

Europejskie Rady Zakładowe po piętnastu latach

ROMUALD JAGODZIŃSKI 3

*Funkcjonujące już
od piętnastu lat
Europejskie Rady
Zakładowe stały się
ważnym podmiotem
zbiorowych stosunków
pracy w UE.
W tym roku wejdzie
w życie nowa wersja
dyrektywy regulującej
ich działania*

Hiszpański Pakt Antykryzysowy

JOANNA LIZUT 23

*Partnerzy społeczni
w Hiszpanii
zawarli szeroki pakt
wokół kluczowych reform.
Liczą, że dzięki niemu
ich kraj wyjdzie
z kryzysu gospodarczego
o własnych siłach*

Puls rozwoju. Narodowe systemy innowacji

SYLWIA PANGSY-KANIA 54

*Polska potrzebuje
spójnego narodowego
systemu innowacji,
który umożliwiałby
angażowanie wielu
różnego typu instytucji
w proces produkcji
i dystrybucji wiedzy*

Gospodarka: od wysokoemisyjnej do niskoemisyjnej

TOMASZ G. GROSSE 31

SPIS TREŚCI

Oblicza dialogu

- 3 Europejskie Rady Zakładowe
ROMUALD JAGODZIŃSKI
- 17 Dla kogo europejskie rady zakładowe?
SŁAWOMIR ADAMCZYK
- 23 Hiszpański pakt antykryzysowy
JOANNA LIZUT
- 31 Kwalifikacje zawodowe w sektorze hutnictwa stali
ANNA KWIATKIEWICZ
- 41 Trójstronne Forum Społeczne
BARBARA SURDYKOWSKA
- 48 Koszmar nękania i przemocy w pracy
IRENA DRYLL

Polityki publiczne państwa

- 54 Gospodarka: od wysokoemisyjnej do niskoemisyjnej
TOMASZ G. GROSSE
- 68 Klimatyczne dostosowania i koszty
KRZYSZTOF ŻMIJEWSKI
- 73 Puls rozwoju
SYLWIA PANGSY-KANIA
- 84 Narzędzia rządzenia
ALEKSANDER SURDEJ

Książki – Dokumenty – Relacje

- 95 Zaufanie i dialog w dyskusjach o trudnych sprawach ds. prawa pracy
JACEK MĘCINA
- 99 Siła informacji i konsultacji
RAFAŁ BAKALARCZYK
- 103 Kronika Dialogu (marzec–maj)
- 111 Abstracts

- 3: Europejskie Rady Zakładowe po 15 latach
ROMUALD JAGODZIŃSKI

Europejskie rady zakładowe wywierają znaczny wpływ na stosunki przemysłowe w Europie, w tym na tworzenie innych przedstawicielstw pracowniczych. Rok 2011 będzie dla nich podwójnie ważny. Oznacza on piętnastą rocznicę wejścia w życie pierwszej dyrektywy, na podstawie której powstawały rady, a także w tym roku zaczyna obowiązywać nowa wersja tej dyrektywy (2009/38/EC).

- 23: Hiszpański pakt antykryzysowy
JOANNA LIZUT

W lutym 2011 roku Hiszpanie zawarli niezwykle kompleksowe porozumienie społeczne. Ma ono im pomóc w wyjściu o własnych siłach z obecnego, najgorszego od stu lat, kryzysu gospodarczego. Partnerzy społeczni uzgodnili szereg reform – począwszy od emerytur i polityki zatrudnienia po politykę wspierania innowacji. Wiele ekspertów uznaje, że osiągnięte porozumienie to najważniejsza umowa społeczna od czasu zawarcia paktu z Moncloa z 1977 roku, który podpisano po śmierci generała Franco.

- 48: Koszmar nękania i przemocy w miejscu pracy
IRENA DRYLL

Partnerzy społeczni podpisali już drugie porozumienie dotyczące zagadnień psychospołecznych w miejscu pracy. Pierwsze zawarto w 2008 roku; dotyczyło ono stresu związanego z pracą. Drugie natomiast, czyli obecne, dotyczy nękania i przemocy w miejscu pracy. Partnerzy społeczni z Trójstronnej Komisji zadeklarowali, że nie będzie tolerancji dla żadnych przejawów nękania i przemocy w miejscu pracy.

54: Gospodarka: od wysokoemisyjnej do niskoemisyjnej

TOMASZ G. GROSSE

Polsce trudno będzie spełniać wymogi unijnego Pakietu Energetyczno-Klimatycznego. Nasza energetyka opiera się na węglu, a stan jej infrastruktury jest bardzo zły. Ograniczanie emisji CO₂ będzie mogło mieć miejsce tylko w warunkach wielu wyrzeczeń i zagrożeń dla gospodarki, w tym sytuacji na rynku pracy. Konieczne jest przemodelowanie struktury naszej gospodarki, a jednocześnie silna integracja działań państwa, podejmowanych w ramach polityki klimatycznej z polityką gospodarczą.

73: Puls rozwoju. Narodowe systemy innowacji

SYLWIA PANGSY-KANIA

W zakresie innowacyjności nie radzimy sobie na razie najlepiej. W 2010 roku Polska zajęła odległe, 22. miejsce w gronie 27 państw członkowskich UE według opublikowanej przez Komisję Europejską tablicy wyników innowacyjności. Potrzebujemy wysokiej jakości narodowego systemu innowacji, który zaangażowałby wiele różnego typu instytucji w proces produkcji i dystrybucji wiedzy.

84: Narzędzia rządzenia. Państwo wobec wyzwań regulowania i deregulowania

ALEKSANDER SURDEJ

Współcześnie niemal wszystkie wysoko rozwinięte kraje świata przekształcają instytucjonalne podstawy, na jakich funkcjonują ich gospodarki. Poszukują sposobów na takie wykorzystanie mechanizmów rynkowych, aby uzyskać efektywność ekonomiczną przy jednoczesnym dostarczaniu swoim obywatelom dóbr publicznych i zapewnianiu elementarnego poziomu sprawiedliwości społecznej. Kluczowe narzędzia do rządzenia i osiągania pożądanych celów w tym zakresie znajdują się w procesie regulacji i deregulacji.

Bieżący numer „Dialogu” przynosi szereg artykułów, które podejmują problematykę stosunków przemysłowych, ale są także liczne teksty poświęcone zagadnieniu polityk publicznych. Partnerzy społeczni w Polsce coraz intensywniej uczestniczą w projektowaniu wielu istotnych spośród nich. Dawno wyszli z fazy ograniczania swoich zainteresowań do wąskiego obszaru zbiorowych stosunków pracy. Dlatego sięgamy po problemy polityk publicznych. Pokazujemy sposoby ich formowania w mechanizmach debaty obywatelskiej i dialogu społecznego. Debaty i rozstrzygnięcia zapadające w Trójstronnej Komisji i jej zespołach problemowych mają coraz istotniejszy wpływ na to, jak wyglądają polityki państwa, oraz jak są reformowane.

Wśród tekstów pierwszej grupy prezentujemy artykuły analizujące sytuację i rozwój europejskich rad zakładowych. Mija właśnie 15. rocznica wprowadzenia w życie unijnej dyrektywy, która stała się podstawą do ich powoływania w ponadnarodowych korporacjach. Artykuły pokazują mocne i słabe punkty działania tych instytucji. Niewątpliwie stają się one jednym z najważniejszych filarów ponadnarodowej reprezentacji pracowniczej.

