wysokość wynagrodzenia, stopa zwrotu z OFE i wzrost PKB. Wyraził oczekiwanie podjęcia rozmów na temat rozwiązań z zakresu zabezpieczenia pracownika w całym cyklu pracy aż do emerytury, polityki prorodzinnej, zdrowotnej oraz programów skierowanych do pracowników 50 plus, 60 plus.

Andrzej Węglarz (Pracodawcy RP) za pytanie kluczowe w swej wypowiedzi uznał nie to, czy podnosić wiek emerytalny, ale jak to zrobić. Podkreślił, że nie wystarczy zaproponować wydłużenia wieku emerytalnego, ale należy rozważyć konkretne propozycje Pracodawców RP w obszarach: rynek pracy, ochrona zdrowia, trzeci filar, pracownicze programy emerytalne, jeden system emerytalny zamiast obecnych sześciu.

Piotr Duda (NSZZ „Solidarność”) sprzeciwił się podniesieniu biologicznego wieku przejścia na emeryturę do 67 lat. Powiedział, że 2 mln podpisów Polek i Polaków w sprawie referendum pokazuje nastroje społeczne w tej sprawie. Ponadto wyraził opinię, że Fundusz

Rezerwy Demograficznej został zaniedbany, co jest szczególnie ważne z uwagi na projektowane zmiany w systemie emerytalnym. Dobrowolność przechodzenia na emeryturę uznał za kwestię zasadniczą. Zdaniem przewodniczącego NSZZ „Solidarność” należy zrobić wszystko w celu uszczelnienia systemu i doprowadzić do sytuacji, by pracownicy pozostawali w zatrudnieniu, co oznacza zasilanie systemu ubezpieczeń społecznych składkami.

Wojciech Warski (BCC) podkreślił, że wydłużenie wieku emerytalnego jest krokiem koniecznym, ale jako rozwiązanie jednostkowe – głęboko niewystarczającym. Za szczególnie istotne uznał stworzenie programu aktywizacji zawodowej adresowanego do ludzi młodych (18 plus).

Jan Guz (OPZZ) przypomniał, że wg OECD nie zaleca się podnoszenia wieku emerytalnego w państwach, gdzie występuje wysokie bezrobocie. Zwrócił uwagę, że OPZZ wielokrotnie wnioskowało, aby po 12 latach dokonać oceny zreformowanego systemu ubezpieczeń społecznych.

Jeremi Mordasewicz (PKPP Lewiatan) wskazał, że podwyższenie wieku emerytalnego jest niezbędne, ponieważ dla kolejnych przechodzących na emeryturę roczników dłuższa aktywność zawodowa oznaczać będzie relatywnie wyższe świadczenie, zaś z punktu widzenia rozwoju gospodarczego najważniejszym efektem podniesienia wieku emerytalnego powinno być powstrzymanie spadku zatrudnienia, a w konsekwencji wzmocnienie czynników sprzyjających wzrostowi PKB. Dodał, że na godną emeryturę możemy liczyć wtedy, gdy stosunek między okresem pracy a emerytury wynosiłby 3 do 1 (czyli 45 lat pracy, 15 lat emerytury).

Następnie odbyła się dyskusja dotycząca projektu z udziałem szerokiego grona ekspertów strony rządowej, pracodawców i związków zawodowych.

23.03.2012 posiedzenie Zespołu ds. Współpracy z Międzynarodową Organizacją Pracy poświęcone wnioskowi przewodniczącego

OPZZ dotyczącemu ratyfikacji Konwencji nr 131 dotyczącej ustalania płac minimalnych z 1970 r. oraz dalszych części Konwencji nr 102 odnośnie minimalnych norm zabezpieczenia społecznego z 1952 r., a także dyskusji na temat kwestii umów zawieranych między partnerami społecznymi a MPiPS w związku z uczestnictwem w sesji Międzynarodowej Konferencji Pracy. Zdaniem OPZZ niezbędne jest przygotowanie fachowej ekspertyzy, która wraz z materiałami przygotowanymi przez partnerów społecznych mogłaby stanowić dobry materiał do dalszej dyskusji.

19.04.2012 konferencja w CPS Dialog inaugurująca kampanię „Partnerstwo dla prewencji”, zorganizowana przez Europejską Agencję Zdrowia i Bezpieczeństwa w Pracy, a w Polsce CIOP – PIB. Celem kampanii jest wypracowanie wspólnej strategii działań pracodawców i pracowników na rzecz zdrowego i bezpiecznego miejsca pracy oraz wezwanie pracowników i pracodawców do współpracy na rzecz tworzenia fundamentów bardziej zrównoważonej kultury zarządzania bezpieczeństwem w Europie.

23.04.2012 konferencja pt. „Przy stole czy na ulicy? Przyszłość dialogu społecznego w Polsce” zorganizowana w UKSW w Warszawie. Profesor dr hab. Krzysztof Jasiecki (IFiS PAN) mówił o globalnych tendencjach demokracji na świecie, a szczególnie w Europie i Polsce. Zaznaczył, że według badań „The Economist” pełne demokracje to jedynie 25 państw na świecie obejmujących 11,3 proc. światowej populacji. Polska została umieszczona w grupie tzw. wadliwych demokracji, w której znajdują się 53 państwa obejmujące 27,1 proc. populacji. Profesor Jasiecki wskazał też na konieczność rozwoju dialogu społecznego, w tym autonomicznego wspieranego przez rząd, rewitalizacji TK, odrodzenia się rad pracowniczych, podmiotowego traktowania partnerów społecznych. Profesor Paweł Ruszkowski (UKSW) zauważył, że należy zmodyfikować działania

Trójstronnej Komisji, tak by na początku kadencji wynegocjować pakiet spraw, którymi ma się ona zajmować. W ten sposób partnerzy uczestniczyliby w działaniach rządu, a nie jedynie pojawiali się w niektórych jej punktach, opiniując konkretne akty prawne. Należy wzmocnić WKDS-y, by w terenie powstały projekty rozwiązań prawnych, a także rozstrzygane były konkretne kwestie społeczno-gospodarcze. Dodał, że środowiska akademickie byłyby zainteresowane udziałem w pracach takich gremiów jak WKDS-y, stanowiąc ich zaplecze intelektualne.

26.04.2012 posiedzenie Zespołu Problemowego Trójstronnej Komisji ds. Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej. Porządek obrad obejmował informację na temat prowadzonych w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej prac w związku z realizacją Europejskiej Karty Społecznej (EKS) z 1961 r. i rozszerzeniem zobowiązań Polski oraz dyskusję w tych tematach. MPiPS poinformowało, że do października 2012 r. planuje przygotować sprawozdanie na temat realizacji EKS, które będzie przyjęte przez Radę Ministrów. Liczba konkluzji negatywnych przedłożonych przez Komitet Rządowy EKS dla Polski od lat oscyluje na niezmiennym poziomie około 30 proc., co plasuje nasz kraj pośrodku listy. Według ostatniej oceny z I kwartału 2012 r. mamy przede wszystkim problemy z czasem pracy i wynagrodzeniem za pracę, gdzie Polska już otrzymała ostrzeżenie.

8.05.2012 posiedzenie połączonych zespołów problemowych Trójstronnej Komisji ds. Budżetu, Wynagrodzeń i Świadczeń Społecznych oraz Polityki Gospodarczej i Rynku Pracy. Przedmiotem były m.in. projekt dotyczący likwidacji 50 proc. kosztów uzyskania przychodów w PIT dla twórców oraz wsparcie finansowe dla tzw. odbiorcy wrażliwego.

Jako pierwszy podjęto temat 50-procentowych kosztów uzyskania przychodów. W tej sprawie Forum Związków Zawodowych wy-

stosowało do premiera list, a zawarte w nim argumenty, wyrażające sprzeciw wobec likwidacji przywileju podatkowego dla twórców i artystów, stały się tematem dyskusji członków obydwu zespołów.

Jak mówił Krzysztof Sadowski z należącego do Forum Związku Zawodowego Twórców Kultury, artyści pracują sami, na własnym warsztacie, więc muszą mieć możliwość odliczania kosztów uzyskania przychodu w bardziej realnej wysokości niż ryczałt przewidziany w ustawie o PIT. Odebranie im tej możliwości przyczyni się, w opinii związku, do dalszego marginalizowania kultury narodowej.

Przedstawiciele związków zawodowych i organizacji pracodawców zauważyli, że prawo do 50 proc. kosztów w PIT przysługuje w Polsce nie tylko artystom, pisarzom, muzykom, ale także dziennikarzom, bibliotekarzom, muzealnikom, sportowcom, trenerom oraz sektorowi wynalazczości czy wzornictwa.

Zauważono, że jedną z przyczyn, dla których rozpoczęła się dyskusja o 50-procentowych kosztach uzyskania przychodów w PIT, może być np. korzystanie z nich przez różnych wykładowców, którzy raz napisany wykład wygłaszają wielokrotnie i każdorazowo uznają go za twórczość, od której naliczają owe 50 proc. kosztów uzyskania przychodu w podatku dochodowym.

Przedstawiciele Ministerstwa Finansów zaznaczali, że projekt odebrania 50 proc. kosztów uzyskania przychodu w PIT dotyczy tylko tych, którzy przekroczą pierwszy próg podatkowy. Tymczasem większość Polaków znajduje się w pierwszym progu. To samo dotyczy korzystających z 50 proc. kosztów, z których aż 97 proc. nie przekracza drugiego progu, zarabiając mniej niż 6 tys. zł miesięcznie. Problem dotyczy zatem zaledwie ok. 3 proc. korzystających z 50 proc. kosztów, tj. ok. 17 tys. osób.

Podczas posiedzenia zespołu dyskutowano także o przygotowanych przez rząd analizach dotyczących płacy minimalnej. Uznano, że wymagają one uzupełnienia i aktualizacji.

Kolejny temat obrad połączonych już zespołów dotyczył wsparcia finansowego tzw. wrażliwego odbiorcy energii elektrycznej. Chodzi o osoby ubogie, które powinny dostawać wsparcie od państwa na opłaty energii. Związki zawodowe podkreślały, że pomoc powinna być uzależniona tylko od ubóstwa, a nie, jak obecnie, także od dysfunkcji w rodzinie, do których należą np. przemoc czy alkoholizm.

Zarówno związki, jak i pracodawcy zgodzili się, że wsparcie dla odbiorcy wrażliwego powinno spoczywać na instytucjach opieki społecznej, a nie na pracodawcach.

11.05.2012 posiedzenie plenarne Trójstronnej Komisji poświęcone informacjom na temat wskaźników makroekonomicznych do projektu ustawy budżetowej na 2013 r. oraz deregulacji zawodów.

Według informacji przekazanej przez MF wzrost PKB w przyszłym roku ma wynieść 2,9 proc., zaś inflacja 2,7 proc. Resort podał różne szacunki co do wzrostu PKB. I tak, według MPiPS ma on wynieść 2,9 proc., według NBP 2,3 proc, według IMF – 3,2 proc., zaś według średniej wynikającej z prognoz rynkowych podanej przez agencję Reuters – 3 proc. Według MF inflacja ma w 2013 r. spaść do 2,7 proc., a deficyt sektora finansów publicznych szacowany jest na 2,2 proc. PKB.

Podczas dyskusji na Posiedzeniu Plenarnym związki zawodowe zauważyły, że owe wskaźniki otrzymały jedynie dzień wcześniej. W ich opinii są one wątpliwe, szczególnie że te, które resort finansów przygotowywał na 2012 r., okazały się nierealne w praktyce.

Jeremi Mordasewicz z PKPP Lewiatan zgodził się z prognozami, choć zaznaczył, że trendy demograficzne mogą być gorsze od zakładanych, jeśli brać pod uwagę dane GUS, według których ok. 1 mln osób między 25. a 35. rokiem życia, które wyjechały z Polski, już do kraju nie wrócą. Oznacza to, że ich dzieci urodzą się za granicą, np. w Wielkiej Brytanii, i w przyszłości zasilą tamtejszy, a nie polski rynek pracy.

Według Andrzeja Węglarza z Pracodawców RP wielkości co do inflacji i PKB były przewidywalne, ale są wątpliwe, choćby ze względu na niepewność co do cen ropy i gazu, rosnące bezrobocie w całym Eurolandzie czy brak danych co do wzrostu inwestycyjnego.

Drugi punkt Posiedzenia Plenarnego stanowiła dyskusja na temat deregulacji zawodów przygotowywanej przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Przedstawiciel tego resortu przypomniał jednak, że obecnie Polska ma 380 zawodów regulowanych, podczas gdy np. w Estonii jest ich tylko 47.

Partnerzy społeczni podkreślali, że w wielu wypadkach na regulację zawodową wpływ mają sami przedsiębiorcy i odgórne decyzje państwa nic tu nie zmieniają. W ich opinii należałoby może zwiększyć liczbę egzaminów uprawniających do określonego zawodu. Zaznaczali jednak, że szczególnie przy zawodach tzw. wrażliwych społecznie należy podchodzić do deregulacji bardzo ostrożnie. Nie można też jednakowo traktować dostępu np. do zawodu taksówkarza i prawnika. Należy pamiętać o konieczności utrzymania jakości wykonywanego zawodu z jednej strony, ale z drugiej trzeba ułatwiać dostęp do tych zawodów, które zostały opanowane przez konkretne grupy interesów. W tym drugim przypadku wystarczy jednak często ograniczyć uznaniowość przy egzaminach, niekoniecznie całkowicie rezygnując z regulacji dostępu do danego zawodu.

16-17.05.2012 16 maja 2012 r. w Warszawie rozpoczęły się uroczyste obchody Jubileuszu 10-lecia Forum Związków Zawodowych. W Bazylice św. Krzyża przy Krakowskim Przedmieściu ię uroczysta msza święta, podczas której poświęcono sztandar FZZ. Uroczystości jubileuszowe były kontynuowane 17 maja 2012 r. w sali konferencyjnej Wojska Polskiego w Warszawie. W uroczystości wzięło udział kilkuset członków FZZ, a także m.in.: doradca prezydenta RP Jan Lityński, minister pracy Władysław Kosiniak-Kamysz, wiceminister pracy Jacek Męcina, główny

inspektor pracy Anna Tomczyk, przedstawiciele władz Warszawy, województwa mazowieckiego, szefowie OPZZ, NSZZ „Solidarność”, BCC, Pracodawców RP oraz ZRP. Zastępowani działacze FZZ otrzymali z rąk ministrów Jana Lityńskiego i Władysława Kosiniaka-Kamysza odznaczenia państwowe, a z rąk minister Anny Tomczyk odznaczenia PIP.

17.05.2012 posiedzenie Zespołu Problemowego ds. Budżetu, Wynagrodzeń i Świadczeń Socjalnych Trójstronnej Komisji m.in. na temat płacy minimalnej na 2013 r. związki zawodowe wstępnie zaproponowały, by płaca minimalna wynosiła 1625 zł brutto, co stanowiłoby 42,6 proc. średniego wynagrodzenia. Dynamika wzrostu płacy minimalnej pozostałaby taka jak w 2012 r., co oznacza przyrost o 8,4 proc.



Fot. CPS Dialog

Sprawie waloryzacji rent i emerytur ma być jeszcze omawiana na kolejnych posiedzeniach zespołu.

Pracodawcy i związki zawodowe mieli różne zdania również w kwestii podwyżek płac w sferze budżetowej. Zdaniem pracodawców powinny one wzrosnąć w 2013 r. jedynie o stopień inflacji, bez dodatkowego przyrostu funduszu wynagrodzeń w tej sferze. Natomiast przedstawiciele związków podkreślali fakt, iż w 2012 r. nie było podwyżek w budżetówce i w kolejnym roku nie tylko należy je wprowadzić, ale, w zasadzie, powinny być też zrekomensowane te, których nie było rok wcześniej.

Dyskutowano także o ustawie deregulacyjnej, uznając, że wymaga ona jeszcze doprecyzowania. Pracodawcy zwrócili uwagę na konieczność wprowadzenia rozwiązań pozwalających na archiwizowanie dokumentów w formie elektronicznej – podatkowej przez 5 lat, a pracowniczej przez 50 lat.

Podczas posiedzenia zespołu wiele miejsca poświęcono też wskaźnikom do ustawy budżetowej. Partnerzy społeczni pytali m.in. o ich wiarygodność w zakresie inflacji, konsumpcji, eksportu, przewidywanych cen paliwa. Niektórzy wyrazili opinię, że przyszłoroczny budżet zapowiada się jako zachowawczy, bez planu naprawy finansów publicznych.

18.05.2012 posiedzenie Zespołu Problemowego ds. Dialogu Społecznego Trójstronnej Komisji. Rozmawiano m.in. o niezbędnych zmianach w organizacji dialogu, w tym funkcjonowania TK. Przewodniczący zespołu Zbigniew Żurek mówił, że należy zastanowić się, kto powinien powoływać członków TK, czy przewodniczącym powinien być nadal przedstawiciel rządu. Wskazał, że być może mogłaby to być osoba z zewnątrz, zarządca zajmujący się organizacją prac Komisji oraz ich bezstronnym, sprawnym prowadzeniem. W opinii przewodniczącego zespołu niezbędna jest również głęboka reforma WKDS-ów, których formuła i kompetencje powinny być na nowo, konkretnie określone.

Dominika Staniszevska z BCC przypomniała, że już kilka lat temu podjęto inicjatywę zreformowania TK, ale MPiPS ostatecznie nie podjęło się realizacji wypracowanych w tym zakresie stanowisk. Można teraz wziąć je pod uwagę, by nie zaczynać pracy od nowa, tracąc kolejne kilka lat.

Przedstawiciele związków zawodowych zauważyli, że na czele TK powinien stać jak najwyższy rangą członek rządu, a najlepiej premier. Tylko wtedy Komisja będzie się liczyła, a jej opinie będą brane pod uwagę.

Ostatecznie ustalono, że powstanie czteroosobowy zespół złożony z przedstawicieli związków, pracodawców, MPiPS oraz resortu

gospodarki, który zbierze wszystkie wypracowane dotychczas stanowiska odnośnie zmian w instytucjach dialogu społecznego i przedstawi je zespołowi na jednym z kolejnych spotkań.

Uczestnicy posiedzenia odnieśli się również do propozycji włączenia jako czwartego partnera do prac TK przedstawicieli samorządu terytorialnego. Wszystkie strony – związki, pracodawcy i rząd – uznali, że jest to niepotrzebne, a obecny udział przedstawicieli samorządu w pracach Komisji jest wystarczający.

22.05.2012 posiedzenie Zespołu Problemowego Trójstronnej Komisji ds. Polityki Gospodarczej i Rynku Pracy. Dyskutowano na temat limitu wwozu paliwa z krajów trzecich do Polski oraz wypierania polskich przewoźników z rynku Federacji Rosyjskiej, a także o zmianie stawek tzw. kilometrówki (zwrot kosztów używania do celów służbowych pojazdów niebędących własnością pracodawcy).

Jan Buczek, prezes Zrzeszenia Międzynarodowych Przewoźników Drogowych, poinformował, że jedyne kraje europejskie stosujące ograniczenia wwozu paliwa w zbiornikach zamontowanych fabrycznie w ciężarówkach i autobusach to Polska i Malta. W Polsce obecnie limit ten wynosi 600 litrów.



Fot. CPS Dialog

Rozwiązanie takie powoduje omijanie polskiej granicy zewnętrznej z Federacją Rosyjską, Białorusią oraz Ukrainą. Pojazdy, które wracają ze wschodu (zatankowane tanim paliwem) oraz pojazdy przewoźników wschod-

nich, które zmierzają na zachód zatankowane paliwem w wyżej wymienionych krajach, w zdecydowanej większości wjeżdżają na terytorium Polski przez granice Polska – Litwa. Spowodowane jest to tym, iż Litwa nie wprowadziła ograniczenia wwozu paliwa w pojazdach użytkowych. Fabryczne zbiorniki paliwa pozwalają zatankować 1200–1600 litrów paliwa, co daje zasięg do 5 tys. km.

Powoduje to nierównomierne rozłożenie ruchu, pojazdy ciężarowe jadące na wschód przekraczają różne przejścia graniczne, natomiast jadące na zachód przekraczają granicę Litwa – Polska, powodując zwiększone natężenie na drodze krajowej nr 8 oraz na drodze krajowej nr 16. Konsekwencją tego jest nadmierne obciążenie ruchem pojazdów ciężarowych dróg województwa podlaskiego oraz warmińsko-mazurskiego.

Przedstawiciel Ministerstwa Finansów był przeciwny zniesieniu ograniczenia „600 litrów”, argumentując, że zmniejszy to wpływy z podatków i zmniejszy dochody polskich dystrybutorów paliw. Strona społeczna poparła wniosek pracodawców o zniesienie limitu.

Druą kwestia to zawarte między Polską i Rosją porozumienie dwustronne dotyczące transportu i corocznie określany limit zezwoleń. Jednak dla Rosjan, nawet jeśli towar jest wyprodukowany w Polsce, ale został sprzedany do Rosji przez firmę z innego kraju, to już jest to przewóz z kraju trzeciego.

Minister Tadeusz Jarmuziewicz poinformował, że trwają intensywne rozmowy ze stroną rosyjską, których efektem ma być pisemna wykładnia zapisów porozumienia dwustronnego.

Sławomir Redmer przedstawił wyniki ekspertyzy Instytutu Transportu Samochodowego, z której wynika, że wzrost m.in. kosztów paliwa skutkuje wzrostem kosztów eksploatacji pojazdów, co przy niezmienionej od 2007 r. stawce 0,8358 zł/km uderza szczególnie w listonoszy i leśników, powszechnie używających samochodów prywatnych do celów służbowych. Na podstawie tej ekspertyzy Ministerstwo Infrastruktury przedstawiło projekt roz-

porządzenia: propozycja to 0,97 zł/km dla pojazdów do 900 cm³ i 1,01 zł/km dla pojazdów powyżej 900 cm³. Ministerstwo Transportu przekazało do Ministerstwa Finansów projekt nowych stawek w wysokości 0,6444 zł/km dla pojazdów do 900 cm³ i 1,0329 zł/km dla pojazdów powyżej 900 cm³.

Przedstawiciel Ministerstwa Finansów był przeciwny wprowadzeniu proponowanych zmian w 2012 r. W efekcie zespół wystosował wniosek do Prezydium TK o zwołanie w kwestii tzw. kilometrówki posiedzenia z udziałem premiera oraz ministra finansów.

31.05.2012 posiedzenie Zespołu Problemowego Trójstronnej Komisji ds. Budżetu, Wynagrodzeń i Świadczeń Socjalnych. Tematem były transfery społeczne, świadczenia z pomocy społecznej oraz minimum socjalne. Autor propozycji przeglądu transferów społecznych, Jeremi Mordasewicz z PKPP Lewiatan mówił, że generalnie pomoc społeczna w Polsce „w zbyt małym stopniu kierowana jest do rodzin z dziećmi, a zbyt dużym do emerytów”. Zaznaczył też, że jeżeli ktoś otrzymuje już takie świadczenie, to nie powinien tracić go automatycznie wraz z uzyskaniem dochodów z pracy. Świadczenie takie powinno mieć charakter stopniowo wygasający.



Fot. CPS Dialog

Przedstawiciel Lewiatana zaproponował zmianę zasad korzystania z ulgi prorodzinnej w PIT i kierowanie pomocy do dzieci przy pomocy mechanizmów spoza systemu podatkowego, likwidację wspólnego rozlicza-

nia z PIT małżonków, a kierowanie pomocy tylko do rodzin z dziećmi, likwidację ulgi na internet i becikowego, zmniejszenie zasiłku pogrzebowego, a także ograniczenie prawa do zasiłku pielęgnacyjnego wyłącznie do osób wymagających pielęgnacji.

Przemysław Dzido ze Związku Rzemiosła Polskiego negatywnie ocenił pomysł likwidacji wspólnego rozliczania małżonków w PIT, argumentując, że liczba dzieci nie rośnie wraz ze wzrostem aktywności zawodowej rodziców, a wręcz zwykle tam, gdzie matka pracuje, jest ich mniej. Jednocześnie podkreślił, że koszty uzyskania przychodu przysługujące tzw. pracownikom najemnym są zdecydowanie zbyt niskie. Zaproponował, by były one liczone procentowo w stosunku do uzyskiwanego przychodu pracownika z uwzględnieniem tego, czy jest on jedyną osobą pracującą w rodzinie, czy jedną z wielu.



Fot. CPS Dialog

Propozycję przedstawiciela ZRP poparł Norbert Kusiak z OPZZ, zaznaczając, że 111 zł kwoty wolnej od podatku miesięcznie w żaden sposób nie pokrywa kosztów uzyskania przychodu ponoszonych przez pracownika. Zgodził się też, że ulga na dzieci trafia do niewłaściwych odbiorców i należy ją zmodyfikować. OPZZ negatywnie oceniło też propozycję zmniejszenia zasiłku pogrzebowego.

Wiceminister pracy i polityki społecznej Radosław Młeczko stwierdził, że jeżeli państwo ma pomagać, to nie powinno przy okazji odbierać motywacji do pracy i zachęcać do

ukrywania źródeł utrzymania. Dlatego świadczenia socjalne powinny być lepiej adresowane, wygasać systematycznie, a nie progowo, wspierać głównie rodziny wielodzietne.

Drugim tematem były świadczenia z pomocy społecznej. Przedstawicielka MPiPS poinformowała o rządowym projekcie zmiany przepisów dotyczących świadczenia pielęgnacyjnego oraz o propozycji dwuetapowej weryfikacji kryterium dochodowego i podwyżce 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 zostałoby podwyższone odpowiednio do 574 zł i 664 zł.

W trakcie posiedzenia wróciła także kwestia liczenia minimum egzystencji. Jak podkreślał Zbigniew Kruszyński z „Solidarności”, Instytut Pracy liczy je tzw. metodą koszykową, zaś GUS metodą ekwiwalentną. Efektem są duże różnice w określaniu tego minimum. Na przykład w 2010 r. wyniosły one ponad 300 zł.

Przedstawicielka GUS wyjaśniała, że dla pojedynczej osoby minimum egzystencji liczone jest tak samo i przez IP, i przez GUS. Dopiero przy określaniu tego minimum w rodzinach GUS musi, co wynika z przepisów, liczyć je metodą ekwiwalentną.

31.05.2012 debata zorganizowana przez Pracodawców RP pt. „Problem zwolnień chorobowych pracowników – perspektywa pracodawców”. W 2011 r. absencje chorobowe kosztowały polskie firmy i ZUS ponad 18,2 mld zł – wynika z analizy przygotowanej dla Pracodawców RP przez firmę Work Service. Pracownicy spędzili na zwolnieniach prawie 140 mln dni. W 2011 r. ZUS wstrzymał bądź obniżył wypłatę świadczeń chorobowych

na kwotę blisko 150 mln zł. Jak podkreślali Pracodawcy RP, koszty zwolnień lekarskich w znacznej większości pokrywają firmy, ale także skarb państwa. Szacuje się, że każdego roku są to wydatki na poziomie 6 mld zł. Ich zdaniem do ograniczenia patologii fikcyjnych zwolnień przyczyniłaby się zmiana prawa polegająca na skróceniu czasu pobierania wynagrodzenia za okres choroby z 33 dni do 14 dni. Organizatorzy konferencji zauważyli, że gdy sytuacja na rynku pracy się pogarsza, zjawisko fikcyjnych zwolnień chorobowych się nasila.

31.05.2012 konferencja Centrum im. Adama Smitha na temat raportu pt. „Koszty wychowania dzieci w Polsce 2012”. Wynika z niego, że średnio koszt wychowania dziecka do 20. roku życia to kwota ok. 176 tys. zł. Drugie dziecko to zwykle 80 proc. kosztów wychowania pierwszego. Trzecie i kolejne – po 60 proc. Przy dwojce dzieci wydatki rodziców związane z ich utrzymaniem i nauką wynoszą więc ok. 320 tys. zł, przy trójce ponad 420 tys. zł, natomiast przy czwórce – prawie 530 tys. zł. Studia to kolejne co najmniej 55 tys. zł na każde dziecko.

Autorzy raportu wskazali też na ubóstwo polskich dzieci. Według UNICEF Polska zajmuje 21. miejsce na 24 badane państwa pod względem liczby dzieci żyjących w ubóstwie. Szacuje się, że 22 proc. polskich dzieci żyje w biedzie.

1.06.2012 posiedzenie Zespołu Problemowego ds. Prawa Pracy i Układów Zbiorowych na temat proponowanych zmian dotyczących czasu pracy, umów terminowych i pracowników delegowanych. Odnosząc się do tematu pakietu legislacyjnego Komisji Europejskiej w sprawie delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, wiceminister pracy Radosław Mleczek poinformował, że polski rząd krytycznie ocenia pakiet, uznając, że nie będzie on korzystny dla polskich pracowników. Obecnie mamy ok. 200 tys. oddelegowań rocznie, głównie w branży budowlanej. W ramach UE jest ich ok. miliona. Pakiet wprowadza

m.in. takie rozwiązanie jak współodpowiedzialność właściciela firmy z wykonawcą i podwykonawcami czy dodatkowe obciążenia administracyjne i finansowe oddelegowanych pracowników. Stanowisko Polski poparło wiele państw europejskich.



Fot. CPS Dialog

Kolejnym tematem posiedzenia zespołu były zmiany w dziale VI Kodeksu pracy. Jak podkreślali przedstawiciele MPiPS, ich celem jest większa elastyczność zatrudnienia, ale przy zachowaniu rozwiązań ochronnych wobec pracowników, takich jak: określenie maksymalnych norm czasu pracy, minimalnych norm wypoczynku, rekompensowania godzin nadliczbowych itp. Wiceminister zaproponował kilka konkretnych rozwiązań przenoszących decyzje o organizacji czasu pracy na szczebel zakładowy, do układów zbiorowych pracy, porozumień z przedstawicielami pracowników czy obwieszczeń. Są to: możliwość wydłużenia dobowego czasu pracy przy zachowaniu dobowego i tygodniowego wypoczynku, wprowadzenie przerywanego czasu pracy (np. na lunch), określenie zasad ruchomego czasu pracy i wydłużenie okresów rozliczeniowych do 12 miesięcy, ustalanie harmonogramu czasu pracy (np. miesięcznego) przy obowiązku poinformowania o tym pracownika co najmniej 2 tygodnie wcześniej.

Dyrektor Departamentu Pracy w MPiPS zaznaczyła, że w Kodeksie pracy nadal pozostałyby normy chroniące pracownika i to do nich zawsze można byłoby się odwołać przy braku porozumienia między partnerami społecznymi na poziomie zakładu pracy.

Pracodawcy poparli propozycje resortu, natomiast związki zawodowe opowiedziały się za przeniesieniem decyzji w sprawie czasu pracy na szczebel branży, a nie zakładu.

Andrzej Radzikowski z OPZZ zaznaczał, że przeniesienie decyzji do firm spowoduje, że pracodawcy będą podejmować je samodzielnie, szczególnie tam, gdzie nie można założyć związku zawodowego, a obecnie ok. 60 proc. Polaków pracuje w takich właśnie zakładach.

W opinii Janusza Łaznowskiego z NSZZ „Solidarność” o prawdziwym dialogu w zakładach pracy nie ma mowy, a wszystko zależy od prezesa.

Krzysztof Małecki z FZZ podkreślił, że należy dążyć przede wszystkim do wzmocnienia układów branżowych i kontroli instytucji zajmujących się ochroną stosunków pracy, jak np. PIP.

Do tej propozycji przyłączył się Andrzej Radzikowski, argumentując, że w Europie Zachodniej są wypracowane zasady, według których tworzy się układy branżowe. Jeśli firma z danej branży nie chce do układu przystąpić, to nie musi. Wówczas obowiązują ją normy powszechne. Układ jest jednak pierwszy.

Negatywnie do pomysłu przeniesienia regulacji czasu pracy na szczebel zakładów odniósł się również Sławomir Wręga z FZZ. Podkreślił, że to Kodeks pracy jest zbiorem praw chroniących słabszą stronę stosunku pracy, czyli pracownika. Nie można przenosić tego rozwiązania do zakładów, by pracodawca mógł wszystko ustalić obwieszczeniem.

Wszystkie związki zgodziły się, że ustalanie reguł czasu pracy w dialogu branżowym będzie trudne, chociażby ze względu na brak reprezentatywności pracodawców w tym zakresie, ale zaznaczyły jednocześnie, że nie ma powodu do natychmiastowej zmiany przepisów Kodeksu pracy. Obecne uwarunkowania prawne pozwalają pracodawcom na osiąganie zysku i w miarę potrzeb, kształtowanie elastycznych reguł zatrudnienia.

Maciej Sekunda z PKPP Lewiatan, nowy przewodniczący Zespołu Problemowego ds. Prawa Pracy i Układów Zbiorowych, po-

wiedział, że pracodawcy, opowiadając się za decyzjami o czasie pracy na poziomie zakładów, chcą jedynie optymalizacji stosunków pracy, a nie ograniczania praw pracowników. Podkreślała to również Grażyna Spytek-Bandurska z Lewiatana, dodając, że bezpieczeństwo pracy określone w kodeksie zawsze powinno być zachowane. I to właśnie do powszechnie obowiązujących przepisów zawsze mógłby odwołać się pracownik, który poczuje się pokrzywdzony przez pracodawcę.

Przedstawiciel Pracodawców RP potwierdził, że dialog branżowy jest najbliższy rzeczywistości, zaś przedstawiciel ZRP dodał, że związek jest gotowy do rozmów o reprezentatywności.

Przeciwko przeniesieniu decyzji w sprawie regulacji stosunków pracy na poziom branży opowiedział się Zbigniew Żurek z BCC. Według niego takie próby spełzną na niczym, gdyż wiele firm jest wielobranżowych, np. w budownictwie. Jeśli nawet są tylko z jednego sektora, to nie da się tak samo rozmawiać np. z dużym podmiotem zatrudniającym setki pracowników i z małym, w którym pracuje 2–3 ludzi. Dodał, że rozwiązaniem tej kwestii mogłoby być powołanie samorządu gospodarczego, co BCC proponował już kilka lat temu.

Wiceminister Radosław Młeczko podsumował, że oczekuje na odniesienie się partnerów do jego propozycji oraz ich własne, a wszystkie one będą omawiane podczas kolejnych spotkań zespołu. W jego opinii zmiany w prawie pracy na pewno nie nastąpią w najbliższym czasie, a prace nad nimi będą trwały jeszcze wiele miesięcy.

Następnym tematem posiedzenia były umowy na czas określony. Jak poinformowało MPiPS, obecnie na czas określony w Polsce pracuje 27 proc. wszystkich zatrudnionych. W 2010 r. liczba takich umów wynosiła 3 mln 362 tys. przy 8 mln 965 tys. umów na czas nieokreślony. W 2011 r. było ich odpowiednio 3 mln 381 tys. i 9 mln 120 tys.

Z kolei przedstawiciel Generalnego Inspektora Pracy podał, że w 2011 r. inspektorzy

wytoczyli 41 powództw o ustalenie stosunku pracy, a w 4 przypadkach wstąpili do toczącego się w takiej sprawie postępowania. Znacznie częściej jednak wnioskuje oni do pracodawcy o przekształcenie istniejącego stosunku w stosunek pracy. W 2011 r. udało się to w ponad 10 tys. przypadków. Połowa z nich dotyczyła umów cywilnoprawnych, a połowa pracy bez żadnego kontraktu.

Jak zaznaczył przewodniczący zespołu, nie należy jednak całkowicie potępiać takich umów, a jedynie pomyśleć o pewnych zmianach, np. o wydłużeniu okresu ich wypowiedzenia. Nie powinno się bowiem tak samo traktować umowy 3-miesięcznej i np. 3-letniej. W pierwszym wypadku okres wypowiedzenia może trwać 2 tygodnie, jak obecnie, ale w drugim powinien być już dłuższy, może nawet 3-miesięczny.

Wydłużenie okresów wypowiedzenia umów czasowych zaproponował również wiceminister Radosław Mleczko. Pomyśl ten poparli zarówno pracodawcy, jak i związkowcy.

Inaczej było już jednak z drugą propozycją wiceministra, według której można byłoby zlikwidować instytucję przywrócenia do pracy osoby niesłusznie zwolnionej na rzecz wyższego odszkodowania z tego tytułu.

Według przedstawicieli Lewiatana taka ekonomiczna dolegliwość byłaby wystarczająca, szczególnie że trudno zmuszać pracodawcę do zatrudniania osoby, z którą źle współpracuje się jemu samemu, a często także pozostałym członkom załogi. Odnosząc się do kwestii umów czasowych, podkreślali, że są to jednak umowy o pracę, lepsze niż zlecenie czy umowy o dzieło. Tak samo należy, w ich opinii, traktować umowy zawarte za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej, które pozwalają zdobyć doświadczenie młodym pracownikom traktowanym w tym czasie tak samo jak ich koledzy zatrudnieni bezpośrednio przez firmę.

Ostatecznie wszyscy obecni pracodawcy zadeklarowali gotowość do rozmów także o zastąpieniu przywrócenia do pracy wyższymi odszkodowaniami.

Związkowcy byli oburzeni tą propozycją. Jak podkreślał Henryk Nakonieczny z Solidarności, dziś sąd decyduje, czy pracownik powinien wrócić do zakładu, czy z jakiegoś powodu lepiej, by dostał odszkodowanie i poszukał sobie zatrudnienia gdzie indziej. Ministerstwo i pracodawcy chcieliby natomiast, by to szef mógł sam decydować, kogo i kiedy chce się pozbyć. Z pewnością dotyczyłoby to liderów związkowych czy osób dopiero tworzących związki w firmach, którzy nie mają szczególnej ochrony (według propozycji wiceministra osoby podlegające dziś szczególnej ochronie miałyby ją nadal).

NSZZ „Solidarność” mocno akcentowała też dyskryminacyjny charakter umów na czas określony. Jak mówił Janusz Łaznowski, wystarczy, że pracownik czasowy zwróci się o podwyżkę, a już jest to pretekst do jego zwolnienia.

O braku stabilizacji życiowej osób – głównie młodych, pracujących na umowach tymczasowych – mówili również przedstawiciele FZZ. Krzysztof Małecki zaznaczał, że wszystkie je należy osładować na normalnych zasadach, a Sławomir Wręga z FZZ podkreślał brak możliwości zaciągnięcia przez pracowników tymczasowych kredytu mieszkaniowego oraz patologie mające miejsce w działalności agencji pracy tymczasowej. Zauważył, że w 2011 r. prawie 50 tys. osób zostało skierowanych do pracy przez te agencje, czyli o 20 proc. więcej niż w 2009 r. Przepracowali oni w 2011 r. 198 milionów godzin, czyli o 130 proc. więcej niż dwa lata wcześniej. Jego zdaniem takie zatrudnienie prowadzi *de facto* do wykluczenia społecznego.

Przeciwko tak negatywnej ocenie agencji była Grażyna Spytek-Bandurska z Lewiatana, według której dają one szansę na pracę tym, którzy w innym wypadku mogliby jej nie mieć.

*Przygotowała
Anna Grabowska*

Dialog w regionach

– Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego

24.02.2012 – w Urzędzie Wojewódzkim w Rzeszowie odbyło się posiedzenie WKDS województwa podkarpackiego. Poświęcone było sytuacji w PGE Dystrybucja, związanej z zapowiadany i wdrażany aktualnie zmianami. Związkowcy ze spółek PGE Dystrybucja i PGE Obrót we wtorek przez kilka godzin protestowali w Warszawie przeciwko planom zmniejszenia liczby regionów i posterunków energetycznych. Swoje postulaty przekazali do Ministerstwa Skarbu i Ministerstwa Gospodarki. Dyrektor generalny PGE Jerzy Buczek przedstawił Komisji prezentację odnośnie zakresu i celu wprowadzanych zmian. Wątpliwości zgłaszane licznie przez delegacje związkowe, członków WKDS i uczestniczących w posiedzeniu parlamentarzystów nie zostały jednak rozwiązane. Przewodniczący Komitetu Protestacyjnego Edmund Myszkowski zarzucił kierownictwu PGE brak konsultacji ze związkami zawodowymi i pracownikami. Wyraził zaniepokojenie, że proponowane zmiany mogą zagrozić bezpieczeństwu energetycznemu kraju, a także pogorszyć obsługę mieszkańców rejonów objętych zmianami. Opinię tę poparł prezydent Tarnobrzega, który stwierdził, że Rada Miasta negatywnie ocenia propozycję likwidacji zastrzeżonego regionu energetycznego w Tarnobrzegu i przeniesienie go do Mielca. Ostatecznie WKDS jednogłośnie przyjęła wniosek związkowców o wystąpienie do zarządu PGE o wstrzymanie wprowadzania zmian do rozmów i konsultacji z organizacjami związkowymi, załogami zakładów i samorządami. Podjęto też uchwałę wyrażającą sprzeciw wobec działań PGE oraz Ministerstwa Skarbu Państwa powodujących dalszą degradację województwa podkarpackiego oraz wzrost bezrobocia.

12.03.2012 – nadzwyczajne posiedzenie lubuskiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego poświęcone propozycjom rządu w sprawie podniesienia wieku emerytalnego. Informacje na temat zmian demograficznych w Polsce do 2030 r., z uwzględnieniem liczby osób w województwie lubuskim, przedstawił dyrektor Głównego Urzędu Statystycznego w Zielonej Górze. Sytuację na rynku pracy w województwie lubuskim, z wyszczególnieniem ofert zatrudnienia dla kobiet, mężczyzn i osób w wieku 50 plus oraz zarys bezrobocia i emigracji zarobkowej, a także zatrudnienia cudzoziemców, zaprezentował dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Zielonej Górze. Dyrektor Okręgowej Inspekcji Pracy w Zielonej Górze przedstawił warunki pracy i ochrony zdrowotnej dla osób powyżej 60. roku życia. Zastępca dyrektora Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Gorzowie Wielkopolskim oraz przedstawiciel Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Zielonej Górze poinformowali o średniej wieku przechodzenia na emeryturę kobiet i mężczyzn, a także o liczbie osób pracujących po przekroczeniu wieku emerytalnego i wydanych orzeczeniach o niepełnosprawności. W efekcie spotkania na ręce wojewody lubuskiego przekazano, skierowane do ministra pracy i polityki społecznej, stanowiska i opinie przedstawicieli wchodzących w skład WKDS.

13.03.2012 – posiedzenie Zespołu ds. Oświaty WKDS województwa mazowieckiego w sprawie likwidacji i przekazania szkół samorządowych do prowadzenia przez inne organy.

Zespół ocenił, że decyzje samorządów o likwidacji szkół pogarszają szanse edukacji dzieci i młodzieży, zwłaszcza z rodzin niezamożnych i wiejskich. Głównym powodem

zamykania szkół i placówek oświatowych jest pogarszająca się kondycja finansowa gmin i miast. Zaaapelował do rządu m.in. o zmianę sposobu naliczania części oświatowej subwencji ogólnej, wprowadzenie sztywnej zasady, iż pieniądze z budżetu państwa są bezpośrednio związane z zadaniami zleconymi przez państwo samorządowi lokalnemu, wyłączenie wydatków z części oświatowej subwencji ogólnej z wydatków bieżących samorządów, wprowadzenie zmian ustawowych przywracających kompetencje kuratorowi oświaty w zakresie wydawania wiążącej opinii dotyczącej przekształcenia i likwidacji placówek oświatowo-wychowawczych.

Zebranych poinformowano, że w okręgu mazowieckim w 2013 r. planowana jest likwidacja 85 placówek oświatowych: 5 przedszkoli, 55 szkół podstawowych, 5 gimnazjów, 7 liceów ogólnokształcących, 1 technikum, 4 szkół zawodowych, 4 zespołów szkół, 1 szkoły policealnej, 3 ognisk pracy.

14.03.2012 – posiedzenie WKDS województwa małopolskiego na temat rządowej propozycji podniesienia wieku emerytalnego do 67. roku życia. Prezentację projektu przeprowadził Andrzej Sobolaka, radca ministra pracy i polityki społecznej.

15.03.2012 – prezydium WKDS we Wrocławiu w sprawie projektu z 13 lutego 2012 r. ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw. Zwrócono się z apelem o kontynuowanie konsultacji społecznych dotyczących kompleksowej reformy systemu emerytalnego i rentowego. Członkowie prezydium uważają za niezbędne podjęcie równoległych działań na rzecz pobudzania przedsiębiorczości i tworzenia nowych miejsc pracy, aktywizacji osób starszych, zabezpieczenia społecznego i zdrowotnego oraz przeciwdziałania niekorzystnym zmianom demograficznym. Zwrócono również uwagę na inne negatywne czynniki wpływające na system ubezpieczeń społecznych, jak np.

zwiększająca się liczba zawieranych umów terminowych, umów cywilnoprawnych, poszerzanie się szarej strefy oraz utrzymujące się przywileje emerytalne dla niektórych grup zawodowych.

20.03.2012 – posiedzenie WKDS województwa warmińsko-mazurskiego poświęcone omówieniu propozycji zmiany algorytmu naliczania środków finansowych na ochronę zdrowia oraz sytuacji na oddziale kardiologii w szpitalu wojewódzkim. Mówiono o zbyt małych środkach oraz o tym, że zmiana sposobu naliczania środków z NFZ grozi katastrofą funkcjonujących obecnie szpitali.

W dyskusji na temat oddziału kardiologii podjęto temat braku prawidłowych relacji międzyludzkich wśród jego załogi.

28.03.2012 – prezydium WKDS województwa kujawsko-pomorskiego dotyczyło postulatów zgłoszonych przez przedstawicieli pracowników i rolników prowadzących akcję protestacyjną w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy. W spotkaniu uczestniczyli także członkowie Zespołu Doradczego ds. Wsi i Rolnictwa działającego przy wojewodzie kujawsko-pomorskim. Po dyskusji przyjęte zostało stanowisko, które skierowane zostało do premiera i przewodniczącego sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

2.04.2012 – posiedzenie WKDS województwa podkarpackiego na temat aktualnej sytuacji powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych i laboratoriów funkcjonujących na terenie województwa oraz propozycji ich reorganizacji. Mówiono o ewentualnych zagrożeniach dla dużych grup turystów przebywających jednocześnie w określonym terenie, np. w Bieszczadach, w okresie letnim, a związane z ewentualną restrukturyzacją stacji sanitarnych i laboratoriów. Ostatecznie WKDS powołała doraźny Zespół Roboczy ds. Restrukturyzacji Państwowej Inspekcji Sanitarnej w województwie podkarpackim.

18.04.2012 – uroczyste posiedzenie podlaskiego WKDS z okazji jubileuszu jego 10-lecia.

Podsumowano działania WKDS, wskazując liczne sukcesy i osiągnięcia, ale wspominając także problemy napotymane w ich działalności. Przewodniczący WKDS – wojewoda podlaski Maciej Żywno podziękował członkom WKDS za wkład w jej prace, jednocześnie wyróżniając przewodniczącego zarządu regionu podlaskiego NSZZ „Solidarność” Józefa Mozolewskiego Złotym Krzyżem Zasługi za całokształt działalności i aktywne promowanie dialogu społecznego.

19.04.2012 – posiedzenie WKDS województwa łódzkiego. Głównymi tematami były: wymarzenia upraw rolnych podczas ostatniej zimy i konieczność udzielenia pomocy rolnikom oraz sytuacja na rynku pracy. Zebranych poinformowano także, iż 40 proc. tegorocznego budżetu województwa zostanie przeznaczonych na bieżące wydatki. Prawie 12 mln zł przyznano placówkom zdrowia, dla których organem założycielskim jest samorząd województwa. W planach samorządu na przyszłość jest zmniejszenie deficytu budżetowego, poprawa infrastruktury komunikacyjnej, czyli rozwój kolei oraz budowa sieci połączeń drogowych. W tym roku zbudowana zostanie sieć teleinformatyczna, która połączy światłowodem 177 gmin regionu. Zarząd stawia też na rozwój przedsiębiorczości, inwestycji i promowanie innowacyjności. Sytuację na lokalnym rynku pracy przedstawił p.o. dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Łodzi. Zaznaczył, że stopa bezrobocia na początku 2012 r. wynosiła prawie 14 proc. Najwięcej bezrobotnych jest w powiecie kutnowskim, a najmniej w rawskim.

20.04.2012 – prezydium WKDS województwa śląskiego, podczas którego omawiano konflikt w Hucie Batory oraz sytuację społeczno-gospodarczą w województwie śląskim. Zaproszeni zostali przedstawiciele zarządu huty i spółki Alchemia SA oraz zwią-

ki zawodowe. Na posiedzenie prezydium WKDS nie przybyli ani przedstawiciele zarządu Huty Batory, ani reprezentanci zarządu jej właściciela – spółki Alchemia SA. W posiedzeniu udział wzięli jedynie przedstawiciele działających w Hucie Batory związków zawodowych. Wynikiem posiedzenia prezydium jest przyjęcie stanowiska oraz zwrócenie się do pracodawców województwa śląskiego z apelem o rozwiązywanie problemów huty.

22.04.2012 – posiedzenie WKDS województwa śląskiego. Tematem rozmów była likwidacja szkół oraz sytuacja pracowników administracji i obsługi w placówkach oświatowych. Likwidacji ma ulec 245 szkół i placówek oświatowych. Wśród głównych przyczyn reorganizacji wymieniano m.in. niż demograficzny, brak naboru, względy ekonomiczne, zły stan techniczny budynków szkolnych, a także likwidację wynikającą ze zmian ustawy o systemie oświaty, w wyniku której mają zostać zlikwidowane 64 licea profilowane, 28 techników uzupełniających i 23 licea uzupełniające. WKDS zapowiedziała, że zwróci się z apelem do samorządów, by przed podjęciem decyzji o zamiarze likwidacji lub reorganizacji sieci szkół na terenie swoich gmin poprzedzały ją konsultacje ze związkami zawodowymi oraz przedstawicielami środowisk lokalnych.

24.04.2012 – posiedzenie plenarne WKDS województwa lubuskiego na temat finansowania oświaty, kierunków kształcenia ustawicznego oraz jakości kształcenia zawodowego w technikach i zasadniczych szkołach zawodowych w regionie.

24.04.2012 – posiedzenie WKDS województwa świętokrzyskiego na temat przyszłości publicznych szpitali, dla których podmiotami tworzącymi są samorządy powiatowe. Powodem analizy sytuacji jest art. 59 ustawy z 15 kwietnia 2011 r., zgodnie z którym podmiot tworzący samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, który za rok obrotowy tego zakładu (począwszy od 2012 r.) odno-

tuje ujemny wynik finansowy, mimo dodania kosztów amortyzacji, może pokryć tę stratę do wysokości jej wartości. Jednak w przypadku niepokrycia ujemnego wyniku finansowego jest zobowiązany w ciągu roku do podjęcia określonych działań mających na celu zmiany formy organizacyjno-prawnej albo likwidację sp. ZOZ.

WKDS zapoznała się z informacjami przedstawionymi przez wicemarszałka województwa świętokrzyskiego oraz starostów powiatów na temat perspektyw działalności szpitali w województwie, z uwzględnieniem zagrożeń związanych ze zwiększeniem odpowiedzialności samorządów za wyniki finansowe podległych im placówek.