Z kolei Joanna Lizut w artykule pt. *Hiszpański pakt antykrzysowy* wskazuje, że również w Hiszpanii partnerzy społeczni aktywnie współtworzą polityki państwa, i to w szczególnie dramatycznych momentach. W lutym 2011 roku Hiszpanie zawarli niezwykle kompleksowe porozumienie społeczne, aby uchronić się przed kryzysem. Dialog w tym kraju przebiegał przez wiele lat ze zmiennym szczęściem, tymczasem okazuje się, że pokazał wielką siłę w swojej godzinie próby. Hiszpanie pokazali nieprawdopodobną mobilizację, zdolność do konsensusu. Wspólnie uzgodnili kluczowe działania antykrzysowe. Liczą, że pomoże im to w uchronieniu gospodarki przed turbulencjami znanymi z Grecji czy Irlandii. Życzymy im powodzenia. Natomiast w artykule pt. *Trójstronne Forum Społeczne* Barbara Surdykowska konkluduje, że również unijne władze szukają sprzymierzeńców wśród partnerów społecznych w procesie przeprowadzania kluczowych reform. W tym wypadku chodzi o wspólne działania na rzecz tworzenia w UE wysokiej jakości miejsc pracy. Z kolei jak wiele zmienia się na rynku pracy dowiadujemy się z tekstu Anny Kwiatkiewicz, która zajęła się kwalifikacjami zawodowymi w sektorze hutnictwa stali. Pokazuje ona, w jak wielkiej skali wzrastają wymogi kwalifikacyjne wobec zatrudnionych. Muszą oni mieć coraz wszechstronniejsze kompetencje oraz gotowość do stałego dostosowywania ich do oczekiwań pracodawców.

Z kolei w dziale „Polityki publiczne państwa” sięgamy do tematów „wagi ciężkiej”. Tomasz Grosse wskazuje na zawiłości procesu dostosowania polskiej gospodarki do wymogów unijnego Pakietu Energetyczno-Klimatycznego. Krzysztof Żmijewski pokazuje zagrożenia dla zdolności do zachowania miejsc pracy wynikające z narzucanych norm. Realizacja unijnego pakietu klimatycznego wymaga zręcznej polityki państwa. Rezultaty nie są przesądzone, natomiast decydująca będzie jakość publicznego działania, w tym zdolność do analizowania najdrobniejszych szczegółów, które mogą wpłynąć na gospodarkę, a zwłaszcza na liczbę miejsc pracy. Kolejny tekst pokazuje, jaki profil powinno przyjąć państwo, aby umiało efektywnie działać. Aleksander Surdej tłumaczy, że współcześnie jego naturalnym narzędziem działania są regulacje. Dobrze zaprojektowane zapewniają gospodarce sprzyjające warunki do rozwoju. Nieprzemyślane sprawiają, że potencjał rozwoju gospodarczego jest marnowany. Umiejętność sprawnego regulowania pozostaje jednak wielką sztuką, a jej opanowanie nie wszystkim państwom się udaje. Trzeba bowiem zrozumieć naturę dzisiejszych mechanizmów rozwoju i złożoności czynników, które wpływają na kształtowanie właściwych zachowań w gospodarce. Z kolei Sylwia Pangsy-Kania wskazuje na potrzebę stymulowania przez państwo innowacyjności gospodarki. Może ono skutecznie tego dokonywać poprzez tworzenie spójnego systemu instytucji, umożliwiających wytwarzanie i transfer wiedzy służącej wdrażaniu przez przedsiębiorstwa najnowocześniejszych technologii.

Andrzej Zybala

Europejskie rady zakładowe wywierają znaczący wpływ na kształt stosunków przemysłowych w Europie. Wpłynęły na przyspieszenie tworzenia innych przedstawicielstw pracowniczych. Stały się jednym z najważniejszych filarów ponadnarodowej reprezentacji pracowniczej
– pisze ROMUALD JAGODZIŃSKI

Europejskie Rady Zakładowe po piętnastu latach – sukces czy porażka

Rok 2011 będzie dla Europejskich Rad Zakładowych (ERZ) podwójnie ważny. Po pierwsze, ten organ reprezentacji pracowników obchodzić będzie piętnastą rocznicę wejścia w życie pierwszej dyrektywy ERZ 94/45/WE, a po drugie w tym roku zaczyna obowiązywać nowa wersja tej regulacji, tj. dyrektywa 2009/38/EC. Ma ona poprawić ramy prawne działania ERZ. Zbieżność dwóch tak ważnych okoliczności naturalnie skłania do stawiania ocen, formułowania krytycznych opinii, szukania porównań i przeprowadzania różnorodnych analiz skuteczności. W poniższym artykule staram się powstrzymać od udzielania jednoznacznych ocen. Wobec różnorodności ERZ, ich działań i czynników mających wpływ na ich efektywność nie jest bowiem możliwa jednoznaczna ocena tak skomplikowanej ponadnarodowej instytucji pracowniczej w dwuwymiarowym, binarnym układzie „porażka – sukces”.

Preambuła dyrektywy 94/45/WE wskazuje na konieczność wprowadzenia przepisów, które zatrudnionym w przedsiębiorstwach o zasięgu wspólnotowym zapewniłyby właściwy dostęp do informacji i konsultacji. Wskazuje ona na konieczność powołania Europejskich Rad Zakładowych (ERZ) z uwagi na specyficzną sytuację tych pracowników. Polega on na tym, że decyzje ich dotyczące zapadają w innym państwie członkowskim UE niż w kraju, w którym są zatrudnieni (Akapit 11 dyrektywy 94/45/WE, tekst dyrektywy za www.eur-lex.europa.eu – przyp. tłum).

Dostępne liczne dane i badania na temat ERZ i ich funkcjonowania pokazują, że ich działalność oraz efektywność jest niezwykle zróżnicowana. To jasne, że niektóre ERZ rozwinęły się do poziomu, na którym stały się dla zarządu partnerami zdolnymi do wywierania konstruktywnego wpływu na decyzje i zapewnienia poszanowania interesów pracujących. Takie rady zysały szerokie uznanie zarówno ze strony związków zawodowych za propagowanie głosu pracowników, jak i ze strony zarządów przedsiębiorstw. Ci ostatni podkreślają korzyści płynące z efektu skali działania, tj. przekazywania informacji jednemu centralnemu ciału i możliwości zebrania opinii pracowników na temat polityki firmy.

Czynnik wpływu. Jednak znaczna grupa związków zawodowych i pracodawców wskazuje, że działania rad napotykały trudności i są nieefektywne. Strona pracownicza często krytykowała zbyt niską częstotliwość spotkań ERZ w stosunku do tempa przemian w przedsiębiorstwie, brak środków, a także fakt, że zarządy nie przestrzegają postanowień dotyczących informowania i konsultowania, szczególnie w przypadku restrukturyzacji. Pracodawcy z kolei często narzekali, że rady generują dodatkowe obciążenia – czasowe i kosztowe. Te problemy w niektórych przypadkach skutkowały sprawami sądowymi¹, co uwypuklało trudności, jakie stają przed radami. Analiza spraw sądowych i orzecznictwa dowiodła jednak, że te prawne batalie okazały się niezwykle pożyteczne (choć analiza ta była okupiona wielkim trudem ze strony ERZ i związków zawodowych). Wpłynęły one bowiem pozytywnie na praktykę wielu ERZ, pozwoliły wyciągnąć wnioski i uniknąć powtórzenia błędów przez inne rady, a także miały niebagatelne znaczenie dla identyfikacji luk prawnych i rewizji dyrektywy o ERZ.

W przeważającej większości spory sądowe były rozstrzygane na korzyść pracowników i ich prawa do informacji i konsultacji.

Należy zauważyć, że na przestrzeni lat uległ zmianie zakres i niektóre funkcje, które pełniły w konsultacjach najbardziej rozwinięte rady. Nastąpiło w niektórych ERZ rozszerzenie albo swoista „kolonizacja” nowych obszarów, w których rady podejmowały funkcje w zakresie informacji, konsultacji, a nawet negocjacji. W niektórych przypadkach nie tylko przekroczono mglistą definicję „wymiany poglądów”, ale doprowadzono do tego, że rady podpisywały ponadnarodowe układy zbiorowe i międzynarodowe porozumienia ramowe (IFA – International Framework Agreements), co może być uznane za początki ponadnarodowych zbiorowych negocjacji w Europie².

Niektóre ERZ rozwinęły się do poziomu, na którym stały się dla zarządu partnerami zdolnymi do wywierania konstruktywnego wpływu na decyzje i zapewnienia poszanowania interesów pracujących.

Wprawdzie liczba takich umów jest na razie niewielka³, ale wzbudziły one gorącą debatę wśród badaczy i związków zawodowych. Możliwe, że pozostaną one marginalną aktywnością rad, ale równie prawdopodobne jest, że nastąpi ich upowszechnienie w warunkach postępującej globalizacji i integracji w obrębie UE.

Rady stały się czynnikiem wywierającym znaczący wpływ na kształt stosunków przemysłowych w Europie. Dodać należy, że dyrektywa 94/45/EC i generalnie pozytywne doświadczenie z eksperymentem, jakim były ERZ, miały pozytywny wpływ na przyspieszenie procesu tworzenia innych instytucji przedstawicielstwa pracowniczego. Z tego punktu widzenia rady stały się jednym z najważniejszych fi-

larów (całkiem możliwe, że najważniejszym) ponadnarodowej reprezentacji pracowniczey na szczeblu przedsiębiorstwa i ujawniły swój potencjał w zakresie kształtowania stosunków pracy. Wobec powyższych udokumentowanych trendów, znacznej liczby doświadczeń i nowych wyzwań, proces przygotowywania nowej dyrektywy o ERZ 2009/38/WE zrodził duże oczekiwania na

osiągnięcie poprawy efektywności rad, zwiększenia ich liczby oraz zaradzenia znanym problemom prawnym, z którymi musiały się one borykać dotychczas.

Mija właśnie kluczowa faza implementacji dyrektywy w poszczególnych krajach (termin jej zakończenia to 5 czerwca 2011). Jej rezultaty zdecydują w dużej mierze o przyszłości ERZ. Analiza dotychczasowych postępów w tym procesie dostarcza jednak powodów do poważnych wątpliwości, czy rzeczywiście zdobycze i usprawnienia przewidziane przez dyrektywę 2009/38/EC zostaną uwzględnione w narodowym prawodawstwie. Znaczenia tego procesu nie da się przecenić, jeśli chcemy, by ERZ nie tylko spełniły obecne oczekiwania, ale jeszcze zaspokoily przyszłe potrzeby i zmierzyły się z wyzwaniami rozpoczynającej się dekady.

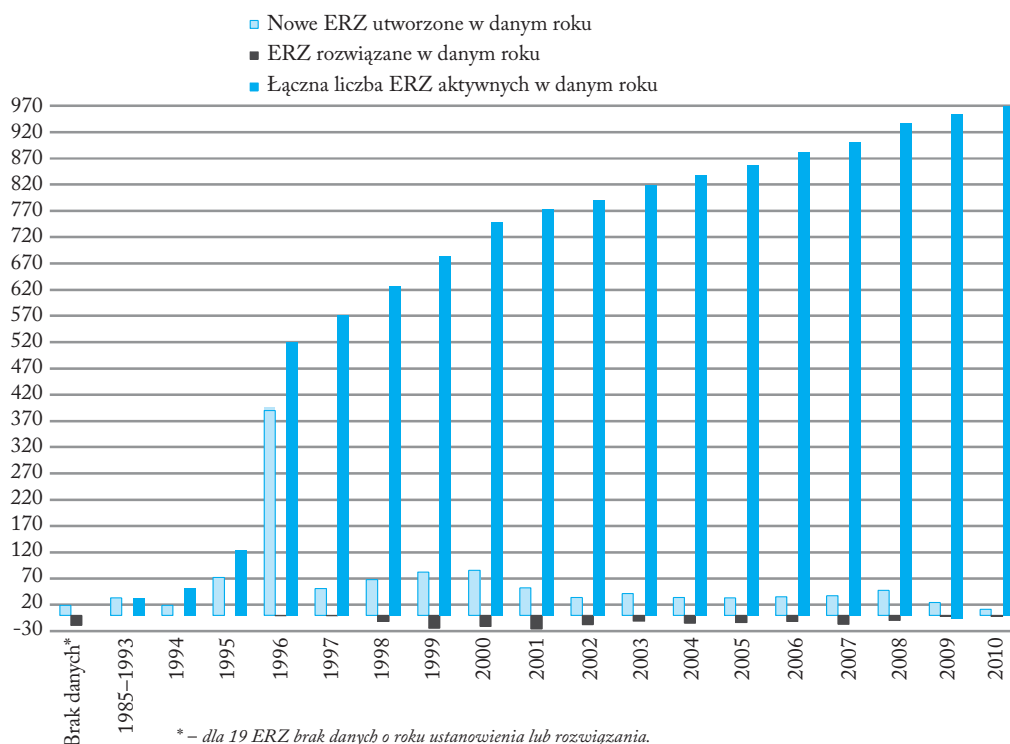
1175 rad. W trakcie ponad dekady obowiązywania regulacji założono 1175 rad (baza danych ETUI, wrzesień 2010), z czego 969 nadal działa. Jak wskazuje wykres nr 1, liczba rad rośnie. Dzieje się to w sposób stały i konsekwentny, choć w tempie umiarkowanym. Co ciekawe, przynajmniej 52 rady utworzono przed końcem 1994 roku, czyli w sytuacji gdy nie istniała jeszcze żadna presja legislacyjna w postaci unijnej dyrektywy czy prawa narodowego. Następnie, gdy dyrektywa już została przyjęta, ale jeszcze niewdrożona na szczeblu narodowym (okres *vacatio legis* pomiędzy 22/09/1994 a 22/09/1996), podpisano 467 dobrowolnych umów-porozumień ustanawiających ERZ w oparciu o Art. 13 dyrektywy 94/45/EC.

Kolejną sprawą jest tempo ustanawiania nowych ERZ. W latach 1995–1996 miał miejsce okres swoistej *prosperity*, kiedy dzięki zachęcie zwolnienia z obowiązku przestrzegania standardów dyrektywy masowo powoływano rady w oparciu o Art. 13 (tzw. negocja-

cje w cieniu prawa). Następnie w latach 1998–2000 (wykres nr 1) nastąpiło spowolnienie, powstawało rocznie 70–80 rad (rozszerzenia dyrektywy ERZ na Wielką Brytanię⁴). W latach 2001–2008 powołano rocznie 30–50 rad, zaś między 2009 i 2010 rokiem – około 20⁵.

Na początku bieżącej dekady widać stopniowe spowolnienie tempa tworzenia rad. Przyczyną tego są bariery różnorodnej natury. Jedną z nich jest niewystarczający dostęp do informacji na temat przedsiębiorstwa i brak przejrzystości struktury spółek, ich działań operacyjnych i rozmieszczenia pracowników w zagranicznych oddziałach⁶. Potwierdzają to raporty sektorowe Europejskich Federacji Związków Zawodowych (ETUF). Dowodem powagi tej przeszkody były także trzy procesy toczące się przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości⁷ oraz wyniki analizy przeprowadzonej w niemieckich przedsiębiorstwach, w których nie wdrożono dyrektywy ERZ. Główną przyczyną niewykorzystania wszystkich możliwości

WYKRES 1. Rozwój ERZ w poszczególnych latach



Źródło: ETUI© R. Jagodziński 2010, 18/03/2011.