Strony dialogu społecznego rekomendowały w szczególności wprowadzenie następujących rozwiązań:

- wzmocnienie roli wojewody w systemie ochrony zdrowia poprzez wprowadzenie instrumentów prawnych umożliwiających kształtowanie poziomu i rodzaju realizowanych świadczeń zdrowotnych w województwie oraz efektywne sprawowanie nadzoru nad ich wykonywaniem;
- stworzenie standardowego koszyka usług w ramach obowiązującej składki zdrowotnej, w kierunku jasnego przekazu dla ubezpieczonych pacjentów o zakresie przysługujących im uprawnień;
- odstąpienie od obowiązku na rzecz fakultatywności – wykupywania przez szpitale ubezpieczenia od zdarzeń medycznych, ze względu na wysokie koszty, które dodatkowo obciążają budżet placówek;
- wprowadzenie dodatkowych, dobrowolnych ubezpieczeń zdrowotnych, co pozwoli bez konieczności zwiększania składki zdrowotnej dofinansować system ochrony zdrowia w realiach systematycznego wzrostu cen procedur medycznych oraz zwiększyć dostępność do świadczeń specjalistycznych, bez pogorszenia sytuacji osób, których nie stać na dodatkowe ubezpieczenie;
- decentralizacja oraz wprowadzenie jednolitych zasad kontraktowania usług me-

dycznych w ramach struktur Narodowego Funduszu Zdrowia z możliwością negocjowania kontraktu wieloletniego, który daje pewną stabilność i perspektywę dla zakładu opieki zdrowotnej w zakresie planowania i realizacji inwestycji;

- zrównanie publicznych i niepublicznych podmiotów leczniczych w prawach i obowiązkach, by eliminować podawane przykłady preferowania przez niektóre szpitale najkorzystniejszych finansowo świadczeń kosztem podejmowania zakresu usług generujących większe wydatki niskopłatnych, długotrwałych;
- poszerzenie katalogu możliwości uzyskania dotacji celowej z budżetu państwa przez podmioty tworzące, które podejmą decyzję o przekształceniu szpitali, przede wszystkim w zakresie przejętych zobowiązań.

WKDS województwa świętokrzyskiego zaapelowało do ministra zdrowia, prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia i parlamentarzystów o uwzględnienie postulatów środowisk samorządowych jako propozycji zmian, które ułatwią wprowadzenie racjonalnych i efektywnych rozwiązań w jednym z najbardziej wrażliwych społecznie obszarów, jakim jest ochrona zdrowia.

25.04.2012 – posiedzenie WKDS województwa opolskiego na temat sposobów minimalizowania konfliktów związanych z likwidacją placówek oświatowych w regionie. Według danych demograficznych problem będzie narastał ze względu na stale malejącą liczbę dzieci na wszystkich szczeblach edukacji. Z badań naukowców wynika, że w Polsce ciągle spada liczba ludności w wieku produkcyjnym i przedprodukcyjnym, czyli dzieci i młodzieży, a sytuacja demograficzna na Opolszczyźnie jest gorsza niż w innych województwach. Wśród przyczyn kryzysu demograficznego w regionie wymienia się małą dzietność, emigrację i drenaż młodzieży do innych regionów i miast, głównie Wrocławia, gdzie można znaleźć bardziej atrakcyjną pracę.

22.05.2012 – posiedzenie WKDS województwa mazowieckiego na temat rynku pracy i wynagrodzenia nauczycieli. Omówiono tendencje w rozwoju Mazowsza mające wpływ na rynek pracy. Przedstawiono też przebieg negocjacji w sprawie regulaminu dotyczącego niektórych zasad wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach, szkołach i placówkach prowadzonych przez Miasto Stołeczne Warszawę. Ostatnim punktem obrad była prezentacja poświęcona planom działań w ramach projektu „Akademia rozwoju i współpracy WKDS”.

*Przygotowała
Anna Grabowska*

Konferencja „Efektywny dialog społeczny siłą regionu” stała się przyczynkiem do refleksji nad przeszłością i przyszłością lubelskiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego. Piszemy o hucznych obchodach jej 10-lecia

Najważniejsza jest wola porozumienia

Okragłą rocznicę swojego istnienia lubelska dziesięciolatka świętowała niebanalnie i z rozmachem. Jak zwykle bywa przy takich jubileuszach, nie zabrakło spojrzenia wstecz, wspomnień i przeglądu najważniejszych wydarzeń z ostatniej dekady. Jednak uwaga uczestników była skupiona przede wszystkim na wyzwaniach, jakie stoją przed WKDS w przyszłości. Wspólnie szukano propozycji zmian, które dialog społeczny w Polsce mogą usprawnić i podnieść na wyższy poziom.

Między innymi właśnie o tym można było usłyszeć 30 maja 2012 r. podczas jubileuszowej konferencji „Efektywny dialog społeczny siłą regionu”. Konferencja odbyła w Sali Błękitnej Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego. Otwarcia dokonała jej gospodyni – wojewoda lubelski i przewodnicząca Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego w Lublinie prof. dr hab. Jolanta Szołno-Koguc.

Dialog będzie zawsze. „Dialog społeczny jest nieunikniony. Był, jest i będzie. Bez niego nie ma społeczeństwa obywatelskiego. A takiego społeczeństwa chcemy. W dialogu społecznym instytucja Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego pełni niezwykle ważną rolę. Dzisiejsze święto jest świętem nie tylko

instytucji, ale przede wszystkim ludzi, którzy tę instytucję tworzyli i tworzą” – powiedziała wojewoda.

Po powitaniu gości na mównicy pojawiali się kolejni specjaliści w zakresie dialogu społecznego: dr Rafał Towalski (Katedra Socjologii Ekonomicznej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie), dr Andrzej Zybala (Krajowa Szkoła Administracji Publicznej), Zbigniew Żurek (wiceprezes Business Centre Club, przewodniczący Zespołu Problemowego Trójstronnej Komisji ds. Rozwoju Dialogu Społecznego) i Zygmunt Mierzejewski (wiceprzewodniczący Forum Związków Zawodowych, członek Zespołu Problemowego Trójstronnej Komisji ds. Rozwoju Dialogu Społecznego i przewodniczący Zespołu Problemowego TK ds. Funduszy Strukturalnych UE).

Prelegenci mówili na temat dialogu społecznego na poziomie regionalnym.

Dr Andrzej Zybala przekonywał, że wyzwaniem dla WKDS jest tworzenie spójnych rynków pracy. Jego zdaniem byłoby dobrze, gdyby wokół nich powstawały coraz dojrzalsze partnerstwa.

Zbigniew Żurek zwrócił uwagę na luki w przestrzeni prawnej dotyczącej prowadzenia dialogu. Jego zdaniem nie jest ona jeszcze taka, jaka powinna być. O ile przestrzeń prawna dotycząca centrum, czyli Trójstronnej Komisji, jest określona, to dużo gorzej jest na poziomie WKDS. „Można złośliwie powiedzieć, że to, co na temat WKDS zostało dopisane do ustawy, zostało napisane niekonsekwentnie i „na chybcika” – stwierdził. Dodał, że wskutek tego „przestrzeń prawna zależy od dobrej woli wojewody lub jej braku”. Podobnie, zdaniem



Fot. Justyna Pycka

eksperta, sprawa ma się w kwestii finansowania WKDS. O ile budżet Trójstronnej Komisji jest finansowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, o tyle zasady finansowania WKDS są mniej określone i zbyt wiele zależy od dobrej woli wojewody – tłumaczył.

Zbigniew Żurek przekonywał, że WKDS-y warto wyposażać w szereg nowych uprawnień, takich jak np.: większa swoboda doboru partnerów społecznych przez WKDS, ustawowy obowiązek konsultowania z WKDS różnego rodzaju aktów prawa lokalnego.

Zygmunt Mierzejewski przedstawił nieco inne spojrzenie na funkcjonowanie WKDS.

Skupił się na ich w wielu wypadkach niewielkiej aktywności. Jako przykład podał WKDS działający w województwie zachodniopomorskim, gdzie – jak powiedział – przez cały rok nie odbyło się ani jedno posiedzenie Komisji. „Rozwój i pokazywanie takim WKDS-om, jak to powinno wyglądać, jest rolą nas wszystkich” – skwitował.

Receptą na poprawę funkcjonowania WKDS-ów, według Zygmunta Mierzejewskiego, byłyby wydzielone fundusze. „Dobrze byłoby, gdyby WKDS-y miały swój budżet, własny sekretariat, a nie, tak jak teraz, działały na doczepkę” – dodał.

Gdzie szukać rozwiązań. W drugiej części konferencji odbyła się dyskusja panelowa pt.

O ile przestrzeń prawna dotycząca centrum, czyli Trójstronnej Komisji, jest określona, to dużo gorzej jest na poziomie WKDS.

„Regionalny dialog społeczny wczoraj, dziś i jutro – propozycje nowych rozwiązań”.

Dyskusję moderował prof. dr hab. Jacek Sroka (Wydział Politologii Uniwersytetu Warszawskiego). W panelu uczestniczyli: prof. dr hab. Jolanta Szołgno-Koguc, Zbigniew Żurek, dr Rafał Towalski, dr Andrzej Zybala i sekretarz WKDS w Warszawie Katarzyna Jaworska.

Już we wstępie do dyskusji prof. Jacek Sroka zwrócił uwagę na kilka kwestii: zauważalną na poziomie centralnym skłonność do zamykania się gremiów, zmianę warunków zewnętrznych, takich jak utrata impetu przez dialog irlandzki, rosnącą potrzebę budowania zaufania.

„Żyjemy w kulturze nieufności. Powstają nowe formy ryzyka. Zawodzą nas rynki, państwo, rodzina. W jaki sposób zarządzać ryzykiem społecznym? Zaufanie to mocne słowo. W dialogu społecznym przydałoby się nam minimum sympatii” – tymi słowami moderator wprowadził w dyskusję uczestników panelu.

Wzmacnianie instytucji.

Pierwsza teza do dyskusji brzmiała: „Instytucje – umacniać lub ewoluować istniejące czy tworzyć nowe?”.

Odpowiedzi na pytanie jako pierwsza próbowała udzielić sekretarz WKDS w Warszawie Katarzyna Jaworska. „Etap zastanawiania mamy już za sobą. Chcemy profesjonalizować WKDS i już to robimy. Przygotowujemy kampanię promocyjną WKDS-om w całej Polsce. Budowaniu świadomego wizerunku WKDS ma służyć nowe logo. Uważamy, że działanie WKDS-ów w obecnej formie ma sens, ale trzeba pozytywnie wpłynąć na ich członków, przekonać do skutecznego wypełniania tej ważnej roli. Nadal szukamy formy skutecznego wpływu, obecna forma nie może być finalna” – mówiła.

Wojewoda lubelski prof. Jolanta Szołgno-Koguc przekonywała do swoich racji. Jej

zdanie stworzenie instytucji daje złudzenie rozwiązania problemu, który w rzeczywistości pozostaje.

„Instytucjonalizacja to formalizacja i ryzyko zbiurokratyzowania. Znika otwartość i zaufanie. Pojawia się element władzy. Jeżeli już istnieje instytucja, musi być elastyczna i ewoluować. Nie ma też przeszkód, żeby fora dialogu społecznego tworzyć na poziomie jednostek powiatu” – dodała wojewoda.

Zdaniem Zbigniewa Żurka, być może, nie potrzeba ustawy do rozwijania dialogu, ale na pewno potrzeba pieniędzy. Zaznaczył, że środki na WKDS powinny być wydzielane, a dotychczasowy podział na cztery strony dialogu w WKDS jest dobrym rozwiązaniem.

Brak świadomości społecznej, zdaniem dra Rafała Towalskiego, przemawia za wzmacnianiem istniejących struktur.

„Jeśli spytamy ludzi na ulicy, czy wiedzą, co to jest dialog społeczny, to 80 proc. z nich nie będzie wiedziało. Zamiast tworzyć coś nowego trzeba wzmacniać to, co już mamy” – tłumaczył.

Partnerzy do rozmów. Pod lupą dyskutantów znalazła się kolejna kwestia: „Aktorzy dialogu – kontynuacja lub uzupełnienie składu komisji”.

Katarzyna Jaworska z warszawskiego WKDS przekonywała do wzmocnienia sieci kontaktów między instytucjami dialogu społecznego w regionach, lepszej współpracy z organizacjami pozarządowymi, zwracała uwagę na ogromny i niewykorzystany do końca potencjał biur prasowych działających przy urzędach wojewódzkich.

Andrzej Zybala powiedział, że formułę organizacyjną trzeba poszerzyć o organizacje pozarządowe, ale tylko o te, które mają związek z rynkiem pracy. „Eksperci powinni mieć większe kompetencje, powinni być dobrymi profesjonalistami w konkretnej dziedzinie, a nie ekspertami od wszystkiego. Profil kom-

Instytucjonalizacja to formalizacja i ryzyko zbiurokratyzowania. Znika otwartość i zaufanie, a w ich miejsce pojawia się element władzy. Jeżeli już instytucja istnieje, musi być elastyczna i ewoluować.



Fot. Justyna Pycka

petencyjny powinien być lepiej dopasowany” – wyjaśniał Andrzej Zybala.

Przewodnicząca lubelskiego WKDS mówiła o konieczności wysłuchania wszystkich, także młodych ludzi. „Grono aktorów musi odzwierciedlać wszystkie grupy społeczne i wiekowe. Głosów niektórych grup wiekowych nam zwyczajnie brakuje. Dialogu społecznego

trzeba uczyć od przedszkola. Już najmłodsze dzieci musimy przekonywać, że liczy się dialog, a nie rozwiązania siłowe” – przekonywała.

Przysłówiową „kropką nad i”, kończącą i podsumowującą dyskusję panelową, było wystąpienie sekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej dra hab. Jacka Męciny. Radził on, jak uzyskać większą efektywność i skuteczność dialogu społecznego w Polsce. „Dobrze by było stworzyć miejsca do komunikacji bezpośredniej, bardziej otwartej debaty publicznej. Element większej otwartości jest bardzo ważny” – powiedział Jacek Męcina. Przekonywał do większej koncentracji na rozwoju rynków pracy. „Chcąc zbyt wiele zrealizować, często dotykamy problemu bardzo powierzchownie. Ustalmy strategię umacniania instytucji dialogu społecznego działaniami mniej formalnymi” – dodał.

Docenieni za zaangażowanie. Konferencje takie jak ta jubileuszowa w Lublinie zazwyczaj są okazją do nagrodzenia zasłużonych. Tym razem odznaczono tylko jedną

osobę, ale w sposób szczególny. Krzyż Kawalerski Orderu Odrodzenia Polski otrzymała Barbara Bogdańska, członkini WKDS z ramienia strony związkowej, przedstawicielka NSZZ „Solidarność”. Odznaczenie wręczyła wojewoda lubelski Jolanta Szolno-Koguc.

Barbara Bogdańska jest przewodniczącą stałego Zespołu Roboczego WKDS w Lublinie ds. Ochrony Zdrowia. Prezydent RP przyznał jej krzyż za wybitne zasługi w działalności na rzecz ochrony zdrowia, osiągnięcia w działalności społecznej i związkowej.

Minione 10 lat wspominali kolejni przewodniczący WKDS: Andrzej Kurowski, Wojciech Żukowski i Genowefa Tokarska. Głos zabrali również przedstawiciele stron zasiadających w WKDS: Tomasz Pękalski (przedstawiciel strony samorządowej), Marcin Król (NSZZ „Solidarność”), Dariusz Jodłowski (Związek Prywatnych Pracodawców Lubelszczyzny „Lewiatan”).

Z okazji 10-lecia WKDS Lubelski Urząd Wojewódzki wydał okolicznościową publikację pt. „Efektywny dialog społeczny siłą regionu”. Przygotowano ją w oparciu o materiały własne oraz pochodzące z MPiPS. Na pięćdziesięciu stronach znalazły się sylwetki byłych przewodniczących Komisji i wszystkich członków w jej obecnym składzie. Publikacja to kalendarium prac Komisji. W broszurce można znaleźć szczegółowe informacje na temat 10-letniej historii, przebiegu prac Komisji i skany najciekawszych dokumentów. Zawiera nazwiska wszystkich jej członków włącznie z określeniem czasu, w którym pracowali w WKDS. Na ostatnich stronach znajdują się zdjęcia i nazwiska tych, którzy już odeszli. ■

Justyna Pycka

Z przewodniczącą Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego w Lublinie, wojewodą lubelskim **Jolantą Szołno-Koguc** rozmawia Justyna Pycka

Trzeba stale dążyć do poprawy efektywności



Fot. Lubelski Urząd Wojewódzki

Dziesięciolecie WKDS to dobry okres do podsumowań, ale i wyznaczania nowych kierunków rozwoju. Jakie plany w najbliższym czasie ma Pani wobec WKDS?

Wyzwaniem stojącym w najbliższej przyszłości przed lubelską Komisją jest zwiększenie efektywności podejmowanych działań. Trwają prace nad powołaniem dwóch nowych Stałych Zespołów Roboczych WKDS w Lublinie – ds. Rynku Pracy i Zatrudnienia oraz ds. Gospodarki i Rozwoju Przedsiębiorczości. Przy lubelskim WKDS od kilku lat działają trzy Zespoły – ds. Transportu Regionalnego (którego zakres działania chcemy rozszerzyć o zagadnienia infrastrukturalne, dotyczące na przykład cyfryzacji), ds. Ochrony Zdrowia (zamierzamy wyeksponować kwestie polityki społecznej) oraz ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich. Zespoły te są eksperckim zapleczem, w skład którego wchodzi osoby z dużym

doświadczeniem zawodowym, społecznym bądź naukowym w danej dziedzinie. Ich głównym zadaniem jest merytoryczne przeanalizowanie zgłaszanych problemów po to, żeby opinie i wnioski formułowane podczas posiedzeń WKDS w Lublinie przedstawiały realną propozycję rozwiązania danego problemu.

Bez wątpienia WKDS powinien być także forum konsultacji społecznych skutecznie promującym kierunki rozwoju regionu. Jestem przekonana, że nasze spotkania zespołowe i plenarne mogą skutecznie wypracować możliwie najlepsze rozwiązania lokalnych problemów. Komisja powinna uzupełniać działania Trójstronnej Komisji oraz instytucji dialogu branżowego WKDS. Z pewnością nadal będzie przedstawiać propozycje rozwiązań mogących usprawnić funkcjonowanie regionalnego dialogu społecznego. Zorganizowana z okazji jubileuszu 10-lecia naszej WKDS konferencja nie tylko stanowiła okazję do retrospektywnych podsumowań dotychczasowej działalności, ale także wpisała się w ogólnokrajową debatę mającą na celu zapoczątkowanie nowego rozdziału w historii dialogu społecznego.

Z jakimi instytucjami czy podmiotami najlepiej układa się współpraca?

Przedmiotem dialogu społecznego są szeroko rozumiane kwestie społeczno-gospodarcze. Trudno jest podać przykład instytucji zarówno państwowej, jak i samorządowej, organizacji gospodarczej czy społecznej, z którą współpraca układa się najlepiej.

Z każdym rokiem świadomość społeczna dotycząca funkcjonowania instytucji regio-

nalnego dialogu społecznego, jakim są Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego, rośnie. Podnosi się też ranga samej Komisji oraz opinii i wniosków przez nią zgłaszanych. Bardzo dobrze układa się współpraca m.in. z lubelskim oddziałem GDDKiA i RDOŚ, które zawsze chętnie przekazują niezbędne do dyskusji na forum komisji informacje.

Jeśli chodzi o służbę zdrowia, to należy podkreślić bardzo dobrą współpracę instytucji ochrony zdrowia, w tym lubelskiego oddziału NFZ i szpitali. Pozwolę sobie nie wymieniać konkretnych podmiotów, bo nie chciałabym kogokolwiek pominąć, a organizacji i osób współpracujących z Komisją w zależności od podejmowanej problematyki jest naprawdę bardzo dużo. Wszystkim należą się serdeczne podziękowania za gotowość i wolę współpracy z Wojewódzką Komisją Dialogu Społecznego w Lublinie.

Jakie ma Pani oczekiwania wobec partnerów WKDS?

Członkowie WKDS w Lublinie tworzą zespół partnerów w dyskusji i działaniu. Wielu z nich zasiada w komisji od początku jej funkcjonowania, czyli od roku 2002. Wyniki ich pracy świadczą o tym, że niejednokrotnie przedkładali dobro regionu ponad interes reprezentowanych przez nich stron i organizacji. Współpraca związków zawodowych i organizacji pracodawców pozwala budować skuteczne metody mediacji. Strony dialogu społecznego niezwykle odpowiedzialnie podchodzą do swojej pracy w Komisji. Choć wykonują ją społecznie, godne podziwu jest ich zaangażowanie w tę niełatwą i odpowiedzialną misję.

Jak ocenia Pani obecną formę finansowania WKDS? Czy potrzebne są w tym zakresie zmiany?

Wojewódzka Komisja Dialogu Społecznego finansowana jest z budżetu Urzędu Wojewódzkiego. Pojawiają się głosy o zmianie zasad finansowania, wyodrębnieniu „budżetu”, stworzeniu biura WKDS jako odrębnie działającej jednostki organizacyjnej w strukturze

Urzędu Wojewódzkiego. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że Komisje działałyby bez konieczności takiego wyodrębniania. Jak pokazuje praktyka i doświadczenia z innych obszarów aktywności społecznej, nadmierna instytucjonalizacja niesie ryzyko zniwelowania entuzjazmu działania prospołecznego i idei prawdziwego dialogu, który wszak nie lubi sztywnych formuł, przeciwnie, swobodę wypowiedzania myśli i poglądów wszystkich stron. W sprawach ważnych, a wrażliwych społecznie, najważniejsza jest treść, a forma, w tym przypadku skala instytucjonalizacji i biurokracji, powinna być ograniczona do minimum. Nie ma przeszkód, by, jeśli jest taka potrzeba, zwiększyć finansowanie zadań z zakresu dialogu społecznego w ramach istniejącej struktury budżetu. Wszak budżet państwa sporządzany jest także w układzie zadaniowym. Bardzo dobrym pomysłem natomiast byłoby stworzenie miejsca do prowadzenia bezpośredniego dialogu zarówno społecznego, jak i obywatelskiego, i to w przestrzeni zarówno realnej, jak i wirtualnej. Takich miejsc spotkań i dyskusji nigdy za wiele.

Na szczęblu centralnym rozważane jest wprowadzenie ewentualnej zmiany. Miałaby ona polegać na wprowadzeniu przedstawicieli samorządów do Trójstronnej Komisji? Czy taka zmiana byłaby Pani zdaniem korzystna?

Trudno jest odnieść się do propozycji, która nie została oficjalnie przedstawiona do konsultacji. Trzeba jednak zauważyć, iż zgodnie z art. 4 ust. 2 Ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego w pracach Trójstronnej Komisji biorą udział przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, z głosem doradczym w zakresie dotyczącym wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny. Zgodnie z art. 9 ust. 3 tejże ustawy „(...) liczbę przedstawicieli samorządu terytorialnego biorących udział w pracach Komisji określa Prezes Rady Ministrów, zasięgając –

w zakresie liczby przedstawicieli samorządu terytorialnego – opinii strony samorządowej w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego”. Prezes Rady Ministrów również powołuje do udziału w pracach Trójstronnej Komisji przedstawicieli samorządu terytorialnego na wniosek strony samorządowej w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. To właśnie Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego stanowi forum wypracowania wspólnego stanowiska rządu i samorządu terytorialnego, a jej głównym zadaniem jest rozpatrywanie problemów związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego i z polityką państwa wobec samorządu, a także spraw dotyczących samorządu terytorialnego znajdujących się w zakresie działania Unii Europejskiej i organizacji międzynarodowych, do których należy Rzeczpospolita Polska. Można zatem uznać, że zmiana ta niesie za sobą powielanie kompetencji już istniejącej Komisji.

Lubelski WKDS stara się pomagać w rozwiązaniu problemów związanych z upadłością lokalnych firm i zagrożeniem bezrobociem wielu osób. Ostatnio dotyczyło to zakładu „Protektor”. Były plany przeniesienia zakładu do wolnej strefy ekonomicznej. Nie udało się, zakład został jednak zlikwidowany. Czy w takich sytuacjach, jak ta, widzi Pani w przyszłości możliwości skutecznego działania WKDS?

Oczywiście. WKDS w obliczu konfliktu jest niezależną płaszczyzną bezpośredniego komunikowania się stron konfliktu. Wielokrotnie w historii Komisji jej członkowie przyczyniali się do zainicjowania dialogu między pracownikiem a pracodawcą. Prowadzone na forum Komisji rozmowy stwarzały możliwość spokojnej i merytorycznej analizy zaistnia-

łych problemów oraz znalezienia wyważonych i optymalnych rozwiązań. Lubelska Komisja reagowała m.in. na falę protestów dotyczących ochrony zdrowia, konsolidacji sektora energetycznego, restrukturyzacji Poczty Polskiej SA czy takich zakładów pracy, jak Cukrownia

w Wózuczynie, Cukrownia w Lublinie, Zakłady Mięsne w Łukowie, Zakłady Tłuszczowe w Bodaczowie Sp. z o.o., wspomniany przez panią redaktor Protektor, a dokładniej LZPS Sp. z o.o. w likwidacji, Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej, Fabryka Łożysk Toczących Krasnik SA, Zakłady Tytoniowe w Lublinie SA i wiele innych.

Członkowie Komisji mają świadomość ciężącej na nich odpowiedzialności. Z pełnym

zaangażowaniem starają się doprowadzić do rozwiązania konfliktów społecznych.

Sekretarz stanu Jacek Męcina jest zdania, że w sprawach lokalnych rynków pracy WKDS-y są w stanie wypracować kompromisy. Jaką szansę na wypracowanie takich kompromisów miałyby lubelska Komisja?

W Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego zasiadają przedstawiciele reprezentatywnych organizacji związkowych i pracodawców, którzy znają swój region, jego specyfikę oraz tkwiący w nim potencjał. To grono osób, które w społecznej misji widzi szansę na poprawę warunków życia mieszkańców regionu. Będąc pracownikami albo pracodawcami, to właśnie oni są bezpośrednimi beneficjentami wypracowanych kompromisów. Każdy z regionów ma swoją specyfikę najlepiej znaną jego mieszkańcom. Warto jednak pamiętać, że warunkiem trwałości kompromisu jest nie tylko owa „lokalna perspektywa”, ale też dialog oraz poszanowanie stanowisk poszczególnych stron w szerszej perspektywie czasowej i przestrzennej. ■

Z każdym rokiem świadomość społeczna dotycząca funkcjonowania instytucji regionalnego dialogu społecznego, jakim są Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego, rośnie. Podnosi się też ranga samej Komisji oraz opinii i wniosków przez nią zgłaszanych.

Ze **Zbigniewem Żurkiem**, przewodniczącym Zespołu Problemowego ds. Rozwoju Dialogu Społecznego Trójstronnej Komisji – rozmawia Anna Grabowska

Permanenna wymiana idei

Praca zespołu dialogu nie jest wykuwaniem kolejnych kompromisów. To stała wymiana myśli i idei. I jest to o tyle trudniejsze, o ile łatwiejsze. Na pewno warto tym zespołem kierować i w nim pracować, dążąc do szerokiego rozumienia dialogu społecznego. Nie można zamykać się tylko w obszarze walki o własne interesy, ale trzeba być znaczącym elementem budowy społeczeństwa obywatelskiego. Warto namawiać partnerów społecznych do tej wizji, bo kropla draży skałę.

Najważniejsze to rozmawiać. Zespół dialogu tworzą oczywiście ludzie – przedstawiciele siedmiu organizacji pracodawców i związków zawodowych oraz strona rządowa, ale absolutnie nie chcę ich recenzować czy oceniać. Najważniejsze jest już samo to, że ze sobą rozmawiamy. Warto bowiem pamiętać, że w przeszłości sukces stanowiło to, że OPZZ i NSZZ „Solidarność” zechciały zasiąść przy jednym stole. A zaczęło się od rozmów w dwóch różnych pokojach. Dziś jest na tyle normalnie, że podziały polityczne, choć w jakimś stopniu nadal widoczne, pozostają jedynie gdzieś w tle. Zwyciężają nad nimi interesy grupowe.

W zespole dialogu widać zatem – w Trójstronnej Komisji w ogóle, a także w poszczególnych jej zespołach problemowych – że nie

chodzi o wypracowywanie jak największej liczby porozumień. Jest to tylko jeden z celów, i to wcale nie najważniejszy. Poza nim, a być może przede wszystkim, chodzi o wzajemną wymianę informacji, o negocjacje, w czasie których po prostu się rozmawia. Te dyskusje nie muszą doprowadzać do kompromisu w jakiejś konkretnej kwestii. Przez sam fakt, że dokonuje się wymiana informacji, zespół dialogu spełnia swój cel.

Poznać znaczy polubić. Jeżeli rozmawiamy, to nawet jeżeli nie osiągamy kompromisu, stajemy się jednak sobie bliżsi, bardziej podatni na przyjęcie – choćby do wiadomości – stanowiska i argumentów drugiej strony. To, czy się z nimi zgadzamy, czy nie, ma drugorzędne znaczenie. Już sama taka rozmowa jest sukcesem zespołu dialogu.

Osiągnięciem ostatnich miesięcy na pewno było przyjęcie pakietu antykryzysowego, wypracowanego także w zespole dialogu. Innym przykładem jest kompromis odnośnie ustawy potocznie nazywanej Ustawą o radach pracowników. Warto też wskazać kwestie związane z prawem pracy. Należy do nich np. zmiana Kodeksu pracy w zakresie telepracy. Zresztą wiele spotkań odbywamy razem z Zespołem Problemowym ds. Prawa Pracy i Układów Zbiorowych.

Stała rozbieżność. Naszych spotkań nie można przeliczać na dwa czy większą ilość konkretnych sukcesów. Ich nie da się zmierzyć wyraźnym wskaźnikiem, jak na taśmie. Mamy wielki sukces w postaci tego, że spotykamy się i dyskutujemy na różne tematy. Podejmujemy rozmowy, choć ich nie kończymy, bo nie jest to możliwe, i następnie po roku czy dwóch do

nich wracamy. Wtedy już jesteśmy bliżsi celu, bo wcześniej rozmawialiśmy, bo sytuacja się jakoś ułożyła. Na przykład obecnie stale prowadzimy dyskusje na temat reprezentatywności, roli WKDS-ów, ustawy o Trójstronnej Komisji, o modelu dialogu jako takiego, o zespołach branżowych i ich usytuowaniu, o technikach negocjacyjnych czy ich braku. Są to kwestie stale otwarte.

Podobnie od lat wszyscy partnerzy znają postulaty co do technicznego sformalizowania procedur działania Trójstronnej Komisji, co sprzyjałoby łatwiejszemu wypracowywaniu stanowisk. To pomysł Business Centre Club, w którym ciągle jest odosobniony. Pozostałe organizacje wolą spontaniczność niż technikę i zasady. Ale to właśnie w Zespole Problemowym ds. Rozwoju Dialogu Społecznego zastanawiamy się nad filozofią dialogu: jak głęboko w niego wchodzić, czy rozumieć go wąsko, czy szeroko – z uwzględnieniem dialogu obywatelskiego.

Rozpatrując konkretne kwestie, zespół bazuje na pracy ekspertów, zarówno tych należących do organizacji, jak i tych spoza. Korzystamy z opracowań eksperckich o charakterze informacyjnym. Często takich ekspertyz dostarcza też strona rządowa.

Ponieważ praca zespołu dialogu ma charakter ciągły, stale mamy przed sobą do wykonania jakieś zadania. Tak jak rozwija się społeczeństwo, tak rozwija się dialog. Dlatego zmiany będą się w nim dokonywały stale.

W tej chwili na pewno jest czas, kiedy trzeba kilka rzeczy w zakresie dialogu społecznego zmienić. Nie oceniam jednak obecnego momentu jako szczególnie trudnego dla dialogu, a tym bardziej dla pracy naszego zespołu. Obiegowe twierdzenia, że dialog w Polsce kuleje, że nie jest szanowany przez rząd, są raczej motywacją do dalszej, intensywniej pracy zespołu zajmującego się właśnie rozwojem dialogu.

Oczywiście napotykamy na trudności. Są one wręcz wpisane w specyfikę naszej pracy. Jako partnerzy społeczni – związkowcy, pracodawcy, rząd – mamy rozbieżne interesy i tego nie pokonamy. To będzie zawsze. Najważniejsze, żeby stale ze sobą rozmawiać. ■

Strony dialogu społecznego i naukowcy po raz kolejny mieli okazję wymienić swoje opinie odnośnie stosunków pracy w czasach kryzysu. Na konferencji w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” dyskutowano głównie o umowach terminowanych oraz ustawie antykryzysowej

Trudny dialog w kryzysowych czasach

„Wpływ kryzysu ekonomicznego na stosunki pracy i dialog społeczny w Polsce” to temat debaty, która odbyła się 26 kwietnia 2012 r. w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”. Naukowcy i przedstawiciele partnerów społecznych analizowali skutki ustawy antykryzysowej, jej wpływ na rynek pracy i potrzebę zmian prawnych w nieodległej przyszłości.

Profesor Jerzy Wrątny (Instytut Pracy i Spraw Socjalnych) wyjaśniał, że w Kodeksie pracy mamy do czynienia z całą rodziną umów terminowych o pracę. Są to umowy: na czas określony, na czas wykonania określonej pracy, na czas zastępstwa, na czas próbny.

Z założenia powinny być one zawierane na krótki okres i w tym czasie zarówno pracownik, jak i pracodawca, mają bezpieczeństwo zatrudnienia.

Wyjątki zachwiały stabilizacją. W opinii prof. Wrątnego umowa terminowa z zasady powinna być najbardziej stabilnym rodzajem umowy. Jednak Kodeks pracy wprowadził dwa wyjątki od tej stabilizacji. Dopuszczył wypowiedzenie umowy zawartej na czas określony, przy czym potrzebne jest spełnienie dwóch warunków, żeby wypowiedzenie to mogło być zastosowane. Pierwszy to dopuszczenie

wypowiedzenia w samej umowie o pracę; drugi – zawarcie umowy na czas powyżej 6 miesięcy. Jak podkreślił prof. Wrątny, wypowiedzenie miało być wyjątkiem, a stało się regułą. Wyjaśnił, że przyczynił się do tego Sąd Najwyższy w wyroku z 7 września 1994 r., który stanowi: „Umowa o pracę zawarta na czas określony dłuższy niż 6 miesięcy, której strony przewidziały możliwość jej wcześniejszego rozwiązania za dwutygodniowym wypowiedzeniem, co wynika z art. 33 Kodeksu pracy, może być w ten sposób rozwiązana także przed upływem 6 miesięcy”. W efekcie pracodawcy zaczęli zawierać długie umowy na czas określony – kilkuletnie, a nawet kilkunastoletnie, a w ekstremalnym przypadku nawet dożywotnio. Te ostatnie zaś wykluczał już nawet Kodeks Napoleona – przypomniał prof. Wrątny.

Od roku 2005, widząc skalę nadużyć, Sąd Najwyższy starał się ograniczać umowy na czas określony, a w przypadku tych ekstremalnie długich, przyjmował, że należy traktować je jako umowy na czas nieokreślony, przy których wypowiedzenie powinno być uzasadnione.

Profesor Wrątny mówił, że w Polsce nastąpiła niebywała ekspansja umów terminowych, podobnie zresztą jak w całej Unii Europejskiej. Jednak na tle 27 państw Unii Europejskiej Polska jest absolutnym liderem. W latach 2000–2010 odsetek umów na czas określony wzrósł z 6 do 27,3 proc. Wyprzedziliśmy pod tym względem wcześniejszego lidera – Hiszpanię. Tam obecnie terminowo zatrudnionych jest 25 proc. pracowników.

Zatrudnienie na czas określony jest zdaniem eksperta najbardziej wygodne dla pracodawców. Umowy są łatwe do rozwiązania, więc w każdej chwili można pozbyć się pracownika. Wypowiedzenie może być wręczone w każdym czasie i nie wymaga uzasadnienia. Także w odniesieniu do pracowników chronionych, z pewnymi wyjątkami, nie wymaga się uzasadnienia wypowiedzenia umów na czas określony.

Trybunał Konstytucyjny rozpatrywał problem uzasadnień wypowiedzenia umów na czas określony, ale w wyroku z 2 grudnia 2008 r. uznał, że brak obowiązku uzasadnienia nie jest sprzeczny z Konstytucją.

Pracodawcy prowadzą tego rodzaju umowy, ponieważ mamy do czynienia z rynkiem pracodawcy. Im wyższa jest skala bezrobocia, tym bardziej pracodawcy posługują się umowami terminowymi, nie mówiąc o innych tzw. „umowach śmieciowych”.

„Nacisk na stosowanie umów terminowych jest także wynikiem trudnej procedury rozwiązywania umów na czas nieokreślony. Wszystkie wymagania, wraz z koniecznością uzgadniania zwolnienia ze związkiem zawodowym, utrudniają tę procedurę. Jak podnosią pracodawcy, gdyby złagodzić tryb rozwiązywania umów na czas nieokreślony, być może zakres stosowania umów na czas określony byłby mniejszy” – mówił prof. Wrątny.

Wskazując mankamenty umów na czas określony z perspektywy pracownika, podkreślił przede wszystkim brak ochrony trwałości stosunku pracy, czyli widmo wypowiedzenia bez uzasadnienia. Powoduje to brak identyfikacji pracownika z zakładem, jest także barierą zrzeszania się w związkach zawodowych, jedną z przyczyn niskiej syndykalizacji (zrzeszania się). Skutkiem zewnętrznym jest odcięcie pracowników czasowych od możliwości zaciągnięcia kredytu. Banki wymagają stałego zatrudnienia, więc jeżeli ktoś legitymuje się tylko zatrudnieniem czasowym, nie ma zdolności kredytowej. To godzi w stabilizację rodzin, a więc stosowanie umów na czas określony ma także skutek antyprenatalistyczny,

antyrodzinny ze wszystkimi tego konsekwencjami, także dla systemu emerytalnego. Gorsze są też warunki nabywania uprawnień pracowniczych – szczególnie tych zależnych od czasu pracy u jednego pracodawcy.

W opinii prof. Wrątnego nie można jednak wyciągać wniosku, że należy dążyć do wyeliminowania stosowania umów terminowych. Są one bowiem przydatne w dwóch obszarach. Po pierwsze, przy pracach sezonowych, dorywczych, na czas zastępstwa. Po drugie,



Fot. Instytut Spraw Publicznych

na czas sprawdzenia i kształcenia pracownika. Umowy „na próbę” są pod tym względem niewystarczające.

Szczególnie interesujące może być stanowisko UE w kwestii umów terminowych. Co do zasady uznaje ona, że powinny one być wyjątkiem, a nie regułą. Problemu tego dotyczy dyrektywa 99/70 z 28 czerwca 1999 r., zgodnie z którą przewiduje się trzy alternatywne metody ograniczania w stosowania umów terminowych. Po pierwsze, konieczne jest wskazanie obiektywnych powodów uzasadniających odnowienie takich umów. Jeżeli nie ma takich argumentów, w szczególności nie uzasadnia tego rodzaj pracy, można przyjąć, że odnowienie umowy terminowej nie jest możliwe. Po drugie, metodą ograniczenia jest wskazanie maksymalnej, łącznej długości kolejnych umów o pracę na czas określony. Znalazło to zastosowanie w ustawie antykryzysowej dopuszczającej maksymalnie dwuletnie zatrudnienie tego rodzaju. Trzecią metodą jest określenie liczy-

by odnowień takich umów, przy czym przekroczenie ilości odnowień powoduje uznanie umowy za zawartą na czas nieokreślony. To rozwiązanie przyjęto w polskim Kodeksie pracy (art. 25¹), jednakże pod warunkiem, że odstępowanie między pierwszą i drugą, drugą i trzecią nie przekraczało 30 dni, to trzecią umowę traktuje się jako zawartą na czas nieokreślony.

„Jest to słaba ochrona pracowników. Dlatego można zaproponować przyjęcie rozwiązania przyjęte w ustawie antykryzysowej” – ocenił prof. Wrątny.



Fot. Instytut Spraw Publicznych

Szybki marsz ku patologii. Doktor Robert Szewczyk z NSZZ „Solidarność” mówił o aspektach społeczno-ekonomicznych umów na czas określony. Zaznaczył, że w trzecim kwartale 2010 r. prawie co trzecia osoba zatrudniona w Polsce pracowała na czas określony lub na umowy cywilnoprawne. Dynamika wzrostu osób zatrudnionych na czas określony wyglądała następująco: na przełomie wieków średnia osób zatrudnionych w tej formie wynosiła ok. 5 proc., była to mniej więcej średnia unijna. W ciągu kilkunastu lat wypromowaliśmy się na niekwestionowanego lidera w tej kwestii, ze wszystkimi negatywnymi konsekwencjami tego zjawiska. Powstaje oczywiście pytanie, czy wzrost zatrudnienia na czas określony jest pozytywną przyczyną spadku bezrobocia w Polsce od 2004 r. Zdania są podzielone. Niektórzy twierdzą, że umowy czasowe są ceną, którą warto było zapłacić, ponieważ mamy mniejsze bezrobocie. Od 2004 r.

bezrobocie w Polsce systematycznie spadało i w 2007 r. Polska była poniżej średniej unijnego bezrobocia, które spadło z 20 proc. w 2004 r. do poziomu poniżej 10 proc.

Ekspert zauważył, że z badań przeprowadzanych w Warszawie i Wrocławiu wynika, iż pracownicy zatrudniani na czas określony nie dostrzegali własnej pozycji jako istotnie odmiennej od tych, którzy mieli umowy na czas nieokreślony. Zatrudnieni na czas określony odnoszą się natomiast nie do nich, ale do bezrobotnych, i dlatego wcale nie postrzegają swojej pozycji jako złej. Generalnie relacja między osobami zatrudnionymi na czas określony i nieokreślony jest ważna z subiektywnego punktu widzenia. Podstawowa linia podziału, jeśli chodzi o polski rynek pracy, przebiega nie między osobami o różnych statusach, a między osobami zatrudnionymi w różnych branżach i sektorach.

Zmiany w Kodeksie pracy. Wiceminister pracy i polityki społecznej Radosław Mleczko odniósł się do wpływu na polski rynek pracy ustawy antykryzysowej. W jego opinii nie wprowadziła ona żadnych istotnych zmian, nie była wykorzystywana w sposób masowy, który by wskazywał na to, że jej istnienie wypełnia istotną lukę czy zapotrzebowanie na polskim rynku pracy. Są jednak ważne aspekty funkcjonowania tej ustawy. Pierwszy z nich to fakt, że w zasadzie powstała w duchu dialogu autonomicznego, porozumienia zawartego między partnerami społecznymi. Policzone, że 1076 firm zdecydowało się w oparciu o tę ustawę i tryb, który został w niej zaproponowany, na wydłużenie czasu pracy. Około 100 tys. pracowników skorzystało z formy uelastycznienia zatrudnienia. Wiceminister przypomniał, że strona rządowa w grudniu 2011 r., w Zespole Prawa Pracy i Układów Zbiorowych, przedstawiła propozycję, w jaki sposób wykorzystać pozytywny wymiar tej ustawy. Były to trzy scenariusze. Pierwszy z nich to kolejna ustawa „epizodyczna” związana z czasem pracy, do czego rząd podchodził sceptycznie.

Drugi scenariusz traktował o wprowadzeniu z koniecznością pewnych zmian jej zapisów do Kodeksu pracy. Trzeci opierał się na zmianie działu szóstego Kodeksu pracy, co – według wiceministra – byłoby najlepszym rozwiązaniem.

Najważniejsze to się dogadać. Według Zbigniewa Żurka z Business Centre Club ustawa antykrzysowa odegrała swoją ograniczoną rolę: powstała za późno, była zbyt biurokratyzowana i za mało śmiała. Sukcesem było jednak z pewnością to, że partnerzy społeczni w ogóle ze sobą rozmawiali. „Przez kryzys przeszliśmy delikatnie, zarówno ze względu na roztropność przedsiębiorców, pracodawców, jak i strony pracowniczej.

W wielu zakładach pracy ta ustawa nie była potrzebna, ponieważ zanim powstała ludzie na poziomie zakładu pracy potrafili się dogadać” – mówił Zbigniew Żurek. W jego opinii należy zmienić cały Kodeks pracy, bazując na rozwiązaniach wypracowanych przez Komisję Kodyfikacyjną.

Niezbędna stabilność prawa. Pracodawcy oczekują przede wszystkim „pewności” prawa – podkreślała dr Monika Gładoch reprezentująca Pracodawców RP. Cieszymy się z ustawy antykrzysowej, ale cieszymy się również z tego, że przy okazji tej ustawy nie zaczęto zmieniać Kodeksu pracy, ponieważ od kiedy ogłoszono tekst jednolity w 1998 r. i tak był on nowelizowany 62 razy, nie tylko w skutek działań politycznych. Dla pracodawców to jest najbardziej niepokojące, a dla prowadzenia firmy i zatrudniania pracowników najbardziej niebezpieczne.

„Wielu spodziewało się zastosowania ustawy antykrzysowej na większą skalę, ale nawet jeżeli takie porozumienia o wydłużeniu okresów rozliczeniowych zawarte zostały w prawie 1100 firmach – to jest jakieś osiągnięcie” – mówiła ekspertka. Dodała, że „jeżeli „góra”

uwierzy, że ich przedstawiciele na dole są w stanie skutecznie dbać o interesy pracowników, dialog się ożywi”.

Odnosząc się do kwestii umów terminowych, zauważyła, że w Niemczech, które postrzegane są w Europie jako kraj socjalny, co czwarty absolwent dostaje umowę na czas nieokreślony. Niemcy nazywają młodych absolwentów „pokoleniem terminowców”. Polska nie jest więc w tym zakresie odosobniona.

Jeżeli „góra” uwierzy,
że ich przedstawiciele
na dole są w stanie
skutecznie dbać o interesy
pracowników, wówczas
dialog się ożywi.

Andrzej Stępnikowski ze Związku Rzemiosła Polskiego przypomniał, że specustawa była pionierskim przedsięwzięciem dialogu społecznego, które zostało wypracowane w duchu porozumienia. Zauważył, że patrząc z punktu widzenia małych praco-

dawców, u których często nie ma działów prawnych, powstają obawy przed częstymi zmianami prawa pracy.

Elastyczność przede wszystkim. Doktor Grażyna Spytek-Bandurska z PKPP Lewiatan, oceniając ustawę antykrzysową, uznała, że przewidywała ona zbyt mało rozwiązań, które by odpowiadały potrzebom firm w kryzysie, bo zawarte w niej rozwiązania były wynikiem kompromisu pomiędzy pracodawcami a stroną związkową. Wiele postulatów, zarówno jednej, jak i drugiej strony, nie zostało uwzględnionych z powodu braku zgody, a nawet zagrożenia, że ustawa nie będzie do końca popierana w trakcie prac legislacyjnych. Dziś wśród przedsiębiorców słychać głosy, że ustawa taka powinna istnieć, niezależnie od tego, czy mamy kryzys światowy, czy nie. Dawałaby ona bowiem firmom możliwość sięgnięcia do specyficznych rozwiązań, gdyby odczuwały negatywne skutki ekonomiczne. Należałoby więc do tego aktu prawnego jeszcze wrócić i zastanowić się nad poszerzeniem katalogu rozwiązań, które będą ułatwiały firmom przetrwanie w różnych, także indywidualnych kłopotach dotyczących jej samej, branży czy regionu.

„Firmy muszą dostosowywać się do tego, co się dzieje na rynku i muszą mieć te instrumenty do tego, by swobodniej zarządzać pracownikami. Jeżeli firma będzie czuła stabilność rynkową, to że może funkcjonować, że będzie miała zlecenia, będzie się to przekładało na stabilność zatrudnienia. Natomiast w sytuacji niestabilnego otoczenia gospodarczego trudno oczekiwać, by firmy za wszelką cenę utrzymywały stan zatrudnienia” – argumentowała przedstawicielka Lewiatana. Zaznaczyła, że „jeżeli na rynku pojawiają się bardzo dobrzy specjaliści, to pracodawcy zabiegają o to, by konkretny pracownik trafił do nich, a nie do konkurencji. To jest podstawowy kapitał, o który walczą”. W jej opinii rozwiązanie odnośnie umów zawieranych na czas określony zawarte w ustawie antykryzysowej było dobrze ocenione. Pojawiały się oczywiście pewne sugestie, że ta konstrukcja wymagałaby udoskonalenia, ponieważ stawianie sztywnych ram czasowych zatrudniania na czas określony, np. na 24 czy 36 miesięcy, jest dyskusyjne. W tym obszarze należałoby zwiększyć elastyczność, by pracodawca, w zależności od swoich potrzeb, mógł z tych umów korzystać.

W najbardziej liberalnej gospodarce UE, czyli w Wielkiej Brytanii, tylko 6 proc. osób zatrudnionych jest na podstawie umów na czas określony, u nas 27 proc. Gdybyśmy jeszcze doliczyli samozatrudnionych pracujących w szarej strefie, ten wskaźnik byłby znacznie większy.

ści bardzo szybko doprowadził do transferu ryzyka na pracowników. Wzrost bezrobocia i braku zabezpieczeń jest bardzo duży. Opcyjnie rozumiana elastyczność zatrudnienia w Polsce wzrosła ponad miarę. W efekcie, np. w Trójmieście, ślusarz, monter kadłubów okrętowych lub spawacz są biznesmenami, osobami samozatrudnionymi. Na terenie dawnej Stoczni Gdynia obecnie działa stocznia Crist, w której jest 40 pracowników i 1,5 tys. biznesmenów – spawaczy, rurarzy itp. Prowadzą oni własną księgowość, odprowadzają samodzielnie najniższe składki do ZUS.

„W najbardziej liberalnej gospodarce UE, czyli w Wielkiej Brytanii, tylko 6 proc. osób zatrudnionych jest na podstawie umów na czas określony, u nas 27 proc. Gdybyśmy jeszcze doliczyli samozatrudnionych pracujących w szarej strefie, ten wskaźnik byłby znacznie większy” – mówił ekspert NSZZ „Solidarność”.

Odnosząc się do ustawy antykryzysowej, powiedział, że jeśli przetrwa dialog autonomiczny na szczeblu krajowym, branżowym i zakładowym, a jego skutkiem będą umowy zbiorowe, negocjacje i rokowania, to będzie to najwyższą wartością tego porozumienia. Niestety obecnie tak się nie dzieje.

Ślusarz i spawacz biznesmenami. Zdaniem dra Roberta Szewczyka z NSZZ „Solidarność” ustawa antykryzysowa była zupełnie obojętna dla tego, co się działo w Polsce, a samo jej istnienie nie jest wartością dodaną.

„To porozumienie, na początku wypracowane autonomicznie przez partnerów społecznych, w bardzo wielu punktach zostało potwornie storpedowane, zmasakrowane przez rząd. Dobre jest to, że pracodawcy i pracownicy na szczeblu krajowym zaczęli ze sobą rozmawiać” – mówił ekspert. Według niego kryzys w zdecydowanej większo-

Spółeczna kontrola poczyną państwa.

Za usilnym staraniem o prowadzenie dialogu społecznego opowiedział się także dr Jan Czarzasty ze Szkoły Głównej Handlowej. Podkreślił, że z żalem obserwuje, iż dialog, zarówno autonomiczny, jak i trójstronny, nie rozwijają się należycie. Jego zdaniem konieczne jest powstawanie autonomicznych ośrodków kontroli społecznej, które byłyby w stanie monitorować poczynania państwa. Konieczna jest przeciwwaga w postaci autonomicznych organizacji reprezentujących interesy zbiorowe. Role i odpowie-

działność zarówno związków zawodowych, jak i reprezentacji pracodawców, jeśli wierzyć statystikom, należy zwiększyć.

„Zarówno poziom uzwiązkowienia, jak i skala przynależności pracodawców do ich organizacji w Polsce jest niewielka. Jest to problem, który poniekąd wyjaśnia, dlaczego siła przetargowa zarówno strony pracowniczej i pracodawców jest ograniczona. Istotne jest, czy jedna i druga strona jest w stanie ten impas przełamać. Wydawałoby się, że okres spowolnienia gospodarczego sprzyjałby temu. Niestety nie widzimy odwrócenia tej tendencji. Konieczne jest uporządkowanie prawa, zapewnienie jego stabilności, ponieważ jest to kluczowym elementem zapewnienia stabilności otoczenia instytucjonalnego, co jest jednym z kluczowych warunków budowania przewagi konkurencyjnej na poziomie makro” – mówił ekspert.