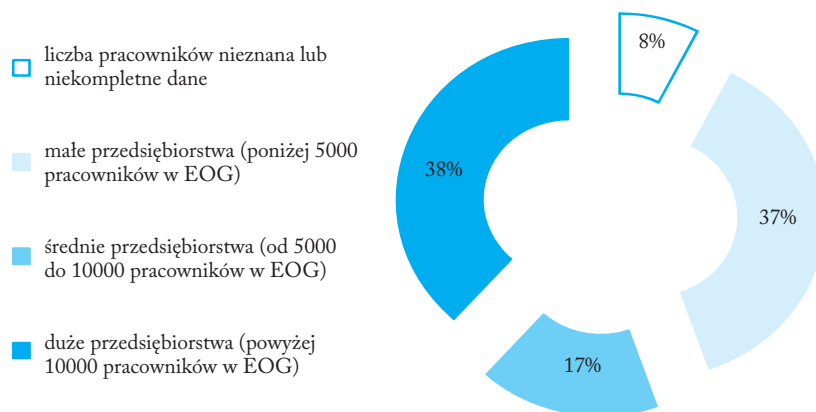
ustanowienia ERZ było obstrukcyjne podejście tamtejszych pracodawców, którzy nie wykazali woli udzielania informacji – niezbędnych do zaklasyfikowania, czy spółka podlega regulacjom ERZ⁸. W tych przypadkach powołanie rady przypomina okres sprzed wprowadzenia dyrektywy, gdy dobrowolnie tworzone ERZ tylko dzięki przychylności zarządu, co stanowi regres w stosunku do okresu, gdy obowiązywało adekwatne prawodawstwo w tym zakresie.

Bariery po stronie pracowniczej. Spowolnienie procesu powstawania rad wynika także z czynników występujących po stronie pracowników. Pierwszą i podstawową trudnością wydają się być ograniczone zasoby, jakimi dysponują związki zawodowe, a szczególnie ETUF odpowiedzialne za koordynację ERZ. Organizacje te borykają się z malejącą liczbą członków związków zawodowych w afiliowanych organizacjach, a także cierpią na chroniczny niedostatek środków finansowych i zasobów kadrowych, by poradzić sobie efektywnie ze wspieraniem i koordynacją istniejących ERZ oraz z pomocą w ustanawianiu nowych rad. Te nożyce pomiędzy zapotrzebowaniem a możliwościami rozwierają się coraz bardziej. Struktury międzynarodowych przedsiębiorstw stają się coraz bardziej złożone, widoczna jest niechęć firm do dzielenia się informacjami przy

jednoczesnym dotychczasowym braku formalnego uznania roli ETUF w zakresie koordynowania wykonywania dyrektywy 94/45/EC. Powołano tylko osiem ETUF do koordynacji blisko tysiąca ERZ (a zakres działań tych organizacji wykracza daleko poza koordynację ERZ). Skutkiem tego, jak pokazały badania, efektywny wpływ ETUF ogranicza się tylko do jednej trzeciej istniejących rad, których członkowie narzekają między innymi na brak pełnoetatowych pracowników i gotowości do działania ze strony związków zawodowych⁹. Niedostateczna jest też współpraca i zaangażowanie narodowych związków zawodowych w ustanawianiu ERZ oraz wspieraniu ich działań, a także pomoc w organizacji współpracy z narodowymi organami przedstawicielskimi. Ponadto stale kurczy się rozmiar spółek, w których ERZ powinny powstawać (wykres nr 2), a im mniejsze przedsiębiorstwo, tym trudniej ustanowić ERZ.

Krajowe związki zawodowe zmagają się z podobnymi problemami kadrowymi, jeśli nawet nie z większymi. Szczególnie dotkliwe są one w nowych krajach członkowskich, gdzie dotychczas powstały jedynie trzy rady¹⁰. Maleje tam także liczba członków¹¹ organizacji związkowych, co może mieć decydujący wpływ na możliwości powoływania nowych rad¹². Tamtejsze związki nie zawsze wykształciły w pełni

WYKRES 2. Zastosowanie dyrektywy ERZ wśród międzynarodowych przedsiębiorstw podzielonych według kryterium liczby zatrudnionych



Źródło: dane ETUI na temat ERZ, październik 2010.

sprawne mechanizmy, które byłyby wystarczająco skuteczne w koordynowaniu na skalę międzynarodową działań organizacji zakładowych, w tym działań związanych z tworzeniem rad w przedsiębiorstwach ponadnarodowych¹³.

Związki z nowych krajów członkowskich UE wciąż odczuwają skutki istnienia dawnych reżimów politycznych panujących w nich do końca lat 80. XX wieku. Na przykład ich długa izolacja spowodowała, że przedstawiciele pracowników nie posiadają wystarczających umiejętności językowych i międzynarodowych doświadczeń, które pozwoliłyby im podjąć działania przygotowawcze do utworzenia ERZ i ustanowić Specjalny Zespół Negocjacyjny (SZN)¹⁴. Bardzo istotne jest również to, że w nowych krajach członkowskich wdrożenia dyrektywy ERZ były wykorzystywane jako jeszcze jedno narzędzie (oprócz dyrektywy 2002/14/WE) służące raczej ograniczaniu przywilejów i pozycji związków zawodowych¹⁵ niż promowaniu tych organizacji i praw pracowników. Skutkiem tego obserwuje się czasem konkurencję pomiędzy lokalnymi związkami a ERZ¹⁶, podszytą walką o prymat czy prestiż. Wymienione wyżej powody miały wpływ na zdecydowanie niepełne wykorzystanie potencjału ERZ w tych krajach.

Bariery po stronie zarządów. Ponadto przeszkodą w tworzeniu rad były stanowiska zarządów przedsiębiorstw, które uważały, że wymagają one ponoszenia nadmiernych kosztów (utworzenie ERZ i prowadzenie jej działalności)¹⁷. Dotyczyło to zwłaszcza zarządów mniejszych międzynarodowych spółek¹⁸ z uwagi na ich mniejsze możliwości finansowe i organizacyjne¹⁹. Ograniczenia w tego typu spółkach dodatkowo wzrosły w okresie ostatniego kryzysu. Z drugiej strony jednak argument o kosztach, jakie generują ERZ, obalił Vitols²⁰ jako schematyczny i oparty na nieuzasadnionych uprzedzeniach. Wykazał, że tworzenie ERZ

nie przyniosło żadnych wymiernych obciążeń spółkom giełdowym i nie ograniczyło ich konkurencyjności.

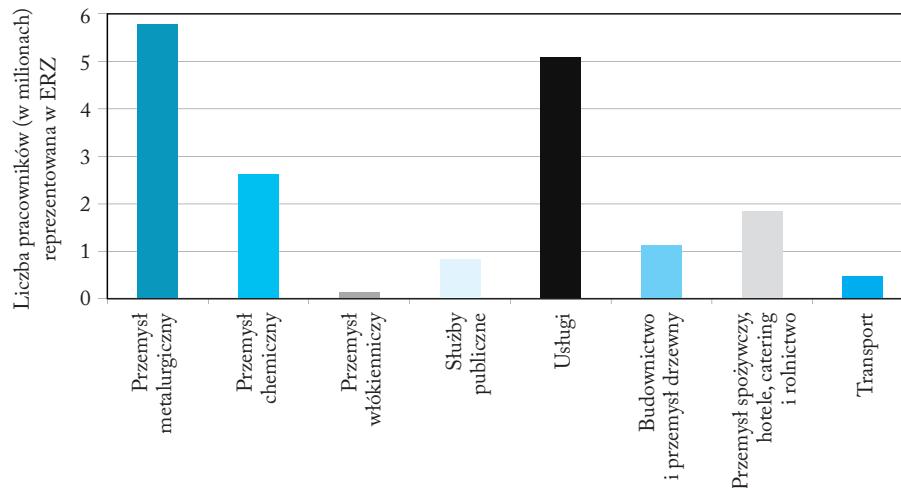
Słabnięcie tempa zakładania nowych ERZ wydaje się mieć związek z wielkością spółek, w których rady jeszcze nie powstały. Jak pokazano na wykresie nr 2, średniej wielkości spółki mają najniższą stopę implementowania dyrektywy (czy inaczej poziomu nasycenia). Często wynika to z faktu, że jednocześnie spółki te mają także stosunkowo niższy stopień internacjonalizacji. Z drugiej strony, w naturalny sposób większość wysiłków ETUF i związków zawodowych skoncentrowana była na wspieraniu tworzenia nowych rad wśród większych międzynarodowych przedsiębiorstw, gdyż pozwalało to zapewnić dostęp do informacji i konsultacji dla większej liczby pracowników w nich zatrudnionych.