Warto spierać się mądrze. „Nie znam porządnego państwa, które miałoby wiejskie prawo, ale z drugiej strony nie znam też państwa, w którym prawo byłoby jedynym czynnikiem zmiany. To, czego w Polsce brakuje, to z całą pewnością pozytywna ścieżka zależności” – podsumował wiceminister Radosław Młeczko. Dodał, że „śledząc dialog społeczny, można wyraźnie zauważyć, że w Polsce nie ma pozytywnej kontynuacji, to, że ludzie się kłócą i strajkują to nic złego. Należy przypomnieć, że najbardziej strajkującym społeczeństwem są Duńczycy, którzy mają największą liczbę strajków przypadającą na kwalifikowaną liczbę pracowników. Jednocześnie jest to kraj z nadwyżką budżetową, który zmniejsza deficyt, w przeciwieństwie do Polski. Różnica między tym krajami jest taka, że Duńczycy mają zdolność do kontynuowania pozytywnych rozwiązań. Polakom tego brakuje. W ramach dialogu społecznego powinniśmy się starać prowadzić rozmowy nad kontynuacją wartościowych elementów ustawy antykryzysowej, z którymi zgadzają się wszystkie strony”. ■

Dominika Szaniawska

W interesie wszystkich uczestników dialogu społecznego – rządu, pracowników i pracodawców – powinno być tworzenie przepisów niebudzących wątpliwości interpretacyjnych, zmniejszających biurokrację i uwzględniających realia gospodarcze; prawa stabilnego, w oparciu o które można planować strategię firmy, a także kierunki rozwoju branży i rynku. O echach konferencji zorganizowanej w Business Centre Club

Prawo powinno powstawać w duchu dialogu

Polskie przepisy wpływające na funkcjonowanie firm, a nawet decydujące o ich „być albo nie być”, zbyt często powstają w sposób mający niewiele wspólnego z szeroko rozumianym dialogiem społecznym, w którym słyszalny głos powinny zabierać przedsiębiorcy, praktycy i branżowi eksperci – akcentowano podczas zorganizowanej 8 maja 2012 r. w Business Centre Club debacie „Konsultacje publiczne a jakość prawa”.

Andrzej Zwara, prezes Naczelnej Rady Adwokackiej, podkreślał, że często zdarza się również, iż projekty ustaw, choć szeroko konsultowane, pod względem techniki prawodawczej są wyjątkowo słabe. „Jeżeli chcemy żyć w państwie demokratycznym, w państwie prawa, to nie powinno się unikać konsultacji społecznych, ich unikanie jest grzechem przeciwko demokracji, jest również błędem rządzących. Ostatnie lata pokazują, że bardzo często ekipy rządzące popełniają ten grzech zaniechania, co odbija się przysłowiową „czkawką” w postaci spadku notowań i innych zawirowań” – mówił Zwara. Wyraził nadzieję, że dyskusja na ten te-

mat stanie się krokiem w kierunku tego, żeby prawo było tworzone na potrzeby ludzi.

Wiele zależy od ludzi. Adam Bodnar z Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka nie zgodził się z tezą, że w Polsce nie ma konsultacji społecznych. Jego zdaniem zasadniczym problemem nie jest to, jaką mają one jakość. Zaznaczył, że widzi różne podejście w kwestii konsultacji społecznych poszczególnych ministerstw. W tym kontekście Ministerstwo Sprawiedliwości nie powinno być oceniane źle, zaprasza bowiem na rozmowy organizacje czy instytucje pozarządowe, aby przedstawiły swoje uwagi. Natomiast np. w Ministerstwie Obrony Narodowej konsultacje społeczne „nie przyjęły się”.

Innym problemem jest kwestia stanowienia prawa. W Polsce projekty aktów prawnych przygotowują różne instytucje – ministerstwa, Senat, Kancelaria Prezydenta, są również projekty poselskie. W tym ostatnim przypadku cały proces legislacyjny często ulega korozji, czego przykładem może być zmiana prawa prasowego. To nie Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego podjęło się zmiany tej ustawy stanowiącej wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, lecz Senat. W efekcie projekt nie został najlepiej przygotowany.

Kolejną kwestią, w opinii Adama Bodnara, jest tempo legislacyjne, bo „kiedy trzeba uchwalić ustawę szybko, w kąt rzucane są wszystkie

zasady”. Wskazał kilka przykładów, gdy strona społeczna została całkowicie zignorowana, nie miała szans na przedstawienie swoich uwag. Brakuje także refleksji, którą można podzielić na 3 poziomy: Po pierwsze, ważne jest pytanie, czy w ogóle potrzebne jest dane prawo. Wiele przykładów często wskazuje, że zabrakło tego pierwszego etapu, a więc zastanowienia, czy w ogóle należy coś regulować. Drugim etapem są refleksje nad uwagami. Jeżeli prowadzi się konsultacje społeczne, podczas których strony dzielą się swoimi uwagami, to częstokroć, w odczuciu organizacji pozarządowych, brakuje należytej refleksji, co te organizacje miały do powiedzenia. Ostatni, trzeci etap to pytanie o to, co się dzieje, kiedy ustawa już wejdzie w życie. Helsińska Fundacja Praw Człowieka już jakiś czas temu zaproponowała, by po roku czy dwóch obowiązywania ustawy przeprowadzić badania jakościowe, czy spełniła ona pokładane w niej nadzieje, czy został zrealizowany cel legislacyjny. Rezultaty raportów pokazują, że pewne procesy legislacyjne zupełnie się nie sprawdziły, inne wymagają modyfikacji lub pewnego rodzaju dostosowania.

Adam Bodnar pozytywnie ocenił kwestię przejrzystości procesu legislacyjnego. Przypominał, że ostatnio Rządowe Centrum Legislacji stworzyło kompleksowy portal, gdzie można się zorientować w kolejnych krokach procesu legislacyjnego.

Nieefektywny proces. Według szefa Rządowego Centrum Legislacji Macieja Berka proces stanowienia prawa w Polsce nie wygląda najlepiej. Skoro zaś tak jest, to trudno oczekiwać, że ten związany z konsultacjami społecznymi będzie lepszy. W słabym, nieefektywnym modelu wszystkie składowe nie wychylają się powyżej średniej. Jak zauważył

Maciej Berek, strona społeczna wiele razy wyrażała niezadowolenie z konsultacji społecznych i rząd stara się to przyjmować, mówiła o warunkach partycypacji społecznej w procesie stanowienia prawa. Konsultacje społeczne są tylko jednym z modułów czy narzędzi, jakich się używa. Partycypacja i udział powinny być zapewnione, są potrzebne tym, którzy biorą odpowiedzialność za stanowienie prawa.

W opinii szefa RCL na przestrzeni ostatnich lat wiele się zmieniło. Wskazywano już, że model stanowienia prawa jest nietransparentny, resortowy, nieefektywny. Teraz to się zmienia. Pierwszym narzędziem jest dostępność do informacji, jakie przepisy są przygotowywane na etapie rządowym. Nie jest to jeszcze zapewnienie udziału w dialogu, ale pierwszy krok do ułożenia relacji, przynajmniej dla tych, którzy są tym zainteresowani.

„Rządowy proces legislacyjny przynajmniej jako nazwa portalu, który funkcjonuje, którego używanie jest regulaminowym obowiązkiem wpisanym do regulaminu pracy Rady Ministrów,

jest narzędziem bardzo ułomnym, ale wciąż pracujemy nad tym, by było ono doskonalsze. Jest narzędziem, w którym wszystkie rządowe projekty muszą być zamieszczone, w jednym miejscu” powiedział Maciej Berek.

Drugie istotne działanie to 6-miesięczne planowanie pracy legislacyjnej, które w ubiegłym roku po nowelizacji ustawy lobbingowej w procesie stanowienia prawa zostało zastąpione wykazem o charakterze ciągłym. Wykaz pokazuje wszystkie zamierzenia legislacyjne, które rząd uznaje za warte realizacji.

Zdaniem Macieja Berka, by dialog, konsultacje społeczne, partycypacja w procesie stanowienia prawa mogły być prowadzone rzetelnie, trzeba rozróżnić partnerów, z jakimi

Aby konsultacje społeczne i partycypacja w procesie stanowienia prawa mogły być prowadzone rzetelnie, trzeba rozróżnić partnerów, z jakimi dialogów jest prowadzony. Zupełnie innym partnerem jest organizacja pozarządowa, czysta w formie i treści swojego działania, a zupełnie innym np. stowarzyszenie czy fundacja, skupiające określonych interesariuszy.

dialog ów jest prowadzony. Zupełnie innym partnerem jest organizacja pozarządowa, czy sta w formie i treści swojego działania, a zupełnie innym np. stowarzyszenie czy fundacja, skupiające określonych interesariuszy.

Innym partnerem dla organu, który przygotowuje prawo, jest ten, który stara się przedstawić spojrzenie obywatelskie, a innym ten, kto jest zainteresowany określonym rozwiązaniem, ponieważ reprezentuje środowisko, którego dane przepisy dotyczą. Obydwa te spojrzenia są ważne, ale trzeba je różnić.

Jak zaznaczył ekspert, istotne jest też pytanie, gdzie kończy się etap konsultacji, a zaczyna się etap odpowiedzialności organów władzy publicznej za decyzje, jakie podejmuje. Przy tej okazji wskazał przykład prac nad orzeczeniem Trójstronnej Komisji dotyczącym działalności związków zawodowych, który na etapie rządowym został skonsultowany ze wszystkimi związkami, a na etapie parlamentarnym ci sami partnerzy stwierdzili, że nie zgadzają się na taki projekt. Patrząc na proces jako na całość, rząd czy Parlament muszą w takich sytuacjach podejmować decyzje, choć powstaje pytanie o efektywność takiego dialogu.

Różna waga różnych opinii. Wiceprzewodniczący Forum Związków Zawodowych Zygmunt Mierzejewski zauważył, że w Polsce od lat próbuje się wzmocnić konsultacje i dialog społeczny w TK tak, żeby państwo budowane było razem z obywatelami i partnerami społecznymi. Wiceprzewodniczący FZZ podkreślił, że najważniejszym elementem, na którym zależy partnerom społecznym (organizacjom i pracodawcom) jest to, żeby uczestniczyli, tak jak to się dzieje w wielu krajach Europy Zachodniej, w procesie przygotowywania i procedowania najważniejszych dla kraju strategii. Dotychczas nie udało się doprowadzić do tego, by założenia do najważniejszych strategii, a potem konsultacje nad ich treścią były procedowane podczas pracy zespołów TK i innych gremiów dialogu społecznego czy wewnątrz organizacji partnerów społecznych.

Strona rządowa przyjmuje określone rozwiązania strategiczne, a następnie przekłada je na projekty, ale chwilami jest zbyt późno.

„Dostajemy do zaopiniowania niektóre projekty aktów prawnych, które z reguły nie odpowiadają naszym środowiskom, ale wynikają ze strategii, które nie były właściwie przekonsultowane, nie były właściwie przygotowane przez praktyków, miały pewne podłoża polityczne, chwilami przełożone później na pewne opracowania teoretyczne. Drugim elementem, do którego prawo jest zobowiązane, to przekazywanie aktów prawnych do konsultacji partnerom społecznym. Tylko część ministerstw wywiązuje się z tego wzorowo. Na przykład Ministerstwo Finansów nie pokusiło się o to, żeby partnerzy społeczni dostali ich projekty do zaopiniowania, pomimo że taki jest wymóg prawny” – mówił. Dodał, że w gestii rządu leży wzmocnienie konsultacji społecznych poprzez zobowiązanie wszystkich ministerstw do przekazywania projektów do konsultacji społecznych. Wskazał też, że inicjatywy poselskie, które nie są konsultowane, wywołują kontrowersje. „Warto byłoby w przyszłości doprowadzić do tego, by konsultacje były prowadzone także w takim wypadku” – proponował ekspert. Nawiązał też do tzw. konsultacji otwartych. Polegają one na tym, że partnerzy społeczni otrzymują projekty, które następnie konsultują, opiniują, uzgadniają opinię prawną, a następnie ją przedstawiają. Mimo że jest to opinia kilku milionów członków danej organizacji, to ma taką samą wagę jak opinia 5–6 osób. Należałoby bardzo



Fot. Business Centre Club

wyraźnie rozgraniczyć, kto i co reprezentuje oraz jakie ma w tym interesy i jaką siłę.

Rozbieżności między teorią a praktyką. „Na dialog społeczny powinniśmy patrzeć w trzech wymiarach: procedur, realiów i praktyk społecznych” – mówił prof. Krzysztof Jasiecki z Instytutu Filozofii i Socjologii PAN. Zaznaczył jednak, że te elementy ze sobą nie współgrają, jest między nimi dysfunkcja.

Deklaruje się pewne poparcie dla procesów dialogu i konsultacji. Jednocześnie od miesięcy każda ustawa jest albo dyskutowana na ulicach, albo cały proces konsultacji ukrywa się przy pomocy demonstracji i ostrych konfliktów społecznych. W opinii profesora Jasieckiego oznacza to, że sfera deklaracji słabo przekłada się na praktykę. Odnosząc się do dynamiki konfliktów społecznych, prof. Jasiecki stwierdził, iż odnosi wrażenie, że nastąpiło wyraźne usztywnienie władzy, co częściowo można zrozumieć.

Mamy duże problemy z sektorem finansów publicznych, z deficytem budżetowym, co nie wzmacnia otwartości na dialog. Niepokojące jest jednak to, że różne miejsca w strukturze władzy składają interesujące deklaracje, tworzą zapowiedzi programowe, po czym ostatecznie mamy praktykę, jak np. przy reformie emerytalnej, która była konsultowana miesiąc, chociaż np. tę z lat 90. konsultowano 2 lata. Profesor Jasiecki wskazał też na resort finansów, który w zasadzie nie konsultuje swoich działań, mimo że prawo go do tego zobowiązuje.

Potrzeba szybkiego uzdrowienia. W opinii Witolda Michałka, eksperta ds. gospodarki Business Centre Club ds. gospodarki, sytuacja w zakresie dialogu społecznego w Polsce nie jest krytyczna. Co kilka lat podejmowane są próby, by w procesie stanowienia prawa uzdrowić dialog między stro-

ną społeczną a rządem. W latach 90. działał Zespół ds. Odbiurokratyzowania Gospodarki, potem stworzono Komisję Przyjazne Państwo. W obu wypadkach zapraszano do współpracy pracodawców i ich organizacje, jednak efekty były albo bardzo ograniczone, jeżeli chodzi o zakres regulacji, albo negatywne, jeżeli chodzi o zmarnowany wysiłek i entuzjazm środowisk biznesu. Największym jednak błędem okazało się to, że pracując w ramach tych różnych inicjatyw, toleruje się nadal funkcjonowanie negatywnego mechanizmu ich tworzenia, który praktycznie eliminuje wykorzystanie najlepszego elementu, jakim są rzetelnie prowadzone publiczne konsultacje.

„Z niewiadomych względów wśród urzędników administracji publicznej panuje przekonanie, że szersze dopuszczenie przedstawicieli strony społecznej czy w ogóle obywateli do procesu stanowienia prawa jest albo ryzykowne, albo nawet zbędne. Nie działają oni bowiem w tzw. społecznym interesie, którego obrona jest obowiązkiem urzędników” – mówił ekspert BCC. Według niego problem zdefiniowania tego interesu przy każdym szczegółowym projekcie legislacyjnym nie

Oficjalnie deklaruje się poparcie dla dialogu. Jednocześnie od miesięcy każda ustawa jest albo dyskutowana na ulicach, albo proces jej konsultacji ukrywa się za demonstracjami i ostrymi konfliktami społecznymi.

może opierać się na „subiektywnej wiedzy czy ignorancji urzędników”. Rodzi to bowiem atmosferę walki między stroną rządową, która stara się zmusić stronę społeczną, by podporządkować ją tworzoną przez siebie regulacjom, a pracownikami czy przedsiębiorcami, którzy będąc traktowani przedmiotowo, starają się przechytryć władzę i osiągnąć swoje cele ekonomiczne nawet za cenę łamania prawa.

„W rezultacie rozkręca się rodzaj destrukcyjnej spirali w sprawie wzajemnej nieufności, który ma odzwierciedlenie w tworzeniu kolejnych ustaw podkreślających tę nieufność poprzez rozbudowanie części nakazowo-zakazowej. Ustawy także są przygotowywane



Fot. Business Centre Club

pośpiesznie, następnie wielokrotnie nowelizowane, co przynosi ujemne skutki gospodarcze, czego efektem jest istnienie w Polsce tzw. szarej strefy co najmniej na 20–30 proc. PKB” – argumentował Witold Michałek.

Modele konsultacji. Zdaniem dra Tomasza Zalesińskiego z Kancelarii Prawnej Domański Zakrzewski Palinka, by zreformować proces konsultacyjny, potrzebne są dwa rodzaje zmian: mentalne i prawne. Wyjaśniał, że w zakresie zmian mentalnych chodzi o kwestię zaufania, współpracy między partnerami społecznym i rządowymi. Ale trudno byłoby wprowadzić rozsądną reformę konsultacji publicznych bez dokonywania zmian normatywnych. Obecna regulacja tego procesu jest wewnętrznie niespójna, fragmentaryczna, w wielu wypadkach

zawiera luki w prawie, co prowadzi do sytuacji, w której szereg organizacji społeczeństwa obywatelskiego nie ma świadomości swoich praw i obowiązków, nie ma również podstaw do domagania się partycypacji w procesie stanowienia prawa. W opinii eksperta najistotniejszym elementem reformy tego procesu jest poprawa jakości w ocenie skutków regulacji. Niewydolny proces konsultacji publicznych powoduje, że jakość prawa, zwłaszcza w zakresie obrotu gospodarczego, pracy itp. jest na dość niskim poziomie. Natomiast wpro-

wadzenie wydolnych, prawidłowych konsultacji publicznych stanowi źródło informacji dla organów władzy publicznej, o tym, jaka zmiana może być racjonalna.

Ekspert wskazał niezbędne etapy konsultacji. Pierwszym z nich jest dialog prowadzony podczas analizy problemu regulacyjnego, kolejny to konsultacje podczas pracy nad założeniami projektu ustawy. Trzeci etap stanowią konsultacje nad projektem ustawy opracowanym przez Rządowe Centrum Legislacji, zgodnie z istniejącym procesem modelu stanowienia prawa. Wreszcie ostatnie w porządku są konsultacje na etapie badań postlegislacyjnych.

Zaznaczył, że celem konsultacji nie jest doprowadzenie do sytuacji, w której organizacje społeczeństwa obywatelskiego będą partycypowały w sprawowaniu władzy.

Celem konsultacji publicznych jest przede wszystkim dostarczenie informacji administracji rządowej, by na ich podstawie mogła ona podjąć racjonalną decyzję o zmianie prawa, za którą administracja będzie ponosiła odpowiedzialność prawną, polityczną i konstytucyjną.

Celem konsultacji publicznych jest przede wszystkim dostarczenie informacji administracji rządowej, by na ich podstawie mogła ona podjąć racjonalną decyzję o zmianie prawa, za którą administracja będzie ponosiła odpowiedzialność prawną, polityczną i konstytucyjną.

Cechami konsultacji publicznych powinny być: zasada zaufania i wartości poszanowania partnerów społecznych, zasada transparentności, zasady racjonalnego dostępu do

informacji publicznej.

Jak podkreślił ekspert, konsultacje publiczne powinny mieć charakter pełny, tzn. obejmować cały proces stanowienia prawa, począwszy od problemu regulacyjnego, skończywszy na badaniu w procesie postlegislacyjnym. Powinny być publiczne, prowadzone różnymi metodami i w różnych formach. Przypomniął, że dotychczasowa praktyka oparta była głównie na udostępnieniu do informacji publicznej projektu i oczekiwanie na uwagi strony społecznej. Nie jest to jednak

najlepsza praktyka i często nie przynosi efektów.

„Konsultacje publiczne powinny korzystać ze zróżnicowania instrumentów, przede wszystkim powinny bazować na konsultacjach eksperckich, fokusowych, które organizowane są w celu uzyskania konkretnej odpowiedzi na zadane pytanie” – argumentował Tomasz Zalesiński.

Zaznaczył, że proces konsultacji powinien mieć charakter stadialny, czyli rozpoczynać się na najwcześniejszym etapie procesów legislacyjnych, na etapie analizy problemu regulacyjnego, czyli wtedy, gdy diagnozuje się problem legislacyjny i zastanawia się, jak go rozwiązać. Potem, przy opracowaniu założeń do projektu ustawy, konsultacje powinny być prowadzone w dwóch etapach, pierwszy dotyczyłby prac rządowych nad projektem założeń. Tego rodzaju konsultacje powinny opierać się na konsultacjach eksperckich i badaniach jakościowych. Drugim etapem są próby przygotowania projektu założeń i udostępnienie go do informacji publicznej. Taki projekt powinien zostać poddany konsultacjom otwartym, czyli skonsultowany możliwie z jak największą grupą adresatów. Wszystkie informacje na temat przebiegu i jego efekty powinny być w sposób transparentny udostępnione w biuletynie informacji publicznej właściwego resortu. Wskazane jest, by dane ministerstwo odniosło się do uwag złożonych w toku konsultacji publicznych, wyjaśniło, które i dlaczego zostały przyjęte, a które i dlaczego odrzucone.

Kiedy dochodzi do opracowania projektu ustawy, założenia przekazywane powinny być Radzie Ministrów, następnie przyjmowane i na tej podstawie opracowywany jest projekt ustawy. Po opracowaniu tekstu normatywnego przez RCL dokument powinien być przekazywany do ministerstwa, które było wnioskodawcą, i to ono byłoby podmiotem zobligowanym do przeprowadzenia konsultacji otwartych. Ministerstwo powinno też dokonać ewaluacji i rekomendacji co do tego, które uwagi powinny zostać przyjęte, a które odrzucone. Ustawa wraz z uwagami i ma-

teriałami zgromadzonymi w toku konsultacji powinna wrócić do RCL. Kolejny etap to opracowanie badań legislacyjno-prawnych. Obecnie są one, w opinii eksperta, słabością polskiej legislacji. Generalnie się ich nie przeprowadza. Wyjątek stanowi Ministerstwo Gospodarki.

Prawidłowość funkcjonowania ustawy po wejściu w życie nie jest kontrolowana, w związku z tym, w momencie pojawienia się problemu regulacyjnego, podejmowane są pośpieszne prace legislacyjne związane z jego usunięciem. W efekcie przyjmuje się dwie, trzy nie do końca przemyślane nowelizacje. W ocenie kancelarii prowadzenie badań postlegislacyjnych jest niemożliwe z pominięciem konsultacji publicznych. To właśnie adresaci mają przecież najwięcej informacji na temat tego, czy ustawa działa prawidłowo, czy nie.

Profesor Krzysztof Jasiecki badania konsultacji postlegislacyjnych uznał za szczególnie interesujące. Zaznaczył jednak, że na końcowym etapie stanowienia prawa jest polityk, który ma swoją specyfikę reagowania na sytuacje polityczne, społeczne i gospodarcze. ■

Dominika Szaniawska

Pracodawcy i związki zawodowe rozumieją potrzebę balansu, który umożliwi osiągnięcie sukcesów zawodowych, a jednocześnie przyniesie zadowolenie w rodzinie. Ustalenia polsko-norweskiej konferencji z udziałem pary królewskiej i pary prezydenckiej

O godzeniu pracy z życiem osobistym

10 maja w Warszawie odbyła się konferencja z udziałem norweskiej pary królewskiej i polskiej pary prezydenckiej. Jeden z paneli, które miały miejsce podczas tej konferencji, dotyczył godzenia życia zawodowego z życiem prywatnym oraz dialogu społecznego także w tym zakresie. Uczestniczyli w nim przedstawiciele polskich i norweskich organizacji związkowych oraz pracodawców.

„Jeżeli spojrzymy na doświadczenia naszego dialogu, to pewnie znajdą się takie doświadczenia, które można wskazać jako złe, błędne, na których będziemy się uczyć. Jednak ważniejsze jest zwrócenie uwagi na to, czego możemy wspólnie dokonać, a dialog – wobec wyzwań współczesnego rynku pracy – jest najlepszym instrumentem rozwiązywania problemów społecznych” – mówił podczas panelu wiceminister pracy i polityki społecznej Radosław Mleczko. Dodał, że wyzwaniem dla rynku pracy Polski i Norwegii jest tzw. młoda generacja, ludzie znajdujący się u progu wejścia na rynek pracy. Kończą szkoły wyższe, zawodowe, są młodzi, kreatywni, dobrze wykształceni, znają języki obce bardziej niż ich starsi koledzy czy rodzice, są chętni do tego, by zmieniać miejsce zamieszkania, są również zainteresowani ciekawą pracą. Mimo to od kilku lat obserwujemy, zarówno w Polsce, jak

i w innych krajach UE, zjawisko rosnącego bezrobocia właśnie w tej grupie osób.

Tradycja a „cyfrowe” pokolenie. Wice-minister przypomniał, że w niektórych krajach bezrobocie wśród ludzi młodych sięga już nawet 50 proc., więc jest to załamanie systemu zatrudnienia osób młodych. Obecna prezydencja duńska zorganizowała nawet spotkanie dotyczące problemu bezrobocia wśród ludzi młodych. Z przedstawionego tam polskiego raportu wynika, że młodzi ludzie mają wysokie aspiracje życiowe, chcą zarabiać duże pieniądze, ale także mieć ciekawe życie, cenią przyjaźń, poczucie bycia potrzebnym. Małżeństwo i rodzinę widzą oparte na miłości i dobrym kontakcie, zaufaniu i partnerstwie. Sprawy osobiste i rodzinne są dla nich znacznie ważniejsze niż świat polityki czy problemy społeczne, ale oczekują sprawnie działającego państwa, które nie powinno godzić się na zobowiązania wobec tych, którzy je cynicznie wykorzystują, a zarazem powinno stać na straży bezpieczeństwa socjalnego tych, którzy nie ze swojej winy mogą zostać wykluczeni. Praca w ich przekonaniu daje niezależność. Aspiracje konsumpcyjne młodych są duże i nie dotyczą wyłącznie dóbr materialnych, raczej stylu życia. Mimo wysokiego bezrobocia coraz więcej wydają. Dochody i wydatki młodych w ujęciu statystycznym przewyższają średnie dochody społeczeństwa.