Podsumowując, powyżej wymienione główne czynniki przyczyniły się do wyhamowania w ostatnich latach wy-

sokiego początkowo tempa ustanawiania ERZ. Obecnie ERZ działają w około 38,6 procent przedsiębiorstw międzynarodowych spośród tych, które kwalifikują się do zastosowania w nich dyrektywy²¹. Pod względem więc czysto statystycznym potencjał ERZ nie został dotychczas wykorzystany na poziomie, który można uznać za satysfakcjonujący. Jednocześnie jednak nie można zapomnieć, że istniejące aktualnie ERZ reprezentują już co najmniej²² 17,89 miliona zatrudnionych na obszarze UE (wykres nr 3), co stanowi szacunkowo znacznie ponad połowę ogółu pracowników w przedsiębiorstwach potencjalnie objętych dyrektywą. ERZ są rozmaicie oceniane przez poszczególne strony, ale pomimo wszelkiej krytyki wystarczy zaznaczyć chociażby to, że bez ERZ przeważająca liczba pracowników międzynarodowych przedsiębiorstw pozbawiona byłaby możliwości uzyskania jakiegokolwiek informacji i uczestnictwa w konsultacjach na szczeblu ponadnarodowym.

W początkach bieżącej dekady widać stopniowe spowolnienie tempa tworzenia rad.

WYKRES 3. Pracownicy reprezentowani w ERZ



Źródło: R. Jagodziński & I. Pas @2010; European Trade Union Institute, EWC database, kwiecień 2010.

Główny podmiot europeizacji stosunków przemysłowych.

Przyczyny słabnącego tempa powstawania rad nie muszą automatycznie świadczyć o ich nieskuteczności. Niezależnie od dyskusji o ich efektywności ERZ stały się przedmiotem intensywnej debaty akademickiej na temat ich wkładu w kształtowanie stosunków pracy. Szczególnie zastanawiano się, czy można ocenić pozytywnie ich pionierski charakter w dziedzinie formowania ponadnarodowej reprezentacji pracowniczej (eurooptymiści²³) czy też może należy oceniać je negatywnie (europesymyści). Można dostrzec raczej powszechne uznanie dla pozytywnego wpływu, jaki rady miały na stosunki przemysłowe w Europie. Tak zwane eurooptymistyczne interpretacje wskazują głównie na poprawę stanu ponadnarodowej informacji i konsultacji, która praktycznie nie istniała przed ERZ²⁴. Rady postrzegane są tu jako czynnik europeizujący stosunki przemysłowe²⁵ lub jako część instytucjonalnych ustaleń („struktura stwarzająca polityczne szanse”), niezbędna dla rozwoju ponadnarodowej współpracy klasy pracującej²⁶. W takim rozumieniu powstawanie ERZ było szczególnym bodźcem do umiędzynarodowienia współpracy związkowej²⁷. Jak wskazuje Dolvik²⁸, europejskość jako nowa jakość jest nie tylko elementem instytucjonalnych ram, ale również ma potencjał

zmieniania nastawienia mentalnego tych osób, które są zaangażowane w prace ERZ²⁹. Eurooptymiści postrzegają rady jako najbardziej dynamiczne czynniki tworzenia wielopoziomowego systemu stosunków przemysłowych w Europie. Niebezzasadnie przewidywali oni dalsze twórcze zaangażowanie ERZ w negocjacje pomiędzy przedstawicielami pracowniczymi a zarządami na ponadnarodowym szczeblu przedsiębiorstw³⁰. Tu również ERZ działały, zgodnie z oczekiwaniami, jako doświadczeni ambasadorzy umiędzynarodowienia stosunków przemysłowych³¹ poprzez uczestnictwo w różnych sieciach³².

Europesymyści kwestionują pozytywną ocenę działań ERZ. Utrzymują, że pomimo istnienia ponadnarodowych sieci tworzących ERZ, ich działania są kształtowane przez narodowe stosunki przemysłowe³³. Dlatego ERZ nie przyczyniają się do umiędzynarodowienia stosunków przemysłowych, gdyż są pod wpływem narodowych instytucji i tradycji³⁴. Według Streecka zakres praw, które nadaje dyrektywa, nie pozwala na wzrost partycypacji pracowniczej w skali międzynarodowej. Po drugie, ERZ nie przyczyniają się do europeizacji stosunków przemysłowych z uwagi na podejście legislacyjne UE wiążące je ściśle z narodowymi rozwiązaniami (stosowanie dyrektywy zamiast

regulacji). W konsekwencji ich przyjęte ramy prawne (dyrektywa) skłaniają się raczej w stronę koordynacji narodowych systemów, niż normatywnej regulacji statutowej z bezpośrednim zastosowaniem w krajach członkowskich³⁵.

Wbrew sceptycznej ocenie Streecka można wskazać na to, że rady miały wpływ na kolejne dyrektywy, które powstawały i dotyczyły partycypacji pracowniczej (na ramową dyrektywę 2002/14/WE na temat narodowych rad zakładowych, na dyrektywę 2001/86/WE na temat reprezentacji pracowniczej w statucie spółki europejskiej, na dyrektywę 2003/72/WE dotyczącą uczestnictwa w statucie spółdzielni europejskiej). Uważa się, że dyrektywa ERZ była pierwszym kamieniem milowym na drodze do konstruowania dalszych instytucjonalnych form informacji i konsultacji w Europie³⁶. Dyrektywa ERZ, stwarzając precedens, przyczyniła się z czasem do wykreowania konsensusu odnośnie konieczności tworzenia reguł proceduralnych promujących umowy pomiędzy partnerami społecznymi³⁷. W przypadku dyrektywy 2001/86/WE część dotycząca informacji i konsultacji pracowniczej, zawarta w sposobach działania operacyjnego podmiotu, jest niemal identyczna jak ERZ opisana w dyrektywie 94/45/EC (por. klauzule dyrektywy 2001/86/WE).

Dyrektywa ERZ nie była pierwszym aktem prawnym, który reguluje proces informowania i konsultacji pracowników (patrz na przykład dyrektywa 75/129/EEC³⁸)³⁹, ale była pierwszą, która umożliwiała tworzenie struktur ponadnarodowego zinstytucjonalizowanego dialogu społecznego w sprawach podejmowanych na szczeblu przedsiębiorstw⁴⁰. W tym znaczeniu dyrektywa otworzyła nowy rozdział w europejskich stosunkach przemysłowych („uregulowana samoregulacja”⁴¹). Przyczyniła się ona do rozwoju innych form i poziomów angażowania pracowników w przedsiębiorstwach⁴².

Przekształcona dyrektywa 2009/38. Wydaje się, że dyrektywa przynosi istotny postęp w zakresie uprawnień dla rad, szczególnie w kwestiach, które były konsekwentnie podnoszone i postulowane przez związki zawodowe⁴³, ale

zdecydowanie nie naprawia wszystkich braków, charakteryzujących dyrektywę 94/45/EC.

Od chwili uchwalenia dyrektywa 94/45/EC była stosowana ze zmiennym powodzeniem. Oceny wdrożeń były przeważnie pozytywne. Wskazywano na wysoką skuteczność w działaniach polegających na informowaniu, konsultowaniu i koordynacji pracowników, a także na nadawaniu społecznej wartości decyzjom zarządczym. Ale były także oceny sceptyczne, a nawet wyrażające wręcz rozczarowanie efektywnością ERZ. Pełna skala stanowisk prezentowana była zarówno wśród zarządów, pracowników i ich reprezentantów, jak i członków rad i związków zawodowych. Przegląd tych stanowisk w różnych środowiskach zamieszczała Mueller i Hoffman⁴⁴, a ich prezentacja pokazuje, że wyciągnięcie jednoznacznych wniosków na temat sukcesu czy porażki ERZ na tej podstawie jest raczej niemożliwe.