Radosław Mleczko podkreślił, że wielu dobrze wykształconych młodych zarabia znacznie powyżej średniej, a elastyczne formy zatrudnienia dają im czasem dochody wyższe niż te tradycyjne. Wyjaśniał, że dzisiaj na rynku pra-

cy spotykają się różne generacje. Społeczeństwo „analogowe”, wykształcone w minionych latach i przyzwyczajone do norm związanych z czasem pracy, z ochroną stosunku pracy, konfrontuje się z nową generacją nazywaną społeczeństwem „cyfrowym”, czyli tymi, dla których bezpieczeństwo pracy, jak i atrakcyjność zatrudnienia bardziej wiąże się z realizowaniem ciekawych zadań i wyzwań, zmianą miejsca pracy i środowiska, by było ciekawie i fascynująco. Trzeba te dwie grupy pogodzić, nie antagonizować, znajdować rozwiązania, które nie wykluczałyby łączenia wartości tradycyjnych z intensywnym rozwojem zawodowym.

Wypracować porozumienie.

Roar Flathen, przewodniczący norweskiej konfederacji związków zawodowych, mówił, że bardzo ważną kwestią jest wzajemny szacunek między stronami dialogu społecznego. W Norwegii obywatele mają prawo się nie zgadzać i wypracowywać porozumienie. Jeśli chodzi o norweski model współpracy, to życie zawodowe jest dobrze zorganizowane i elastyczne poprzez przeznaczenie podatków na finansowanie świadczeń państwa opiekuńczego. Istnieje też dobra współpraca dwustronna, wspólnie ustala się

porozumienie płacowe. Są to rozmowy prowadzone na bazie krajowej i lokalnej. „Mamy też solidny system zabezpieczeń dla osób w ciężkiej sytuacji życiowej. Wiele osób, które przestaje pracować przed osiągnięciem wieku emerytalnego z powodów zdrowotnych, ma zapewniony system zabezpieczeń. Istotny we współpracy jest również dialog trójstronny, szczególnie wtedy, gdy potrzeba, by ci, którzy wypadają poza system, mogli powrócić do aktywnego życia. Pracujemy nad tym, by nie-

obecność z powodu chorób spadła, ale jednocześnie, by środowisko było bardziej życzliwe dla osób powracających do pracy. Chodzi także o zintegrowanie napływowych pracowników – emigrantów, uchodźców. Są to osoby, które mają kompetencje i mogą pracować” – mówił przewodniczący.

Norweski gość nawiązał też do toczącej się w Polsce dyskusji na temat wieku emerytalnego. Poinformował, że w Norwegii także została przeprowadzona reforma systemu emerytalnego. Obecnie każdy może

przejsć na emeryturę w wieku 62 lat, ale można pracować dłużej. Jeśli ktoś się na to zdecyduje, to istnieją przepisy, które chronią pracownika do lat 70. W praktyce przeciętny wiek przechodzenia na emeryturę w Norwegii wynosi 67 lat. Ma to też związek z tym, że średnia wieku w Norwegii jest coraz dłuższa, więc jest coraz więcej emerytów, a coraz mniej aktywnych zawodowo, którzy finansują emerytury.

„Nigdy nie uzyskalibyśmy takiego systemu emerytalnego bez dobrego dialogu z rządem, który trwał wiele lat. Dlatego też dobrze rozumiem frustrację, którą czują polskie związki zawodowe, frustrację z powodu tego, że nie mają dobrego dialogu z polskim

rządem na temat systemu emerytalnego” – powiedział Road Flathen.

Przeciwko instrumentalnemu traktowaniu. Przewodniczący Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych Jan Guz pogratulował Norwegom znakomitego dialogu społecznego.

„Dialog społeczny i wdrażanie w życie idei godnej pracy jest bardzo istotne, kluczowe dla zrównoważonego rozwoju gospodarczego, co

Dzisiaj na rynku pracy spotykają się różne generacje. Społeczeństwo „analogowe”, wykształcone w minionych latach i przyzwyczajone do norm związanych z ochroną stosunku pracy, konfrontuje się z nową generacją nazywaną społeczeństwem „cyfrowym”, czyli tymi, dla których atrakcyjność zatrudnienia bardziej wiąże się z realizowaniem ciekawych zadań i wyzwań, zmianą miejsca pracy i środowiska, by było ciekawie i fascynująco.



Fot. Lise Aserud NTB Scanpix

zostało wyrażone w wielu umowach, konwencjach, stanowiskach. Mówiąc o dialogu społecznym, czasami rozumiemy je odmiennie. Dialog społeczny decyduje o jakości pracy i jej efektywności, służy nie tylko pracownikom, ale przede wszystkim przedsiębiorcom i rządowi, ponieważ zachowanie spokoju społecznego służy rozwojowi biznesu” – mówił Jan Guz. Przypomniał też szczytne cele przyjęte przez Międzynarodową Organizację Pracy i podpisane przez wszystkich partnerów społecznych. Jednak w jego opinii, w Polsce bardzo szybko zapominamy, co w zakresie dialogu parafujemy i podpisujemy, a tego, co podpisaaliśmy, nie realizujemy. Niejednokrotnie też w ramach Trójstronnej Komisji wynegocjowaliśmy pewne wzorce i stanowiska, które niestety nie zostały uwzględnione przez rząd. Ostatecznie w Polsce pogłębia się niepewność zatrudnienia, mamy zbyt wiele umów na czas określony i umów cywilnoprawnych. Tymczasem nie powinniśmy patrzeć wyłącznie na wskaźniki ekonomiczne, w oderwaniu od życia społecznego i sprawiedliwej dystrybucji dochodu narodowego, bez zwracania uwagi na poziom bezrobocia i ubóstwa.

„Nie możemy akceptować instrumentalnego traktowania układów zbiorowych pracy. O godnej pracy w Polsce nie zapominają związki zawodowe, szczególnie trzy reprezentatywne centrale związkowe, które są w TK (FZZ, OPZZ, NSZZ „Solidarność”), dla których dobrym modelem do naśladowania jest model norweski, a który oparty jest na part-

nerstwie i wzajemnym poszanowaniu, gdzie kompromis i porozumienie znaczą istotnie wiele” – podsumował szef OPZZ.

Najważniejsza jest równowaga. Svein Oppegaard, dyrektor wykonawczy konfederacji norweskich pracodawców, podkreślił natomiast elementy, które wpływają na sukces w odnajdywaniu równowagi między zatrudnieniem i tworzeniem miejsc pracy z jednej strony, a zabezpieczeniami społecznymi z drugiej. Są to: wiedza ekspercka, spójność społeczna, otwarta gospodarka, duży odsetek współuczestnictwa w życiu zawodowym, wysoki odsetek produktywności, dobra zdolność przystosowania się gospodarki, dobrze zarabiające firmy będące w stanie godziwie płacić swoim pracownikom, wysoki poziom zaufania między obywatelami a władzami publicznymi, wysokie przychody z podatków, dobrze rozbudowany sektor publiczny charakteryzujący się profesjonalizmem i wydajnym systemem, duży stopień decentralizacji, a także uniwersalne systemy opiekuńcze.

Różne drogi do dobrobytu. Iwona Sroka, wiceprezydent Pracodawców RP, zaznaczyła, że firmy nie mogą być zmuszone do inwestycji, gospodarstwa domowe nie mogą być zmuszone do wydatków. Jednak te dwa składniki wzrostu gospodarczego mogą zostać poddane zarządzaniu przez stwarzanie dobrego klimatu.

„Nie ma jednego modelu dobrego dla wszystkich, który umożliwiałby stymulację wzrostu gospodarczego i dobrobytu, ponieważ każdy kraj ma własny program społeczno-gospodarczy. Różne czynniki mają wpływ na rynek pracy, jak i na poziom dochodów i dobrobyt obywateli. W Polsce rynek pracy i system zabezpieczeń społecznych potrzebują inicjatyw wspierających równowagę między pracą a życiem rodzinnym” – mówiła. Wyjaśniała, że wiele kobiet w Polsce nadal decyduje się na to, żeby odłożyć swoją karierę zawodową, by wychowywać dzieci. Brakuje elastyczności w godzinach pracy i uwolnień

pracodawców w zatrudnianiu młodych matek. Tylko 13 proc. kobiet w Polsce pracuje w niepełnym wymiarze godzin, w Holandii jest to ponad 70 proc., a np. w Szwecji ponad 40 proc. W opinii przedstawicielki pracodawców bardzo ważne jest, by utrzymać dobrą kondycję demograficzną społeczeństwa i długą obecność na rynku pracy. Wzrost zatrudnienia można zwiększyć dzięki wykształceniu i dobrym kwalifikacjom pracowników. Kapitał ludzki to jeden z głównych punktów atrakcyjnych dla inwestorów. Norwegia wspierająca kapitał społeczny powinna być wspierana działaniami na rzecz poprawy standardów życia, zapobiegania wykluczeniu społecznemu i aktywnej eliminacji bezrobocia. Działania podejmowane przez rząd na szczeblu centralnym i lokalnym nie mogą być krótkoterminowe, nie mogą odkładać rozwoju na później.

Czego rząd nie może, w dialogu się uda.

W opinii prof. Juliusza Gardawskiego ze Szkoły Głównej Handlowej z punktu widzenia prostej linii różnicowań Polska i Norwegia są zdecydowanie od siebie oddalone pod wieloma względami. Ale w innych aspektach nie ma aż tak diametralnych różnic. Zaznaczył, że w Polsce przeżyliśmy całą serię wydarzeń niemożliwych i nieprawdopodobnych, czyli takich, o których przed ich zaistnieniem wiedzieliśmy na pewno, że nie mogą one nastąpić. Najpierw zmiany 1989 r. Potem wiele bojęw społecznych, restrukturyzacji przemysłu, zwłaszcza górnictwa. Polska startowała z zatrudnieniem 450 tys. osób w górnictwie. Liczbę tę udało się jej zredukować do 125 tys. Pokazuje to, że w Polsce udało się rzeczy, które socjologowie gospodarki uważali za niemożliwe. Podobnie stało się z hutnictwem czy innymi branżami. Wszystkie te zmiany powiodły się w dużym stopniu dzięki dialogowi społecznemu. Jednocześnie

Wiele kobiet w Polsce nadal decyduje się na to, żeby odłożyć swoją karierę zawodową, by wychowywać dzieci. Brakuje elastyczności w godzinach pracy i uwolnień pracodawców w zatrudnianiu młodych matek.



Fot. Lise Aserud NTB Scanprix

w Polsce istnieje poczucie, że polski dialog społeczny jest nieskuteczny, zły. I rzeczywistość, z jednej strony mamy sukcesy, a z drugiej – załamania.

„Jeżeli miałbym mówić o możliwości implementacji przeniesienia wzorów z Norwegii, uważam, że przy dzisiejszych napięciach i braku kultury kompromisu i dialogu w Polsce jest to niemożliwe. Z drugiej jednak strony, duże zainteresowanie Polaków norweskimi rozwiązaniami, duża elastyczność, gotowość do czerpania wzorców daje pewien element optymizmu. Faktem jest, że to w dialogu społecznym udają się rzeczy, które na poziomie rozwiązań rządowych nie mają szans powodzenia” – stwierdził prof. Juliusz Gardawski.

Więcej udogodnień dla pracujących rodziców.

Anita Gwarek, dyrektor Departamentu Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, przytoczyła przykład ustawy o telepracy, która jest efektem dobrych negocjacji z partnerami społecznymi. W oparciu o porozumienie na szczeblu europejskim zostało wynegocjowane porozumienie partnerów krajowych, a następnie ten proces przełożono na regulacje, które znalazły się w przepisach Kodeksu pracy. Wachlarz rozwiązań, które ułatwiają godzenie życia zawodowego i prywatnego mamy już zapisany w Kodeksie pracy.

Czy są to wystarczające rozwiązania to kwestia do dyskusji z partnerami społecznymi.

„Godzenie życia zawodowego i prywatnego to bardzo ważny element polityki państwa, ale także polityki każdej firmy, w tym polityki kadrowej. Tutaj istotną rolę mają do odegrania partnerzy społeczni. Dlatego należy działać tak, by czuli się oni rzeczywistym uczestnikiem procesu legislacyjnego” – mówiła przedstawicielka resortu pracy. Przypomniła, że w Zespole Trójstronnej Komisji ds. Prawa Pracy i Układów Zbiorowych partnerzy społeczni doszli do porozumienia, że będą pracować nad problematyką czasu pracy w kontekście problemów związanych ze stosowaniem elastycznych form zatrudnienia, również umów na czas określony, w niepełnym wymiarze czasu pracy. Właśnie problematyka elastyczności czasu pracy jest bardzo ważnym elementem godzenia życia zawodowego i prywatnego. Również bardzo ważnym wątkiem

jest sama definicja elastyczności, która może być inaczej definiowana przez pracodawców, a inaczej przez pracowników. Istotna jest realizacja modelu *flexisecurity*, oznaczającego elastyczność z jednej strony, a z drugiej – gwarantującego pracownikowi bezpieczeństwo i normy ochronne.

„Ta dyskusja musi odbywać się z udziałem partnerów społecznych, dlatego że bardzo trudno jest autorytatywnie powiedzieć, że tyle elastyczności gwarantuje tyle bezpieczeństwa. Wydaje się, że dyskusja będzie zmierzała do tego, by w Kodeksie pracy zawrzeć normy ochronne, natomiast na szczebel zakładów pracy, czyli do decyzji parterów społecznych, przenieść te kwestie, które związane są z funkcjonowaniem zakładu pracy” – wyjaśniła ekspertka z MPiPS. W jej opinii partnerzy społeczni działający na terenie zakładu pracy najlepiej wiedzą, ja-

kie rozwiązania powinny być w danym zakładzie stosowane.

Kolejną kwestią są uprawnienia związane z rodzicielstwem, ściśle wynikające z regulacji prawnych. W Polsce jeszcze zanim powstał Kodeks pracy przysługiwało uprawnienie do urlopu macierzyńskiego, jednak wyłącznie pracownikom. Zakres i dostępność tych uprawnień dla drugiego z rodziców ewoluowało przez wiele lat, aż do momentu, kiedy z urlopu macierzyńskiego może korzystać zarówno matka, jak i ojciec. Urlop macierzyński został wydłużony. W ramach godzenia życia zawodowego i prywatnego umożliwiono łączenie dodatkowego urlopu macierzyńskiego z pracą.

Trzy czwarte wszystkich obywateli świata uważa pracę za niezbędną do szczęścia, a satysfakcjonująca praca istotnie to szczęście wzmacnia. Tylko 13 proc. ludzkości mówi, że praca jest wyłącznie źródłem utrzymania.

Równowagi nie można zmierzyć.

Jak zauważyła Małgorzata Starczewska-Krzysztosek z PKPP Lewiatan, równowagi nie da się policzyć. W związku z tym dla jakiejś osoby balansem będzie więcej pracy, a mniej przyjemności, dla niej obowiązki zawodowe

będą miały znacznie większą wartość. Jeżeli tak zdefiniujemy równowagę, może okazać się, że bardzo trudno jest wygenerować rozwiązania, które będą akceptowane przez wszystkich. Dlatego też temat ten jest niebywale trudny i ważny. W opinii ekspertki Lewiatana, w Polsce udaje się panować nad bezrobociem dzięki wspólnej pracy związków zawodowych i pracodawców. Zaowocowała ona powstaniem ustawy antykryzysowej, której rozwiązania pozwoliły utrzymać bezrobocie w najtrudniejszym okresie na przyzwoitym 13-procentowym poziomie. Konsekwencją wprowadzenia tych regulacji oraz utrzymania bezrobocia na relatywnie niskim poziomie jest to, że przedsiębiorcy zaczęli nieco inaczej, mając dodatkowe narzędzia, patrzeć na swoich pracowników, na to, co nazywa się kapitałem ludzkim.

Ekspertka wyjaśniła, że badania światowe pokazują, iż trzy czwarte ludzi na świecie uwa-

za pracę za niezbędną do szczęścia, a satysfakcjonująca praca to szczęście istotnie wzmacnia. Tylko 13 proc. ludzkości mówi, że praca jest wyłącznie źródłem utrzymania. Przypomniała, że OECD prowadzi indeks lepszego życia. Jednym z jego elementów jest *work of balance*, gdzie pod uwagę brane są trzy elementy. Pierwszy to sytuacja kobiet, czyli, ile kobiet po okresie macierzyństwa wraca do pracy. I tu średnia dla krajów OECD wynosi 64 proc. Drugi komponent wskaźnika badanego przez OECD to godziny pracy – przyjmuje się, że praca powyżej 50 godzin nie sprzyja szczęściu. Trzecim komponentem jest to, jak dużo czasu pracownicy poświęcają na swoje przyjemności i w jaki sposób o sobie dbają. Między różnymi krajami jest w tej kwestii duże zróżnicowanie. Polska zajmuje tu miejsce w trzeciej dziesiątce. Przeciętnie pracujemy istotnie więcej powyżej europejskiej średniej, tj. około 50 godzin tygodniowo.

Za ciężką pracę godna płaca.

Natomiast Piotr Duda z NSZZ „Solidarność” podkreślał, że równoważenie życia zawodowego i prywatnego to nie tylko urlopy macierzyńskie i wychowawcze czy telepraca. W jego opinii, w Polsce równowaga między życiem zawodowym a prywatnym jest bardzo zachwiana z tego powodu, że większość Polaków musi pracować, by przeżyć. Według badań OECD Polacy pracują prawnie najwięcej nie tylko w Europie, ale i na świecie (ponad 2 tys. godzin rocznie, licząc tylko to, co jest ewidencjonowane). W Polsce istnieje bardzo duża szara strefa i osoby pracują na szaro, czyli bez jakiegokolwiek ewidencji. Jest to istotny problem, jeśli chodzi o godzenie życia zawodowego i prywatnego.

„Nie ma nic gorszego, jak wykluczenie społeczne i ubóstwo wśród pracowników, którzy za swoją ciężką pracę co miesiąc nie mogą utrzymać siebie i rodziny. A ten problem w Polsce jest coraz większy. Ubóstwo i bie-

Paradoksem na rynku pracy w Polsce jest to, że mamy wysokie bezrobocie, a trudno jest znaleźć pracownika w zawodzie, który wymaga umiejętności manualnych.

da jest sierotą, my jako Polacy mamy z tym problem i musimy się z tym zmierzyć” – mówił szef „Solidarności”. Dodał, że godna praca przekłada się na godną emeryturę. Jeżeli pracownik otrzymuje godne wynagrodzenie, to kapitał uzbierany ze składek emerytalnych pozwoli mu godnie żyć na emeryturze. U nas tak nie jest, dlatego strona społeczna ma z tym problem. Według Piotra Dudy prawdziwy dialog wypływa z potrzeby serca. Możemy mieć najlepszą ustawę o Trójstronnej Komisji. Jednak to nic nie znaczy, ponieważ dialog zależy od człowieka i jego dobrej woli. Na przykładzie dialogu dotyczącego podwyższenia wieku emerytalnego widać, że u nas tej woli po stronie rządu nie ma. To przekłada się również na demografię. Młode małżeństwo, w którym pracujący mąż zarabia 1500 zł brutto świadomie nie zdecyduje się na potomka.

Przewodniczący NSZZ „Solidarność” odniósł się też do Norwegii, której liczba ludności przekroczyła 5 mln. Podkreślił, że jest to wynikiem godnej pracy, opieki społecznej, dostępu do przedszkoli.

Elastyczność bez bezpieczeństwa.

O braku rzeczywistego dialogu w Polsce mówił przewodniczący Forum Związków Zawodowych Tadeusz Chwałka. W jego opinii o rzeczach tak istotnych, jak godzenie życia zawodowego z rodzinnym bez dialogu nie da się mówić.

„Polska 2012 r. to kraj, w którym jest 2 mln bezrobotnych, kraj z którego za chlebem wyjechało kolejne 2 mln osób. W efekcie dzisiaj najwięcej polskich dzieci rodzi się na Wyspach Brytyjskich” – mówił przewodniczący FZZ. Według niego w takiej sytuacji trudno mówić o godzeniu życia rodzinnego z pracą zawodową przede wszystkim kobiet. Problemem kobiety, która decyduje się na rodzicielstwo, jest to, że jej powrót do pracy jest właściwie niemożliwy. Osoba, która odejdzie z zakładu pracy na czas wychowania dziec-

ka, nie ma tam po co wracać. To, co się dzieje dzisiaj w gospodarce i przemyśle powoduje, że brak kontaktu z firmą, w której się pracowało, zmiany, które w niej zachodzą, uniemożliwiają powrót do pracy.

„Kiedy w Polsce mówi się o elastyczności, to zapomina się już o bezpieczeństwie, a *flexisecurity* łączy oba te pojęcia. Zawsze się mówi o punkcie widzenia pracodawcy, o tym, żeby elastyczność była elementem dopasowania pracownika do wymogów pracodawcy, do takiego ułożenia czasu pracy, by firma odnosiła korzyści. O bezpieczeństwie mówi się albo górnolotnie i bez żadnych zobowiązań, albo nie mówi się o nim wcale. Jako związki zawodowe jesteśmy za elastycznością, która ma służyć ludziom, ma godzić interes firmy, ale również pracownika” – uzasadniał Tadeusz Chwałka.

Pomoc w szkoleniu polskich rzemieślników. Według Pawła Saara, wiceprezesa Związku Rzemiosła Polskiego, paradoksem na rynku pracy w Polsce jest to, że mamy wysokie bezrobocie, a trudno jest znaleźć pracownika w zawodzie, który wymaga umiejętności manualnych. Rzemiosło jest w stanie szkolić ok. 100 tys. pracowników, którzy znajdują zatrudnienie i są dobrze opłacani, ale rząd nie chce w tym pomóc. Jeżeli państwo będzie dofinansowywało szkolenie młodych ludzi i zostaną wykwalifikowani, to będą oni poszukiwani na rynku pracy i dobrze opłacalni. Według przedstawiciela ZRP, kiedy ci młodzi ludzie założą rodziny i będą ekonomicznie na dobrym poziomie, to oczywiście wpłynie to też pozytywnie na polską demografię.

Zaakceptować różnorodność. „Funkcjonujemy na bardzo skomplikowanym rynku pracy, w świecie wielu paradoksów, chociażby takich, że ci ludzie, którzy mają pracę, bardzo często pracują non stop. Inni tej pracy w ogóle nie mają. Część z tych, którzy pracują, żyją na granicy ubóstwa, tak jak ci, którzy otrzymują zasiłki. Część w ogóle nie rozgląda się za pracą, szukając utrzymania w inny sposób.

Przy tak skomplikowanej rzeczywistości stosunków pracy prawdopodobnie nasze punkty widzenia, polski i norweski, osadzone w różnych tradycjach, mają swoje racje. Naszym zadaniem jest, by w XXI w. wobec tych wyzwań, które przed nami stawia demografia, rynek pracy, migracje ludzi po całym świecie umiały spotkać się w duchu dialogu i w tym duchu stworzyć systemy, które usprawniają ową różnorodność” – podsumował wiceminister pracy i polityki społecznej Radosław Mleczko. ■

Dominika Szaniawska

Raport Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości i Uniwersytetu Jagiellońskiego „Kompetencje jako klucz do rozwoju Polski” to drugi z cyklu raportów „Bilans Kapitału Ludzkiego”. Przygotowany został w oparciu o wyniki największych w Europie Środkowo-Wschodniej badań rynku pracy. Uczestniczyło w nich ponad 16 tys. pracodawców, blisko 18 tys. osób w wieku produkcyjnym oraz bezrobotni, uczniowie i studenci. Badano też oferty pracy i instytucje szkoleniowe (4500)

Polak w pracy i bez pracy

„Przekazaliśmy kompleksowy, oparty o twarde dane, obraz polskiego rynku pracy” – zarekomendowała raport Bożena Lublińska-Kasprzak, prezes PARP, podczas konferencji w Centrum Nauki Kopernik w Warszawie, która odbyła się 25 kwietnia 2012 r. Wiceminister pracy Jacek Męcina podkreślił dużą reprezentatywność badań. Wartością „Bilansu Kapitału Ludzkiego”^{*} jest także to, iż łączy punkt widzenia gospodarki i ludzi – pracowników i pracodawców, przedstawia diagnozę. A dobra diagnoza jest kluczowym warunkiem zmian systemu.

Pracownik „rotacyjny”. Najbardziej niepokojącym punktem owej diagnozy jest fakt, iż spada liczba nowo tworzonych miejsc pracy. W roku 2011 wśród pracodawców, którzy rekrutowali pracowników, aż ponad 90 proc. poszukiwało nowych kandydatów w ramach rotacji pracowników, a nie w związku ze stworzeniem nowego miejsca pracy. Rekrutacje na nowe miejsca pracy stanowiły więc nieco ponad 9 proc., podczas gdy w 2010 r. ok. 15 proc. wszystkich przyjęć. Dane z poszczególnych

województw są jeszcze bardziej zatrważające, np. w wielkopolskim w ramach rotacji przyjęto blisko 42,4 tys. pracowników, na nowe miejsca pracy (stanowiska) jedynie 767, tj. 2 proc., w województwie śląskim w ramach rotacji 56,7 tys., na nowe miejsca 3246 osób, tj. 5 proc., w mazowieckim analogicznie – 65,8 tys. i 5866 osób, tj. 8 proc.

Zarówno podczas pierwszej edycji badań w 2010 r., jak i w drugiej w 2011 r. stosunkowo niewielu pracodawców szukało nowych pracowników – odpowiednio 16 proc. i 17 proc. Dwa lata temu potrzebowano 560 tys. pracowników, wiosną ubiegłego roku – 590 tys. Niewielki wzrost zapotrzebowania w okresie największego nasilenia prac sezonowych świadczy o spowodowanej kryzysem ostrożności pracodawców. Tylko w trzech województwach zwiększył się w zeszłym roku w porównaniu z 2010 r. odsetek pracodawców poszukujących pracowników: w świętokrzyskim (z 13 proc. do 17 proc.), pomorskim (z 18 proc. do 22 proc.) i najbardziej w łódzkim (z 16 proc. do 22 proc.), spadł natomiast w podlaskim (z 22 proc. do 17 proc.).

Większość badanych w zeszłym roku pracodawców (63 proc.) uważa, że w najbliższych 12 miesiącach zatrudnienie w ich firmach się nie zmieni. Blisko co 10 pracodawca prognozuje jednak spadek zatrudnie-

^{*} Kompetencje jako klucz do rozwoju Polski. Raport podsumowujący drugą edycję badań „Bilans Kapitału Ludzkiego” realizowaną w 2011 r.; pod red. prof. Jarosława Górniaka, PARP, Warszawa 2012.

nia, optymistami jest tylko 28 proc. pracodawców. Porównując sytuację z 2010 i 2011 r., widać, że pracodawcy ostrożniej planują zatrudnienie, w 2010 r. optymistami w ocenie wzrostu zatrudnienia było 33 proc. pracodawców, w 2011 r. już tylko 28 proc. Wyniki z 2011 r. w zestawieniu z danymi z roku 2010 wskazują na dość wyraźne zmiany zapotrzebowania pracodawców na pracowników w określonych zawodach. Zwiększył się popyt na robotników, zwłaszcza wykwalifikowanych, monterów i operatorów (z 40 proc. do 50 proc.), a także pracowników usług (z 20 proc. do 25 proc.), natomiast zmalało zainteresowanie specjalistami (z 40 proc. do 25 proc.).

W raporcie podkreślono, że pomimo powszechnych opinii o braku skuteczności Powiatowych Urzędów Pracy w pozyskiwaniu odpowiednich kandydatów do pracy, pracodawcy stosunkowo często korzystali z ich pomocy w prowadzonych rekrutacjach (53 proc. pracodawców). Bardziej popularnym sposobem poszukiwania pracowników były tylko polecenia rodziny lub znajomych (z tego sposobu korzystało 67 proc. pracodawców). Trzecia najczęściej wykorzystywana metoda to ogłoszenia w prasie (42 proc.) lub w internecie (35 proc. pracodawców).

Fakt, iż najbardziej sprawdza się w praktyce zatrudnianie „z polecenia” sprawia, że poszukujący pracy deklarują, iż bez protekcji nie mają szans. Podstawową barierą ograniczającą wzrost zatrudnienia w firmach, w opinii kilkunastu tysięcy pracodawców, są: zbyt wysokie pozapłacowe koszty pracy, zbyt wysokie podatki oraz niestabilna sytuacja gospodarcza.

Te systemowe ograniczenia były największym utrudnieniem dla wszystkich pracodawców, bez względu na wielkość przedsiębiorstwa. Ogółem wskazywało na nie trzy czwarte

pracodawców. Co więcej i co gorsza, w stosunku do 2010 r., w roku 2011 odnotowano zwiększenie odsetka wskazań na te bariery. Stąd wniosek, że w oczach pracodawców, mimo wysiłków ze strony rządu i parlamentarzystów, obraz warunków działalności gospodarczej w Polsce uległ pogorszeniu. I to jest drugi, po spadku miejsc pracy, uchwyciony w raporcie niepokojący problem.

Z badań wynika, że wspomniane bariery najbardziej dają się odczuć pracodawcom najmniejszym, zatrudniającym do 9 pracowników, a właśnie te mikrofirmy dominują

Generalnie pracodawcy podczas rekrutacji preferują „strategię sita”, a nie „strategię inwestycji”. Oznacza to, że chcą pozyskać najlepszego kandydata z rynku pracy, wyposażonego w wymagane kompetencje, a niekoniecznie dopiero w niego inwestować.

w ogólnej strukturze przedsiębiorstw w kraju. Częściej szukały pracowników, z reguły w ramach rotacji, przedsiębiorstwa większe, niezadowolone z kompetencji części załogi. Rzecz charakterystyczna, pracodawcy mikro, decydując się zatrudnić nową osobę, częściej niż większe firmy czynili to w ramach nowo tworzonego stanowiska pracy. Skłania też do refleksji fakt, iż ograniczenia dotyczące wzrostu zatrudnienia ze strony pracodawców

nie wynikają ze słabej oceny finansowej sytuacji firmy. Ten czynnik miał znaczenie, nie dla co czwartego pracodawcy, jednak w stosunku do innych kwestii można mu przypisać znaczenie drugorzędne.

Bez kompetencji. Sądząc z badań, kandydatom do pracy i zatrudnionym brakuje kompetencji ważnych dla pracodawców. Aż 75 proc. pracodawców poszukujących pracowników zwracało uwagę na trudności w znalezieniu odpowiednich osób. Najtrudniej było zatrudnić potrzebne osoby w województwie warmińsko-mazurskim (92 proc.), na Podlasiu, w Wielkopolsce oraz na Opolszczyźnie (84 proc.). W porównaniu z rokiem 2010 widać, że te problemy nie były czymś nowym i świadczą o braku bilansowania kompetencyjnego pomiędzy popytem a podażą

na rynku pracy. Mówiąc prościej, kandydaci nie posiadali oczekiwanych przez pracodawców kompetencji, brakowało im ponadto odpowiedniego doświadczenia zawodowego.

„Niedopasowanie kompetencyjne”, jak to określono w raporcie, dotyczyło głównie trzech rodzajów kompetencji. Pierwsze z nich to grupa kompetencji zawodowych, czyli specyficznych, związanych z pracą w danym zawodzie, drugie – interpersonalne, związane są z umiejętnościami komunikacji z innymi ludźmi oraz współdziałania w grupie. Ostatni rodzaj kompetencji, samoorganizacyjny, należy łączyć z samodzielnością, decyzywnością, przedsiębiorczością i wykazywaniem inicjatywy, odpornością na stres i ogólnie motywacją do pracy.

Również oceniając kompetencje zatrudnionej kadry, pracodawcy najczęściej wskazywali na niedobory tych trzech rodzajów kompetencji i uznawali potrzebę doszkolenia w tym zakresie.

W ocenie autorów raportu pracodawcy generalnie preferują w rekrutacji kadry „strategię sita”, a nie „strategię inwestycji”. Oznacza to, że chcą pozyskać najlepszego kandydata z rynku pracy, wyposażonego w wymagane kompetencje, a niekoniecznie dopiero w niego inwestować.

Pomimo dominacji takiego podejścia wśród wszystkich typów firm można wskazać różnice w stosowanej przez nich polityce personalnej, w zależności od oceny ich rozwoju. Przedsiębiorstwa rozwijające się częściej niż firmy stagnacyjne decydują się na zatrudnianie pracowników wymagających dużego lub nawet pełnego przeszkolenia. Z kolei te drugie częściej chcą zatrudniać najlepszego kandydata z rynku pracy, w pełni wyposażonego w wymagane kompetencje. Wyniki badania wskazują także na słabość strategicznego podejścia do kształcenia kadr wśród pracodawców. Stosowanie instrumentów bardziej „holistycznych” i wymagających długofalowego zaangażowania pracodawcy, jak system oceny kompetencji czy indywidualne plany rozwoju, nie jest wśród pracodawców powszechne. Naukowcy

na podstawie empirycznych badań doszli więc do wniosku, że „polscy pracodawcy w dużym stopniu nie czują się odpowiedzialni za rozwój kompetencji zawodowych pracowników”. Wśród wszystkich kategorii przedsiębiorstw dominuje – mimo wyżej wspomnianych różnic – polityka poszukiwania na rynku pracownika w pełni lub niemal w pełni przygotowanego do wykonywania swoich obowiązków. Stąd powszechna wśród pracodawców opinia, że trudno znaleźć wykwalifikowanego robotnika, specjalistę czy sprzedawcę.



Fot. PARP

Zarówno pod koniec 2010 r., jak i w połowie 2011 r., czyli w szczycie badań, pracodawcy szukający pracowników deklarowali, że mieli trudności w znalezieniu odpowiednich osób. Do najbardziej kłopotliwych do obsadzenia należały trzy grupy stanowisk: robotnicy wykwalifikowani – przede wszystkim: budowlańcy, kierowcy, robotnicy obróbki metali, w przetwórstwie spożywczym, elektrycy oraz robotnicy pomocniczy w przemyśle (na trudności w znalezieniu takich pracowników wskazywało 50 proc. pracodawców poszukujących osób do pracy).

Ich niedobór znacznie się powiększył – z 1,4 proc. w 2010 r. do 7,3 proc. w 2011 r. Równocześnie w raporcie odnotowano znaczącą nadwyżkę robotników niewykwalifikowanych. Zdawałoby się więc, że przy tak ogromnym jak obecny rynek szkoleniowym nic prostszego, niż wykwalifikować niewykwalifikowanych. Okazuje się jednak, że system szkoleniowy nie jest na tyle elastyczny, by sprostać temu zadaniu.



Fot. PARP

Kłopotliwą grupą byli również specjaliści – między innymi: nauk fizycznych, matematycznych i technicznych, zdrowia, technologii informacyjno-komunikacyjnych, spraw ekonomicznych i zarządzania, nauczania, ale również średni personel związany z tymi dziedzinami (problemów doświadczyło 30 proc. pracodawców). Popyt na nich przekraczał w 2010 r. 9 proc., w roku ubiegłym spadł i zapotrzebowanie popytu z podażą obecnie się bilansuje. Poszukuje się też sprzedawców i pracowników usług osobistych (rekrutacja takich osób była problematyczna dla 24 proc. pracodawców). Głównie chodziło o fryzjerów, barmanów, kelnerów oraz kosmetyczki.

Nadzieja w szkolnictwie zawodowym, w którym – po okresie stagnacji i częściowej likwidacji – zachodzą korzystne zmiany. W zasadniczych szkołach zawodowych 4 najpopularniejsze obecnie kierunki kształcenia skupiają ponad połowę uczniów. Są to: mechanik pojazdów samochodowych (17,7 proc.), kucharz małej gastronomii (13,2 proc.), fryzjer (11,3 proc.) oraz sprzedawca (9,7 proc.). Zawody te, związane z usługami, dają perspektywę na prowadzenie własnej działalności. Nie dają jednak, poza stanowiskiem sprzedawcy, szansy na wypełnienie deklarowanych przez pracodawców luk kadrowych.

Niechęć do nauki. Trzeci, poza spadkiem miejsc pracy i pogarszającym się klimatem dla działalności gospodarczej, problem uchwycony w raporcie dotyczy edukacji. Naukowcy oceniają, że dezaktywizacja edukacyjna poprzedza dezaktywizację zawodową o jakieś 10–15 lat

i niejako ją przygotowuje, działając na zasadzie samospełniającego się proroctwa.

W ciągu roku poprzedzającego badanie 80 proc. dorosłych Polaków nie podnosiło swoich umiejętności w żaden sposób, nawet przez samokształcenie. Jedynie 20 proc. w wieku 18–64 lata (około 5 mln osób) zwiększało swoje kompetencje w jakikolwiek sposób (poprzez samodzielne uczenie się lub uczestnictwo w kursach i szkoleniach). Samodzielnie kształciło się niecałe 12 proc. (2,8 mln obywateli). W kursach i szkoleniach w ostatnim roku brało udział zaledwie 14 proc. wszystkich badanych, w tym 18 proc. pracujących Polaków w wieku 18–64 lata (około 2,6 mln pracowników) oraz 12 proc. bezrobotnych (około 290 tys. bezrobotnych). Zdecydowanie najrzadziej doksztalcały się osoby nieaktywne zawodowo (jedynie 6 proc. uczestniczyło w kursach i szkoleniach). Bierną szkoleniowo grupą są osoby starsze. W grupie bezrobotnych, w wieku 50–64 lata, 88 proc. nie uczyło się w żaden sposób, natomiast wśród pracujących osób w tym samym wieku odsetek ten stanowił 78 proc.

Mimo wysokiej stopy bezrobocia, zwłaszcza wśród młodych, wykształconych, najbardziej dotkniętych kryzysem, raport potwierdza znaną tezę, że wykształcenie korzystnie wpływa na szanse zatrudnienia. I to zarówno w początkowych etapach kariery, jak i w dłuższej perspektywie czasowej. Przekłada się też na poziom zarobków. Lepiej wykształceni Polacy częściej i szybciej znajdują zatrudnienie. Bezrobocie zdecydowanie najczęściej dotyka osoby z wykształceniem gimnazjalnym i niższym. Stopa bezrobocia w tej grupie w 2011 r. wyniosła aż 27,5 proc. W przypadku osób z wykształceniem zasadniczym zawodowym bezrobocie wyniosło 17 proc., a w przypadku osób z wykształceniem wyższym tylko 7,3 proc.

W raporcie postawiono pytanie: dlaczego Polacy się nie szkolą? Z badań wynika, że wśród pracowników niechęć do szkolenia się była spowodowana głównie poczuciem

braku potrzeby podnoszenia swoich kwalifikacji w obecnej pracy – tak zadeklarowało 82 proc. pracujących. Natomiast najczęściej wskazywanym powodem doksztalcania się w formie kursów i szkoleń była chęć doskonalenia kwalifikacji zawodowych (67 proc.) lub zdobycie nowych kwalifikacji (36 proc.). Dla 28 proc. pracowników motywacją był rozwój własnych zainteresowań, a w 20 proc. przypadków jedynie wymóg pracodawcy.

Problem szkoleń, w tym edukacji dorosłych, przedstawiono w II części raportu: „Kapitał ludzki a rozwój Polski. Kluczowe wyzwania”. Omawiamy go w skrócie, cytując najważniejsze fragmenty oraz opinie ekspertów komentujących wyniki badania.

System nikomu nie odpowiada...

Niestety, po dziesięciu latach finansowania działań ukierunkowanych na rozwój zasobów kapitału ludzkiego w oparciu o środki europejskie, przedakcesyjne i strukturalne ogólne wskaźniki aktywności edukacyjnej dorosłych praktycznie nie uległy zmianie. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego ocenia, rozpatrując cały okres realizacji projektów, że

nie stwierdzono występowania istotnego efektu netto finansowanych z funduszy unijnych szkoleń osób bezrobotnych i dorosłych. Inne badania także wskazują na to, że efekty takie są w najlepszym wypadku bardzo umiarkowane.

Nie bariera finansowa była kluczowym problemem: jej usunięcie nie zwiększyło zainteresowania ofertą. Głównym powodem braku aktywności edukacyjnej jest brak potrzeby kształcenia. To stanowisko pracownicy współdzielą z pracodawcami, których znakomita większość również nie odczuwa potrzeby doszkalania pracowników.

Jest to efekt m.in. niskiej innowacyjności gospodarki i ekstensywnego wykorzystania zasobów ludzkich. Ale dużą rolę odgrywa

też brak adekwatnej oferty. Zdaniem Michała Federowicza, dyrektora Instytutu Badań Edukacyjnych, „barierą w rozwoju kapitału ludzkiego i kapitału społecznego – niezbędnym w dynamicznie rozwijającej się gospodarce – jest nieodpowiednia oferta szkoleń w zakresie podnoszenia kompetencji, adresowana do konkretnego odbiorcy. Dobra oferta uwzględnia potrzeby danej firmy, jest dostosowana do jej potencjału i fazy rozwoju organizacyjnego, pozycji na rynku i możliwości ekspansji. Ale dopasowanie rynku szkoleń do potrzeb odbiorców przez dwadzieścia lat gospodarki rynkowej nie nastąpiło. Jak dotąd „pompowanie” publicznych pieniędzy w ten rynek głównie umacnia jego podażowy charakter, czyli znieczula na potrzeby adresatów oferty”.

Głównym powodem braku aktywności edukacyjnej jest brak potrzeby kształcenia.

Takie stanowisko pracownicy współdzielą z pracodawcami, których znakomita większość również nie odczuwa potrzeby doszkalania pracowników.

Lepsze oferty kształcenia.

Zdaniem autorów raportu „trzeba więc zmieniać sposób finansowania wsparcia procesów kształcenia”. Z jednej strony, „środki należy przesunąć na trwałą poprawę jakości oferty”, z drugiej zaś – „zmiany wymaga też sposób finansowania wsparcia po stronie popytu”. Obecnie dominuje forma finan-

sowania, która polega na przekazywaniu środków podmiotom świadczącym usługi edukacyjne przez administrację publiczną w trybie konkursów lub przetargów. To powoduje, że oferta jest uzależniona od relacji pomiędzy tymi stronami. Oczywiście, przedmiot zamówień i konkursów pozostaje pod wpływem dokonywanej analizy potrzeb, ale sztywne ramy procedur konkursowych i przetargowych prowadzą do konkurowania ceną lub formalną poprawnością wniosku, a nie jakością i efektami, oraz uniemożliwiają dostosowanie oferty do potrzeb. System konkursów i przetargów jest „pozbawiony pamięci”: jakość realizacji poprzednich projektów, o ile nie prowadzi do konsekwencji praw-

nych w postaci wykluczenia danego podmiotu z ubiegania się o środki publiczne, to nie ma wpływu na rozstrzygnięcia kolejnych konkursów czy przetargów. Nie sprzyja to działaniom na rzecz budowania jakości oferty i reprezentującej ją marki i jest postrzegane jako poważny problem nie tylko przez osoby szkolące się (klientów), ale także przez badane firmy szkoleniowe.

Alternatywą dla dotychczasowego sposobu finansowania jest przekazywanie wsparcia zainteresowanym kształceniem osobom i pracodawcom, którzy inwestują w rozwój swoich pracowników. Może to przyjąć postać bonów edukacyjnych, indywidualnych kont edukacyjnych itd., a także programów dotacji dla przedsiębiorstw.

Finansowanie od strony popytowej, pod warunkiem zapewnienia dobrej informacji, powinno sprzyjać alokowaniu środków do jednostek oferujących usługi edukacyjne najlepiej dostosowane do potrzeb. Zakłada się w tym wypadku, zapewne słusznie, że osoby korzystające ze wsparcia dokonują racjonalnych wyborów, ale też preferencje podmiotów dokonujących wyboru są zgodne z intencjami polityki publicznej. Niestety nie jest to takie proste. Na kształt preferencji i ostatecznych decyzji mogą też oddziaływać rozmaite czynniki instytucjonalne i sytuacyjne, które trudno przewidzieć. Nie znamy np. siły działania efektu, który można określić mianem „efektu darowanego konia”, czy ogólniej wpływu źródła środków finansowych na sposób ich wydatkowania.

Niejednoznaczne są też doświadczenia w zakresie kierowania dofinansowania kształcenia pracowników za pośrednictwem przedsiębiorstw. W tym wypadku istnieje duże ryzyko zastępowania nakładów prywatnych przez publiczne bez uzyskania wartości do-

danej, ale też badania wykazują, że efekty takich inwestycji następują z opóźnieniem. Warto podsumować i ocenić dotychczasowe doświadczenia, m.in. PARP oraz programów prowadzonych w innych krajach, i w oparciu o to opracować nowe koncepcje tej ścieżki finansowania.

Przed wprowadzeniem w Polsce finansowania od strony popytowej należy przeprowadzić pilotaż proponowanych wariantów rozwiązań i wtedy podjąć decyzję o kształcie systemu docelowego. To pomoże ograniczyć ryzyko niepowodzenia wdrożenia rozwiązań na dużą skalę.

Alternatywą dla dotychczasowego sposobu finansowania jest przekazywanie wsparcia, zarówno osobom zainteresowanym kształceniem, jak i pracodawcom, którzy inwestują w rozwój swoich pracowników. Może to przyjąć postać bonów edukacyjnych, indywidualnych kont edukacyjnych, a także programów dotacji dla przedsiębiorstw.

Z badań wynika, że zwiększenie popytu na usługi szkoleniowe nie spowoduje automatycznie ukształtowania się dobrej, dopasowanej do potrzeb oferty. Dowodem na to jest reakcja systemu szkolnictwa wyższego na edukacyjny boom: zareagował ilościowo, ale nie jakościowo. Reakcja jakościowa będzie stopniowo wymuszana przez procesy konkurencji, ale będzie utrudniona ze względu na presję kurczących się przychodów – dowodzą autorzy raportu. I stwierdzają, że sposób wdrażania systemu wsparcia kształcenia musi ulec zdecydowanej zmianie,

ponieważ dotychczasowy nie przynosi ani efektów bieżących, ani wyraźnych strukturalnych korzyści długofalowych. Jest to więc fundamentalne wyzwanie.

Wymienione wyżej dwa kluczowe priorytety – poprawa jakości oferty edukacyjnej i finansowanie wsparcia po stronie popytu – dają szansę na zmianę. Dotychczas aż 98 proc. badanych firm szkoleniowych deklaroowało, że prowadzi ewaluację swoich szkoleń, a jej wyniki bierze pod uwagę. Jednocześnie firmy te wskazują, że alokacja środków publicznych jest zła, sposób finansowania szkoleń

i konstrukcja zapytań ofertowych promują produkty niskiej jakości i kładą nacisk na konkurencję cenową. Pracodawcy często nie dostrzegają przydatnej dla nich oferty, a osoby w wieku produkcyjnym na ogół się nie kształcą i najczęściej mówią, że nie potrzebują tego do pracy. Decydenci publiczni są niezadowoleni z osiągniętych efektów, a pracownicy administracji zaangażowani w proces wdrożenia zdają sobie sprawę z jego wad. Można powiedzieć, że „system nikomu nie odpowiada, a trwa. Istnieje ryzyko, że będzie trwał, dopóki będzie spełniał oczekiwania ośrodków kontroli w zakresie formalnej poprawności wydatkowania środków. Tylko, co nam to da jako społeczeństwu? Zważywszy na powyższe, zmiany nie mogą być więc kosmetyczne” – czytamy w raporcie.

W opinii Andrzeja Martynuski, dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie „pora przejść od polityki „działań deklaracyjnych” do polityki „działań adekwatnych” – działań rzeczywistych i skutecznych, które uruchomią i rozpedzą silnik rozwoju, a także zapewnią bezawaryjną jego pracę w przyszłości”. W tym kontekście dużym wyzwaniem jest fakt, że pracownik przygotowuje się w systemie edukacji 12–15 lat, a potem zwykle funkcjonuje na rynku pracy przez kolejne 40–45 lat, podczas których musi nieustannie podnosić swoje kwalifikacje i zdobywać nowe umiejętności. Zwraca uwagę, że „nową jakość polskiego rynku pracy mogą zapewnić 3 filary jej rozwoju, tzn.: jakość, adekwatność, uznawalność”. Jakość kształcenia sprowadza się do wysokich standardów edukacyjno-szkoleniowych na każdym poziomie nauczania, adekwatność – do wyboru kierunku kształcenia w odpowiedzi na rzeczywiste, często związane z technologiami cyfrowymi, potrzeby rynku pracy. Uznaniowość trzeba łączyć z wiedzą i użytymi umiejętnościami. Zdaniem dyrekto-

ra „system musi „widzieć”, co już umie rozpoczynający naukę. Przetestowanie i praktyczne wdrożenie na poziomie lokalnym (regionalnym) systemu uznawania (honorowania) kwalifikacji uzyskiwanych drogą nieformalną pozwoliłoby nie tylko na „ujawnienie” zasobu kompetencji dotychczas niezauważalnych, ale ułatwiłoby pracodawcom dobór odpowiednio przygotowanych pracowników, zmniejszyło koszty rekrutacji, a równocześnie wyzwoliło pozytywną konkurencję w edukacji, prowadzącą do poprawy jakości kształcenia. Szkoły czy uczelnie musiałyby bowiem konkurować o ucznia, ponieważ przestałyby być jedynym miejscem, gdzie można uzyskać kwalifikacje (formalnie potwierdzone)”.

Sposób wdrażania systemu wsparcia kształcenia musi ulec zdecydowanej zmianie, ponieważ dotychczasowy nie przynosi ani efektów bieżących, ani wyraźnych strukturalnych korzyści długofalowych. Jest to więc fundamentalne wyzwanie.

Niechęć do nauki a rynek pracy.

W raporcie skoncentrowano uwagę na zagadnieniach związanych z rozwojem kompetencji. Nie można jednak oderwać polityki edukacyjnej od polityki rynku pracy. Podnoszenie kompetencji i kwalifikacji pracowników stanowi ważny, aktywny instrument polityki rynku pracy. Dotych-

czasowe doświadczenia międzynarodowe wskazują, że podnoszenie kompetencji jest instrumentem – poza aktywnym pośrednictwem pracy połączonym z doradztwem i kontrolą – najczęściej wymienianym jako ten, który przynosi efekty, choć często odsunięte w czasie. Przy właściwym prowadzeniu polityki kształcenia dorosłych można zatem uzyskać społeczne korzyści. Zdaniem Andrzeja Lecha, przewodniczącego Rady Polskiej Izby Firm Szkoleniowych i prezesa Zarządu Warszawskiego Instytutu Bankowości badania wskazują, że „kluczowymi „inwestorami” w kapitał ludzki są pracodawcy, w tym głównie firmy większe i duże korporacje. Dlatego ich motywacje i struktura nakładów na szkolenia zasługuje na dokładniejsze zbadanie. Istotne

jest bowiem to, w jakim stopniu to źródło finansowania służy podnoszeniu kwalifikacji o zastosowaniu uniwersalnym i upowszechnianiu nawyku uczenia się przez całe życie, a nie tylko doraźnym celom biznesowym i szkoleniom ukierunkowanym do wewnątrz organizacji”.