Komisja Europejska, przygotowując projekt zrewidowanej dyrektywy, uwzględniła wiele z podnoszonych przez związki zawodowe i badaczy krytycznych uwag. Wzięła pod uwagę szczególnie związkowe zastrzeżenia dotyczące istnienia luk prawnych w dyrektywie z 1994 roku. Ostatecznie w 2008 roku zaproponowała projekt poprawionej dyrektywy ERZ. W 2009 roku rady otrzymały możliwość skorzystania z szeregu poprawek, między innymi nowo wprowadzonej definicji informacji i poprawionej definicji konsultacji. Co ciekawe, dzięki zmianie definicji obu pojęć, ERZ bardzo skorzystały z dyrektywy o spółce europejskiej 2001/86/EC, która jednak do pewnego stopnia inspirowana była dyrektywą 94/45/WE o ERZ. Można nawet stwierdzić, że historia zatoczyła krąg i ERZ poprzez nową dyrektywę 2009/38/EC zaczęły czerpać dywidendy z pozytywnego wkładu, jaki wniosły w europeizację stosunków przemysłowych. ERZ stały się więc beneficjentami swego własnego sukcesu.

W przekształconej dyrektywie 2009/38/EC jest kilka godnych odnotowania przykładów pozytywnych zmian. Pierwszy i podstawowy to wprowadzenie definicji informacji (w dyrektywie 94/45/WE nie było jej w ogóle) oraz poprawa definicji konsultacji, które są

podstawowymi kompetencjami i racją bytu ERZ. Łącznie 8 akapitów i 2 artykuły odnoszą się do tych dwóch pojęć. Przede wszystkim podkreślone zostaje w nich znaczenie czasu, w jakim informacje mają być przekazane, aby następnie przeprowadzić efektywne konsultacje. Określa się także wymagania dotyczące treści informacji i konsultacji oraz formy realizacji tych czynności. W odniesieniu do informacji położony został akcent z jednej strony na jej jakość i kompletność (umożliwiające przedstawicielom pracowników dokonanie właściwej oceny sytuacji), a z drugiej – na właściwy czas jej przekazywania (informowanie z wyprzedzeniem o decyzjach *planowanych*, a nie już podjętych i wdrożonych) oraz środki, umożliwiające przygotowanie konsultacji. Definicja konsultacji została uzupełniona o nadanie prawa reprezentantom pracowników do prezentowania opinii zarządom, rozszerzonego w Aneksie do dyrektywy o prawo uzyskania uzasadnionej odpowiedzi zarządu na zajęte stanowisko.

Po drugie, nowa dyrektywa wyraźnie zobowiązuje centralny zarząd przedsiębiorstwa i zarządy lokalnych przedsiębiorstw do przekazywania informacji wymaganych do rozpoczęcia negocjacji w sprawie powołania ERZ (w szczególności informacje te mają zawierać dane na temat struktury przedsiębiorstwa lub grupy przedsiębiorstw i liczby pracowników z podziałem na poszczególne kraje i zakłady). To jest podstawowa modyfikacja i jednocześnie sposób na zwiększenie liczby ERZ. Poprawkę wprowadzono w wyniku rozstrzygnięć Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w trzech sprawach⁴⁵, który przyznał rację przedstawicielom pracowników, pozywających zarządy za zatajenie tego rodzaju danych⁴⁶.

Po trzecie, przekształcona dyrektywa docenia rolę związków zawodowych i ich sektorowych organizacji na szczeblu europejskim (Europejskie Federacje Związkowe, ETUF). Od momentu powołania do życia dyrektywy 94/45/EC europejskie związki zawodowe udzielały różnorakiego wsparcia zarówno Specjalnym Zespołom Negocjacyjnym, jak i funkcjonującym już ERZ. Wsparcie to obejmowało

pomoc w organizacji kontaktów pomiędzy przedstawicielami pracowników z różnych krajów w celu przygotowania wniosku o rozpoczęcie negocjacji w sprawie powołania ERZ, pomoc prawną i ekspercką w zakresie negocjacji i treści porozumień, doradztwo w zakresie wewnętrznej organizacji pracy rady, pomoc w sytuacjach kryzysowych (restrukturyzacja, zwolnienia zbiorowe itp.) oraz bieżącą koordynację i wymianę doświadczeń z innymi ERZ. Działania te były praktyczną odpowiedzią na zapotrzebowanie ERZ powstających na podstawie dyrektywy 94/45/EC, nie miały jednak żadnego umocowania prawnego. Do przekształconej dyrektywy 2009/38/EC, w uznaniu pozytywnej roli związków zawodowych, włączono zobowiązanie do przekazywania informacji o rozpoczęciu negocjacji odpowiednim strukturom tych organizacji, a także przedstawicielom pracodawców (BusinessEurope)⁴⁷. Zgodnie z wymogiem skuteczności dyrektywy (*effet utile*) informacja o rozpoczęciu negocjacji powinna zostać przekazana przez zarząd przedsiębiorstw przed rozpoczęciem negocjacji w celu umożliwienia powołania przez SZN ekspertów związkowych w charakterze doradców (Art. 5.4 dyrektywy). Obowiązek informowania organizacji związkowych o negocjacjach umożliwi im znacznie łatwiejsze – bo formalnie gwarantowane przez prawo – monitorowanie powstawania nowych ERZ, doradzanie SZN i promowanie dobrych praktyk, czyli zadania realizowane od wielu lat (dane na temat rad zbierają Europejskie Federacje Związkowe, ETUI i Social Development Agency). Po czwarte, nowy paragraf 4 artykułu 5 daje SZN prawo do organizowania spotkań uzupełniających (przygotowawczych lub podsumowujących), które mają odbywać się bez udziału zarządu, przed lub po sesji plenarnej z udziałem zarządu. Zgodnie z tym nowym uprawnieniem rada może korzystać podczas tych sesji ze środków komunikacji, które ma dostarczyć obowiązkowo pracodawca. Jest to ważne postanowienie, które umożliwi ERZ przeprowadzenie otwartej dyskusji na temat treści i jakości spotkania plenarnego oraz pozwoli, na podstawie przekaza-

nych przez zarząd informacji, sformułować strategię i plany działania, a także stanowisko na temat planowanych przez zarząd działań i decyzji.

Zapewnienie procedur i zasad. Ponadto, nowa dyrektywa w art. 6.2 c) oraz w art. 12 nakłada na strony porozumienia o powołaniu do życia ERZ obowiązek ustalenia metod, to jest funkcji oraz trybu powiązania informowania i konsultowania między ERZ oraz krajowymi organami reprezentującymi pracowników (zgodnie z zasadami ustalonymi w art. 1 ust. 3 odnośnie ponadnarodowego charakteru informacji). W przypadku niesprecyzowania takich warunków w umowie państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia procedur i zasad gwarantujących, że informowanie i konsultowanie odbywać się będzie zarówno w europejskiej radzie zakładowej, jak i w krajowych organach reprezentujących pracowników w przypadkach, gdy planowane są decyzje mogące prowadzić do znaczących zmian w organizacji pracy lub w umowach o pracę (Art. 12). Wprowadzenie postanowień odnośnie powiązania europejskiego i krajowego szczebla informacji i konsultacji jest wynikiem respektowania formalnej zasady nienaruszania uprawnień określonych w innych dyrektywach UE (Art. 12.4), a w szczególności kilku spraw sądowych z udziałem ERZ (głównie we Francji). Organy reprezentujące pracowników na poszczególnych szczeblach były w praktyce wielokrotnie konfrontowane z pytaniem: kto – ERZ czy rady pracowników – ma prawo uzyskać informację od pracodawcy i zająć stanowisko jako pierwsze. Brak jakichkolwiek regulacji na ten temat w dyrektywie 94/45/EC prowadził do ich dezorientacji w odniesieniu do zakresu treści, kompetencji oraz następstwa czasowego informacji i konsultacji, jakie powinny być przekazywane i realizowane na różnych szczeblach. Zarządy przedsiębiorstw wykorzystywały czasem brak jasności na tym

obszarze i argumentowały, że informując wyłączenie jeden ze szczebli, dopełniały w ten sposób automatycznie ogólnego obowiązku informowania i konsultowania pracowników (na przykład sprawy sądowe Marks & Spencer, Forbo, SA Alstom-Power, Seita)⁴⁸. Chcąc naprawić tę lukę, prawodawca postanowił, że relacje i procedury zapewniające wzajemne poszanowanie kompetencji ERZ i narodowych organów reprezentacji pracowników zostaną (obligatoryjnie) określone w porozumieniu ustanawiającym ERZ. W przypadku braku zawarcia takich przepisów państwa członkowskie mają obowiązek określić standardowe rozwiązanie stosowane automatycznie z mocy prawa.