Wnioszek z badań. Jednym z kluczowych wyzwań jest rzeczywiste zaangażowanie w proces kształtowania polityki rozwoju kapitału ludzkiego pracodawców, związków zawodowych, a także stowarzyszeń zajmujących się zarządzaniem kadrami, szkoleniem oraz rozwojem systemu edukacji – czyli autentyczny dialog społeczny.

Wyzwaniem samym w sobie jest też wypracowanie metodyki konsultacji, która pozwoli na uwzględnienie różnych punktów widzenia w definiowaniu problemów i wyborze skutecznych środków działania. Niezmiernie ważne, wynika z raportu, jest uruchomienie właściwego, systematycznego procesu partycypacji w konstruowaniu polityk publicznych, aby dobrze wykorzystać rozproszoną wiedzę. „Taki proces jest postrzegany jako „chodzenie po linie”, gdyż zmiany zawsze naruszają utarte schematy działania i ukształtowane struktury interesów”. Jednak wprowadzanie zmian bez partycypacji też wiąże się z ryzykiem, ponieważ cały proces wdrożenia może być hamowany przez grupy interesu o wystarczającej sile politycznej. Najważniejsze jest zatem to, aby w kontekście zawsze istniejących interesów różnych grup społecznych umiejętnie zmobilizować poparcie i zasoby w celu przeprowadzenia potrzebnych dla dobra wspólnego zmian. Na tym polega sztuka prawdziwej polityki.

W tę ocenę wpisuje się opinia jednego z komentatorów badań. Janusz Trzciński, związkowiec (OPZZ), podkreśla, że „Bilans Kapitału Ludzkiego” w I i II edycji badań w wielu aspektach trafnie diagnozuje rzeczywistość rynku pracy. Stawia przed rządem szereg trudnych wyzwań. „Niestety brak poparcia społecznego, inercja dialogu społecznego na różnych poziomach, w tym na forum

Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, daje nikłe szanse na przełamanie dryfu w wielu obszarach polityki społecznej, edukacyjnej i gospodarczej. Należy mieć nadzieję, że powstające w wyniku tego projektu cenne opracowania będą inspirować do praktycznych działań”.

Irena Dryll

Choć miejsca pracy są bezpieczniejsze i zdrowsze niż kiedykolwiek wcześniej, to w UE co trzy i pół minuty ktoś traci życie z przyczyn powiązanych z pracą – wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej

Partnerstwo dla prewencji w miejscu pracy

Dostępne, porównywalne dane statystyczne dla UE 27 wskazują, że z powodu wypadku przy pracy w 2007 r. ucierpiało ok. 7 mln osób pracujących w małych i średnich firmach. Wypadki i choroby zawodowe kosztują gospodarkę Unii co najmniej 490 mld euro rocznie, to tyle, ile wynosi ponad połowa unijnego funduszu antykryzysowego.

W Polsce, w każdym tygodniu dochodzi średnio do ok. 2 tys. wypadków przy pracy, w których ginie 10 osób. W pięcioleciu 2006–2010 liczba wypadków utrzymała się na podobnym poziomie – ok. 95 tys. pracowników rocznie, ale krzywa za cały ten okres nie ma kształtu opadającego. Przypomina raczej sinusoidę. W 2011 r. liczba osób poszkodowanych w wypadkach wzrosła do 97,2 tys. (z 94,2 tys. rok wcześniej), pomnożyła się też liczba wypadków ciężkich – z 625 do 683, spadła natomiast śmiertelnych – z 444 do 404. Podobna tendencja utrzymuje się w pierwszym kwartale 2012 r. Koszty tzw. bezpośrednie (odszkodowania, zasiłki, renty dla ofiar wypadków oraz ich rodzin i koszty chorób zawodowych) przekroczyły w zeszłym roku 6 mld zł (w 2003 r. 4,2 mld zł), koszty pośrednie wyniosły ok. 20 mld zł.

W opinii większości menedżerów z UE, także polskich, równie poważny co wypadki problem stanowi w miejscu pracy stres.

Stres związany z pracą wynikający z obawy o jej utratę, z pośpiechu, rywalizacji, pogoni za sukcesem jest jednym z największych wyzwań w dziedzinie bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia w Europie. Wynika to z badań Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy (EU-OSHA) utworzonej przez UE w celu obserwacji tego obszaru.

Ośmiu na dziesięciu europejskich pracowników (80 proc.) uważa, że liczba osób cierpiących z powodu stresu związanego z pracą w ciągu najbliższych pięciu lat wzrośnie, przy czym aż 52 proc. spodziewa się znacznego wzrostu. Istnieją jednak duże różnice między krajami. Opinię tę podziela np. tylko 16 proc. Norwegów, ale aż 83 proc. Greków oraz 73 proc. Polaków.

Partnerstwo dla prewencji. Oba problemy, wypadki i stres, były przedmiotem debaty w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” zorganizowanej 19 kwietnia przez Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy, która zainaugurowała



Fot. Kronika Sejmowa

europejską kampanię EU-OSHA: „Zdrowie i bezpieczne miejsce pracy – partnerstwo dla prewencji”. Będzie ona trwać blisko dwa lata, do listopada 2013 r.

Kampania ma zachęcać i sprzyjać (w różny sposób) do współpracy pracowników i pracodawców na rzecz tworzenia fundamentów bardziej zrównoważonej kultury zarządzania bezpieczeństwem pracy w Europie. Będzie oferować proste i praktyczne wskazówki, jak efektywnie organizować partnerstwo dla prewencji, wspomagać dialog na linii pracownik – kierownik. Jej głównym zadaniem jest dzielenie się doświadczeniem i dobrymi praktykami w celu zwiększenia poziomu bezpieczeństwa i zdrowia w miejscu pracy, i to w każdym przedsiębiorstwie, niezależnie od jego wielkości i sektora w jakim działa na terenie UE. Dlatego skoncentruje się ona na zachęcaniu kierownictwa wyższego szczebla do działań minimalizujących ryzyko zawodowe oraz zachęcaniu pracowników, ich przedstawicieli i innych zainteresowanych stron do współpracy z kadrą zarządzającą.

Zdaniem partnerów. Podczas debaty inaugurującej w Polsce europejską kampanię Zygmunt Mierzejewski, wiceprzewodniczący Forum Związków Zawodowych, zachęcał do całościowego spojrzenia na problem zapobiegania wypadkom, podkreślając, że koszty poniesione teraz zaowocują w przyszłości. Zapobieganiu nie sprzyja fakt, iż w kryzysie pierwsze „cięcia” finansowe, czy w skali przedsiębiorstwa, czy państwa, dotyczą właśnie sfery bhp. Miała temu zapobiegać ustawa antykryzysowa, ale jej żywot nie został przedłużony, obowiązywała jedynie do końca 2011 r.

Zbigniew Żurek, ekspert BCC i wiceprzewodniczący Rady Ochrony Pracy, zauważył, że stres zawsze był i będzie istniał. Stres związany z lękiem o pracę, z umowami śmieciowymi nie zniknie w gospodarce rynkowej,

inne jego rodzaje można minimalizować. Na przykład napięcie związane z prezesem, który pracuje w firmie po nocach, więc reszta robi to samo. Boją się go, więc nie wychodzą do domu, udają, że pracują. W efekcie budynek jest oświetlony, komputery włączone. W jego opinii, na szczęście, takich pracodawców jest coraz mniej, bo rządzenie przy pomocy bata jest nieefektywne.

Dzień Ofiar Pamięci Wypadków przy Pracy. W kilka dni po rozpoczęciu kampanii, 28 kwietnia 2012 r., miało miejsce inne, ważne wydarzenie związane z wypadkowością i bhp.

W ramach obchodów Międzynarodowego Dnia Pamięci Ofiar Wypadków przy Pracy odbyła się w parlamencie uroczysta sesja Rady Ochrony Pracy przy Sejmie RP, połączona z merytoryczną konferencją dotyczącą poprawy bhp w budownictwie. Na problematykę bhp patrzymy z reguły przez pryzmat wypadkowości, w branży budowlanej wciąż

Ośmiu na dziesięciu europejskich pracowników uważa, że liczba osób cierpiących z powodu stresu związanego z pracą w ciągu najbliższych pięciu lat wzrośnie, przy czym ponad połowa spodziewa się znacznego wzrostu.

jest ona wysoka i od kilku lat utrzymuje się na podobnym poziomie. W zeszłym roku mniej więcej co dziesiąty wypadek przy pracy zdarzył się właśnie w tej branży, a spośród 683 wypadków ciężkich, aż 141 dotyczyło budownictwa, z 404 śmiertelnych – 99 miało miejsce na budowach.

„Na budowach ginie w każdym tygodniu co najmniej dwóch pracowników” – mówił podczas sejmowej debaty Zbigniew Janowski, przewodniczący Związku Zawodowego „Budowlani”.

Dyskutanci podkreślali, że głównym problemem nie są przyczyny techniczne, dominują błędy ludzkie.

Warto przypomnieć, że kontrole inspektorów pracy od lat wykazują, iż do największej liczby wypadków dochodzi przy pracach na wysokości (upadki, w tym z wysokości, to połowa wypadków w budownictwie), przy pracach w wykopach, a także przy robotach drogowych i budowie mostów. Budowlani-

cy pracują na nieprawidłowo zmontowanych, niekompletnych rusztowaniach, bez poręczy ochronnych przy pomostach roboczych rusztowań, nie są wyposażeni lub nie stosują wymaganych środków ochrony indywidualnej chroniących głowę lub zabezpieczających przed upadkiem z wysokości. Przy pracach drogowych i budowie mostów brak jest oznakowania sfery niebezpiecznej znajdującej się w pobliżu pracujących specjalistycznych maszyn i urządzeń.

Państwowa Inspekcja Pracy ocenia, że ma to związek z małą skutecznością nadzoru odpowiedzialnego za bezpieczeństwo pracujących. Często udziela się cichego przyzwolenia na wykonywanie prac w warunkach stałego zagrożenia zdrowia i życia pracowników, ponieważ uzyskanie dodatniego wyniku finansowego jest priorytetem firm.

Z przedstawionych badań OBOP wynika, że 42 proc. ankietowanych pracodawców wydaje na zakup środków ochrony indywidualnej i zbiorowej średnio nie więcej niż 2 tys. zł rocznie, 35 proc. między 2 a 10 tys. zł, jedynie 14 proc. powyżej 10 tys. zł. Poważnym problemem jest wielość firm wykonujących prace na terenie jednej budowy – trudno nadzorować i koordynować wielu wykonawców, rozmywa się także odpowiedzialność za stan bhp.

Różne przyczyny łamania prawa. „Nie możemy pozwolić na bezmyślne i celowe łamanie zasad bezpieczeństwa w pracy. Odstępstwa od przepisów i procedur, brak wyobraźni zbyt często prowadzą do tragedii w miejscu pracy, które zawsze niosą za sobą cierpienie” – mówiła przewodnicząca Rady Ochrony Pracy, posłanka Izabela Katarzyna Mrzygłodzka. Sugerowała, by niezależnie od obiektywnych warunków i specyfiki pracy w tej branży dążyć do wypracowania modelu zarządzania bezpieczeństwem, który zminimalizuje zagrożenia zawodowe.

Łamanie zasad bhp i odstępowanie od przepisów mają różne przyczyny. W ocenie inspektorów pracy, na których opinie powoływała się Anna Tomczyk, obecnie była już główna in-



Fot. Kronika Sejmowa

spektor pracy, to z jednej strony chęć uniknięcia wydatków na zabezpieczenie stanowisk pracy, a z drugiej – właśnie duża liczba firm pracujących na budowie i zjawisko przerzucania odpowiedzialności za stan bhp i wypadki na podwykonawców.

Lęk o pracę nie poprawia bezpieczeństwa. Nieprawidłowości i zagrożenia mogą się pogłębiać. Jak mówił Tadeusz Chwałka, przewodniczący FZZ, obecnie w sektorze budowlanym pracuje w Polsce blisko pół mln osób. Z tego niemal jedna trzecia przy budowie dróg i mostów. Ekspertcy szacują, że w najbliższym czasie nawet połowa z nich może stracić pracę – potwierdzają to upadłości firm budowlanych, ostatnio niemal w masowej skali.

„W sytuacji, gdy rynek pracy się kurczy, gdy pracownikowi towarzyszy codzienny lęk o utratę zatrudnienia mniej zwraca on uwagę na to, czy pracodawca zapewnia mu bezpieczne i higieniczne warunki pracy. A pracodawca może korzystać z takich sytuacji, szczególnie w dobie konkurencji chociażby ze strony zagranicznych pracowników budów” – mówił przewodniczący FZZ. Przytoczył dane Państwowej Inspekcji Pracy, z których wynika, że najczęściej do wypadków na budowach dochodzi w małych firmach, zatrudniających do 9 pracowników. Najbardziej wypadkom na budowach ulegają pracownicy z najwyższymi kwalifikacjami, a najczęściej pracownicy fizyczni o stażu pracy krótszym niż rok.

„Jest jeszcze jeden problem. Sektor budowlany to w znacznym stopniu szara stre-

fa, a tu zabezpieczenie pracowników nie stanowi priorytetu” – mówił Tadeusz Chwałka. Przypomniał, że według szacunków PIP w branży budowlanej odsetek zatrudnionych w szarej strefie wynosi ok. 18–20 proc. Nielegalnie zatrudniani są przede wszystkim pracownicy wykonujący prace niewymagające wysokich kwalifikacji, często wcześniej bezrobotni, bez doświadczenia w budownictwie. Przewodniczący FZZ podkreślał, że tak, jak w każdej gałęzi gospodarki, tak i w budownictwie szczególnie ważna jest prewencja. Przypomniał takie inicjatywy, jak: program prewencyjny PIP dla mikroprzedsiębiorstw „Zdobądź dyplom PIP”, którego celem było dostosowanie firm do obowiązujących przepisów bhp, realizowana w latach 2008–2009 kampania informacyjna „Ocena ryzyka zawodowego” mająca na celu podniesienie wśród pracodawców świadomości znaczenia oceny ryzyka zawodowego dla zapewnienia bezpieczeństwa i zdrowia w miejscu pracy czy projekt prewencyjny UEFA Euro 2012, w ramach którego inspektorzy pracy nawiązywali bezpośredni kontakt z inwestorami i wykonawcami stadionów, nadzorowali te inwestycje, a także kampanie medialne. I takie działania na pewno trzeba kontynuować.

„Konieczne jest: prowadzenie intensywnych kontroli, powtarzanie ich w tych samych firmach, by zwiększyć skuteczność uzyskanych efektów, dążenie do ograniczania szarej strefy, do nielegalnego zatrudniania cudzoziemców” – mówił Tadeusz Chwałka. Dodał, że należy zadbać o mniejszą rotację kadr przez zawieranie z pracownikami budowlanymi umów o pracę zamiast np. samozatrudnienia, sezonowych zleceń czy umów o dzieło. Niewątpliwie istotną kwestią jest wprowadzenie systemowych rozwiązań mających na celu eliminowanie z rynku firm stosujących nieuczciwe mechanizmy polegające np. na zgłaszaniu

tanich ofert, co jest możliwe ze względu na niskie koszty siły roboczej.

„By jednak wprowadzić zmiany systemowe w zakresie bezpieczeństwa pracy, potrzebny jest system, w którym kwestia bezpieczeństwa pracy będzie tak samo ważna jak efekt ekonomiczny, system, w którym bezpieczna praca będzie elementem pozytywnego wizerunku firmy, a inwestycje w bezpieczeństwo uznawane za opłacalne, a nie traktowane jak przymus podyktowany obawami przed konsekwencjami finansowymi” – zauważył szef FZZ.

Szkolenia i lepsza organizacja. O konieczności zmian systemowych w różnym wymiarze – prawnym, ekonomicznym, organizacyjnym czy edukacyjno-szkoleniowym mówił także Zbigniew Janowski.

„W tych zmianach mogą i muszą wziąć czynny udział partnerzy społeczni” – podkreślił. Powinny one dotyczyć po pierwsze – systemu zamówień publicznych, który zdaniem związkowca jest skrajnie niekorzystny inwestycjom w bhp oraz budowie systemu zachęt

do takich inwestycji. Przedsiębiorstwo zaangażowane w bezpieczną pracę musi być traktowane w przetargach lepiej niż firma oszczędzająca na bezpieczeństwie za wszelką cenę.

Ogromna liczba wypadków wiąże się bowiem z niedofinansowaniem firm, a więc także stanowisk pracy. Bez zmiany parametrów przetargowych nie ma co – jego zdaniem – mówić o promocji bezpiecznej pracy. Absolutnie dominujące obecnie przy przetargach kryterium najniższej ceny wyklucza poważne myślenie o systemie bezpiecznej pracy. Po drugie, konieczne są zmiany w organizacji pracy, przede wszystkim w nadzorze nad pracą podwykonawców i dostawców, po trzecie – zmiany w systemie szkoleniowym, ludzie są niedoszkoleni i nieprzygotowani do bezpiecznej pracy. Dotyczy to zwłaszcza licznej gru-

Często udziela się cichego przyzwolenia na wykonywanie prac w warunkach stałego zagrożenia zdrowia i życia pracowników, ponieważ uzyskanie dodatniego wyniku finansowego jest priorytetem firm.

py samozatrudnionych – niby-przedsiębiorców, niby-pracowników, nieinwestujących ani w swoje szkolenie, ani w podnoszenie bezpieczeństwa swojej pracy.

Zasygnalizowane tu zmiany zmierzające do poprawy standardów bhp nie wszyscy przyjmą z otwartymi ramionami. Jak podkreślał dyskutant, jest cała grupa podmiotów gospodarczych, która korzysta na niskich standardach, na dumpingu, na oszczędnościach, na bezpieczeństwie i pracownikach. To szara strefa polskiej gospodarki, niestety, wciąż szeroka. Jednak zmiany systemowe trzeba przeprowadzić, nie da się bowiem w cywilizowanym świecie, a na pewno w Europie, robić uczciwego biznesu, oszczędzając na bezpieczeństwie.

Mniej pieniędzy na bhp sprzyja szarej strefie.

W stanowisku Rady Ochrony Pracy przyjętym 27 kwietnia 2012 r., a dotyczącym prewencji wypadkowej prowadzonej przez ZUS, rada domaga się koniecznych – jej zdaniem – zmian w tej dziedzinie. Przytacza wymowny argument: w latach 2000–2010 wskaźnik liczby wypadków przy pracy na 1000 zatrudnionych w Polsce nie uległ zmniejszeniu, podczas gdy w Niemczech zmalał o ponad 33 proc., a we Francji o ponad 18 proc.; równocześnie w krajach tych nakłady na prewencję wypadkową są wielokrotnie większe: w roku 2010 wydatki ZUS na prewencję w przeliczeniu na jednego ubezpieczonego wyniosły ok. 0,07 euro, podczas gdy w Niemczech ok. 25 euro, a we Francji ok. 21 euro.

Nakłady na prewencję wypadkową – teoretycznie – w myśl przepisów mogłyby wynosić do 1 proc., przez kilkanaście lat były jednak drastycznie zaniżane: w latach 2003–2011 wahały się od 0,01 do 0,05 proc. przychodów ze składek pracodawców na ubezpie-

czenie wypadkowe. Stanowiło to od 1,2 do 6 mln zł. Równolegle wydatki FUS, podkreśla się w stanowisku ROP, obejmujące koszty bezpośrednie wypadków przy pracy i chorób zawodowych wzrosły z 4,25 mld zł w 2003 r. do 6,05 mld zł w 2011 r. Koszty pośrednie (szacowane metodą przyjętą przez MOP) są blisko czterokrotnie wyższe, co w Polsce stanowiło w ub.r. ok. 20 mld zł.

Rada apeluje do MPiPS i ZUS o większe zaangażowanie funduszu ubezpieczenia wypadkowego w prewencję wypadków i chorób zawodowych. Zabiegała o to w stanowiskach z 7 lipca 2009 r. oraz 19 października 2010 r., w omawianym kolejnym (z 27 kwie-

tnia 2012 r.) „wnosi o pilną potrzebę nowelizacji ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, z uwzględnieniem m.in. potrzeby określenia minimalnych wydatków na prewencję wypadkową w 2013 r. na 0,5 proc. przychodów ze składek pracodawców na ubezpieczenie wypadkowe i osiągnięciem 1 proc. do roku 2015”.

Przeciętny tzw. społeczny koszt wypadku szacuje się na blisko 32 tys. zł, a śmiertelnego na 550 tys. zł. Cho-

dzi o łączne koszty ponoszone przez przedsiębiorstwo, poszkodowanych i ich rodziny oraz koszty przeniesione na społeczeństwo – renty, leczenie czy rehabilitację. Absencja do 1 miesiąca to koszt ok. 9 tys. zł, a dłuższa – przeciętnie ok. 30 tys. zł. Stąd retoryczne pytanie: czy jednak nie taniej zapobiegać, niż finansować skutki?

Według danych MOP w krajach uprzemysłowionych koszty wypadków i chorób pochłaniają 4 proc. PKB (u nas ułamek procenta). Według szacunków cytowanej wyżej agencji EU-OSHA, inicjatora kampanii „Partnerstwo dla prewencji”, w UE 15 kształtują się one od 2,6 proc. do 5,9 proc. PKB.

W dobie konkurencji, chociażby ze strony zagranicznych pracowników budów, gdy rynek pracy się kurczy a pracownikowi codziennie towarzyszy lęk o utratę zatrudnienia mniejszą uwagę przykładają do tego, czy pracodawca zapewnia mu bezpieczne i higieniczne warunki pracy.

W Sejmie i Trójstronnej Komisji. Uczestnicy konferencji i uroczystej sesji ROP w apelu skierowanym do Sejmu domagają się (także nie po raz pierwszy) debaty sejmowej o stanie bhp. Podkreślają, że bezpieczeństwo zatrudnionych po prostu się opłaca, a ponoszone na nie nakłady zwracają się państwu po wielokroć. „Śmierć, choroba lub inwalidztwo spowodowane niewłaściwymi warunkami pracy przekładają się na wielomilionowe nakłady ponoszone przez budżet państwa na odszkodowania lub renty. Koszty te ponosimy wszyscy” – słyszymy.

Zdaniem Tadeusza Chwałki, lidera FZZ, zagadnienia związane z wypadkami powinny

być również systematycznie omawiane w Komisji Trójstronnej, bo właśnie ona jest właściwym miejscem do wypracowania zmian prawnych i systemowych, które mogą poprawić bezpieczeństwo pracy. „Partnerzy społeczeni jako praktycy często są dobrze zorientowani w tych kwestiach. Przedmiotem regularnych prac TK powinien się stać także temat bhp. Jeżeli wysiłki organów władzy, administracji i partnerów społecznych w tym kierunku będą wspólne, to istnieje większa szansa, że warunki pracy będą bardziej bezpieczne i to we wszystkich gałęziach gospodarki” – mówił szef Forum Związków Zawodowych. ■

Irena Dryll

NOTY O AUTORACH

JAN CZARZASTY – doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Socjologii Ekonomicznej Szkoły Głównej Handlowej, specjalizuje się w problematyce stosunków pracy, dialogu społecznego i kultury organizacyjnej. Ekspert Instytutu Spraw Publicznych, sekretarz redakcji „Warsaw Forum of Economic Sociology”.

IRENA DRYLL – publicystka, dziennikarka „Nowego życia Gospodarczego”, od wielu lat specjalizuje się w tematyce społeczno-gospodarczej, w tym analizie konfliktu przemysłowego i roli dialogu społecznego w tym procesie.

PRZEMYŚŁAW DZIDO – politolog, prawnik, doradca podatkowy. Publikował na łamach „Nowej Europy”, „Rzeczpospolitej”, „Gazety Prawnej”. Jest autorem książek na temat VAT i kas fiskalnych. Był członkiem Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych z ramienia Business Centre Club, a następnie Związku Rzemiosła Polskiego, gdzie zajmował się kwestiami budżetu oraz polityki gospodarczej i rynku pracy.

ANNA GRABOWSKA – prawnik, dziennikarka specjalizująca się w tematyce podatkowej, gospodarczej, prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Pisała m.in. do „Rzeczypospolitej” i Polskiej Agencji Prasowej. Ekspert Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych w zakresie dialogu społecznego i doradca ds. społeczno-prawnych FZZ. Autorka książek i poradników z zakresu VAT, kas fiskalnych, opodatkowania pracy i działalności gospodarczej Polaków pracujących za granicą. Redaktor Naczelny kwartalnika „Dialog”.

TOMASZ GRZEGORZ GROSSE – politolog, historyk i socjolog, doktor habilitowany nauk politycznych, pro-

fesor nadzwyczajny na Uniwersytecie Warszawskim. Specjalista w zakresie polityk gospodarczych Unii Europejskiej, rozwoju regionalnego, prawa wspólnotowego i zarządzania w administracji publicznej.

JAKUB PIECHOTA – absolwent Wydziału Prawa i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego (2000 r.) oraz Chicago Kent College of Law (2000 r. – American Law Studies). Uzyskany stopień doktora nauk prawnych na Wydziale Prawa i Administracji KUL (2004 r.). Zajmuje się przede wszystkim tematyką prawa gospodarczego i prawa UE reprezentując podmioty gospodarcze w ramach postępowań sądowych.

ANNA ROGOWSKA – absolwentka, a obecnie doktorantka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Zajmuje się prawem cywilnym oraz gospodarczym reprezentując głównie podmioty gospodarcze przed sądami.

EWA RYBICKA – pracownik Departamentu Dialogu i Partnerstwa Społecznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.

BARBARA SURDYKOWSKA – asystentka w Katedrze Prawa Pracy Uniwersytetu im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, autorka wielu artykułów poświęconych problematyce rynku pracy i europejskiego dialogu społecznego, ekspert Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”.

KATARZYNA ŻUKROWSKA – prof. zw. dr hab. kierownik Katedry Bezpieczeństwa Międzynarodowego Szkoły Głównej Handlowej, specjalista w zakresie międzynarodowych stosunków gospodarczych i politolog, autorka 465 publikacji.