Kolejna zasadnicza zmiana dotyczy określenia kwestii, kiedy ERZ są uprawnione do zajmowania się danymi zagadnieniami, to zna-

czy jakie są kryteria rozstrzygnięcia dylematu, gdy mamy do czynienia z informacjami lub problematyką o charakterze ponadnarodowym. To kluczowe dla działania ERZ kryterium potraktowane zostało jednak tylko bardzo ogólnikowo w art. 1.4 (*z informacją ponadnarodową mamy do czynienia, gdy dotyczy ona przedsiębiorstwa wspólnotowego, lub*

Komisja Europejska, przygotowując projekt zrewidowanej dyrektywy ERZ, uwzględniła wiele z podnoszonych przez związki zawodowe i badaczy krytycznych punktów.

przynajmniej dwóch zakładów lub przedsiębiorstw (...) mających swą siedzibę w dwóch różnych państwach członkowskich). Niemniej akapit 16 preambuły rozszerza tę definicję o dodatkowe elementy. Stwierdza on, że ponadnarodowy charakter podnoszonej kwestii określony jest zarówno przez wspólnotowy zakres wystąpienia jej możliwych (potencjalnych) skutków, jak i poziom kierownictwa oraz organów kompetentnych do rozstrzygania danej kwestii. Co ważne, zgodnie z preambułą (akapit 16) ponadnarodowy charakter zagadnienia jest cechą obiektywną, tj. występuje niezależnie od liczby zaangażowanych państw członkowskich oraz gdy dane zagadnienie ma znaczenie dla ogółu pracowników zatrudnionych w Europie. Ponadto, kolejną ważną cechą wspomnianego

obiektywnego charakteru kryterium ponadnarodowości jest fakt, że jest ono spełnione już w przypadku potencjalnego wystąpienia skutków decyzji dla ogółu pracowników. Jest to bardzo ważna cecha, gdyż w konsekwencji przepis ten nadaje ERZ kompetencje w zakresie informacji i konsultacji nawet w sytuacji, gdy decyzje zarządu mogą mieć jedynie „ewentualne” konsekwencje dla osób zatrudnionych w danym przedsiębiorstwie. Owo kryterium „potencjalności” to ważna modyfikacja i znacząca zdobycz – mimo że zapisana tylko w preambule dyrektywy – dla przedstawicieli pracowników, którzy będą mieć prawo do analizowania różnych decyzji zarządów pod kątem ich ewentualnych skutków, niezależnie od kraju zatrudnienia pracowników, a nie tylko faktycznych, tj. takich, które wystąpią po wdrożeniu decyzji, gdy nic nie da się już zrobić. Dla wzmocnienia argumentów za szerokim stosowaniem kryterium ponadnarodowości należy przytoczyć także akapit 12 preambuły stanowiący, że *odpowiednie przepisy muszą zostać przyjęte celem zapewnienia właściwego informowania pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwach lub grupach przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym i konsultowania się z nimi, w przypadku, gdy decyzje ich dotyczące są podejmowane w innym państwie członkowskim niż to, w którym są zatrudnieni.*

Pewność prawna i stabilność. Nowa dyrektywa stawia sobie za cel także podniesienie pewności prawnej i stabilności obrotu prawnego dla wszystkich stron. Według art. 10.1 przekształconej dyrektywy ERZ zyskały teraz jasno zdefiniowane potwierdzenie dostępu do środków umożliwiających korzystanie z praw określonych w dyrektywie. Mimo że wydaje się to logiczne, brak takowego zapisu w dyrektywie 94/45/WE skutkował sytuacjami, w których formalnie ERZ miała prawo zwrócić się do sądu w celu rozstrzygnięcia konfliktu

z zarządem, ale w praktyce brakowało przepisów uznających zdolność sądową ERZ oraz dających ERZ do dyspozycji środki na zasięgnięcie pomocy prawnej i sfinansowanie adwokata. Nowa dyrektywa zobowiązuje zarządy do zapewnienia członkom ERZ środków na te cele (Art. 10.1). ERZ uzyskuje zatem znaczne wzmocnienie w zakresie narzędzi swojego działania, zwłaszcza w powiązaniu z art. 10.2 (uprawnienie do informowania pracowników o przebiegu informacji i konsultacji w ERZ) oraz w połączeniu ze zobowiązaniem do współpracy z organami przedstawicielskimi na szczeblu krajowym (Art. 12.2 i akapit 33). Co więcej, w moim mniemaniu dyrektywa nakłada także zobowiązanie na państwa członkowskie w zakresie zapewnienia procedur i przepisów

wykonawczych w zakresie dostępu do sądów i innych instytucji, a także odnośnie uznania praw ERZ do podejmowania zobowiązań czy działań ze skutkami prawnymi, jeśli jest to wymagane dla realizacji zadania „wspólnego reprezentowania interesów pracowników”

(Art. 10.1), określonych w dyrektywie. Inną ważną nowością dla ERZ będzie prawo do korzystania ze szkoleń bez utraty wynagrodzenia (Art. 10.4). Zakres możliwych szkoleń nie został zdefiniowany jednoznacznie, ale raczej poprzez zastosowanie ogólnego kryterium „środków koniecznych do korzystania z praw wynikających z niniejszej dyrektywy” (Art. 10.1).

Wprawdzie przekształcona dyrektywa wniosła szereg ulepszeń, niemniej wciąż nieuregulowane pozostają kwestie, które były krytkowane od momentu przyjęcia „starej” dyrektywy z 1994 roku. Na przykład, nowa dyrektywa nie zawiera szerszej definicji kluczowego pojęcia, jakim jest ponadnarodowość, o co apelowała ETUC i eksperci. Jak powyżej wskazałem, art. 1.2 ogólnikowo wyjaśnia ponadnarodowość (poprzez wyartykułowanie takich spraw jak: odniesienie do skali wspólnotowej przed-

W niektórych państwach UE dokonano nie tyle transpozycji dyrektywy ERZ, ile prostego jej skopiowania na grunt prawa krajowego.

siębiorstwa lub przynajmniej dwóch zakładów bądź przedsiębiorstw). Problem w tym, że znaczenie słowa „odniesienie” nie jest wystarczająco ostro zdefiniowane w części głównej dyrektywy, a bardziej precyzyjne określenie występuje jedynie w jej preambule, czyli części, której wiążący charakter pozostaje dalece dyskusyjny⁴⁹. W związku z tym naturalnie rozczarowuje fakt, że zawartość akapitów 16 i 12 preambuły, zawierająca wartościowe doprecyzowanie tego kluczowego kryterium kompetencji ERZ, nie będzie wiążąca bezpośrednio dla krajowych władz wdrażających tę dyrektywę. Co więcej, państwa członkowskie po prostu często nie dokonują transpozycji preambuły, w związku z czym istotne określenia kontekstu czy też celów, jakie ma realizować dyrektywa, zostają utracone, a kontekst przyjęcia tych aktów zostaje zamazany. Skutkuje to obniżeniem pewności prawnej, bo narodowe sądy opierają się na narodowej ustawie, a nie na dyrektywie, która jest uwzględniana tylko w przypadku konfliktu prawa narodowego z europejskim

Po drugie, tylko częściowo została rozwiązana kwestia zapewnienia radom dobrych warunków dla ich funkcjonowania. Użyto ogólnego stwierdzenia o zapewnieniu niezbędnych środków do działania (Art. 10.1), podczas gdy oczekiwano większej precyzji, szczególnie w zakresie pokrywania kosztów spraw sądowych w razie wystąpienia konfliktu czy w zakresie dostępu członków ERZ i samych ERZ do poszczególnych zakładów bądź jednostek organizacyjnych wchodzących w skład przedsiębiorstwa (chodzi o możliwość wizytacji poszczególnych zakładów i bezpośrednich spotkań z pracownikami)⁵⁰. Ponadto, poza Anekssem („Wymagania dodatkowe”), dyrektywa nie nadaje ERZ prawa do spotkania przygotowawczego i podsumowującego po sesji plenarnej z zarządem (Art. 4). Prawo to zostało zagwarantowane SZN, ale nie ERZ. Oczywiście, na pocieszenie można argumentować, że w praktyce znaczna liczba rad korzysta z tego przywileju, niemniej jest to na pewno znaczne niedociągnięcie w nowej dyrektywie.

Ekwilibrystyka prawna. Jak wspomniałem wyżej, pewne brakujące reguły dotyczące ERZ można wyprowadzić z preambuły dyrektywy lub wydedukować poprzez ekwilibrystykę prawną, polegającą na odnoszeniu do czasem fragmentarycznych zapisów w różnych jej częściach. Niemniej należy stwierdzić, że potrzeba jasności prawnej w wielu miejscach nie została zaspokojona. Co równie ważne, niejasność sformułowań wzrosła i zwielokrotniła się w trakcie implementacji dyrektywy do prawodawstwa w poszczególnych krajach. Potwierdzają to moje badania nad postępami we wdrażaniu. Jak wspomniałem, przykładowo wiele państw członkowskich nie transponowało preambuły lub nie zamierza tego robić. Ponadto, w niektórych krajach dokonuje się ewidentnie bezprawnej transpozycji polegającej na prostym kopiowaniu dyrektywy. Jest to proceder o tyle szkodliwy, że prowadzi on do formalnego spełnienia obowiązku implementacji prawa UE na grunt narodowy, ale w rzeczywistości w niewielkim tylko stopniu pozwala na korzystanie z uprawnień określonych w prawodawstwie europejskim. Dzieje się tak, ponieważ dyrektywa określa cele, jakie państwa członkowskie mają zrealizować poprzez przyjęcie odpowiednich rozwiązań prowadzących do teŹe realizacji. W przypadku kopiowania dyrektyw tak naprawdę państwa członkowskie w ustawie lub innym akcie powtarzają tylko owe cele, bez określenia procedur, środków i metod ich realizacji. W taki sposób dyrektywa została „transponowana” na przykład w Portugalii. Innym problemem jest modyfikowanie pewnych pojęć określonych w dyrektywie, jak to miało miejsce w przypadku pierwszego projektu w Wielkiej Brytanii, gdzie definicje „informacji” i „konsultacji” stały się nagle „obowiązkami” nałożonymi na ERZ. Dotychczas jedynie austriacki, i częściowo niemiecki, projekt transpozycji wyszedł poza minimum prawne i przyjął pewne elementy preambuły dyrektywy. W przypadku pozostałych krajów⁵¹ istnieją poważne obawy, że transpozycja polegać będzie na wspomnianym minimalistycznym powielaniu sformułowań dyrektywy.

Przyszłość ERZ. Poprawki zawarte w nowej dyrektywie mają za zadanie realizację celu, który został określony w akapicie 7 preambuły. Stwierdza się tam, że *należy (...) zapewnić skuteczność praw do ponadnarodowego informowania pracowników i konsultowania się z nimi, zwiększyć odsetek ustanowionych europejskich rad zakładowych z jednoczesnym zagwarantowaniem ciągłego funkcjonowania obowiązujących porozumień, znaleźć rozwiązanie problemów napotkanych w praktycznym stosowaniu (...) i znaleźć sposób na niepewność prawa wynikającą z niektórych przepisów dyrektywy lub ich braku.*

Powyższa definicja celu wydaje się być również ważnym kryterium dla przeprowadzenia w przyszłości analizy skuteczności wprowadzanych poprawek. Spore wątpliwości prawne budzi fakt, że uchylono obowiązywanie poprzedniej dyrektywy w stosunku do umów podpisanych w okresie pomiędzy przyjęciem dyrektywy 2009/38/EC w czerwcu 2009 roku a jej wejściem w życie, tj. przed 6 czerwca 2011 roku (okres tzw. *vacatio legis*)⁵². Według oficjalnego stanowiska Komisji motywacją dla wprowadzenia takiego moratorium była chęć powtórzenia sukcesu z lat 1995–96, kiedy to zachęcenie gwarancją wyłączenia z obowiązywania dyrektywy 94/45/EC partnerzy społeczni w drodze dobrowolnych negocjacji powołali ponad 450 ERZ. Obecnie jednak tworzenie podobnych zachęt, prowadzących do różnicowania sytuacji prawnej ERZ, po prostu budzi: a) kontrowersje odnośnie zasady (ERZ powołane do życia w okresie 2009–2011 miałyby inną podstawę działania niż te powołane w latach 1996–2009) i b) obawy odnośnie jakości umów założycielskich rad, w których strony mogłyby przyjąć bardzo niskie standardy tylko w celu formalnego spełnienia obowiązku.

Pytanie o to, czy nowa przekształcona dyrektywa zmieni oblicze rad, zależeć będzie w olbrzymim stopniu od jakości transpozycji do ustawodawstwa poszczególnych państw członkowskich. Ze względu na ogólnikowy charakter oraz niejasność niektórych przepisów będzie ona w znacznym stopniu podatna na

ingerencję oraz interpretację władz krajowych (podobnie zresztą jak to miało miejsce w przypadku dyrektywy 94/45/EC). W przypadku dyrektywy 2009/38/EC większe ryzyko niskiej jakości transpozycji wynika z większej złożoności jej postanowień oraz z faktu włączenia wielu ważnych elementów do preambuły, której pominięcie przy transpozycji skutkować może ograniczoną skutecznością finalnego aktu. Kluczowe znaczenie odpowiedniej jakości transpozycji potwierdzają bardzo krytyczne wnioski płynące z analizy dotychczas uchwalonych przez państwa członkowskie aktów i ich projektów. Można mieć nadzieję, że Komisja Europejska faktycznie dobrze wykona swoje zadanie „strażniczki traktatów” i będzie dokładnie monitorować oraz krytycznie i dogłębnie sprawdzi zgodność tych wdrożeń z celami dyrektywy, a także wzniesie się ponad formalną tylko ocenę obecności poszczególnych elementów w transpozycjach do poziomu dogłębnego studium skutków poszczególnych rozwiązań. Kluczowa bowiem będzie ocena w raporcie Komisji na temat transpozycji dyrektywy (standardowy instrument) pod kątem implikacji i faktycznego nakierowania poszczególnych przepisów na autentyczną realizację celów. Należy żywić nadzieję, że w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości Komisji nie zabraknie politycznej odwagi do podjęcia interwencji wszędzie tam, gdzie stwierdzone zostaną rozbieżności lub po prostu brak mechanizmów zapewniających realizację zadań postawionych w dyrektywie (pod taką interwencję podpadają powinny wszystkie te kraje, gdzie dokonano minimalistycznego kopiowania dyrektywy zamiast jej autentycznej transpozycji). Uprawienie zaskarżenia państwa członkowskiego do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości przysługuje w tej sytuacji praktycznie tylko Komisji (nie można liczyć, że którekolwiek z państw członkowskich interweniowałoby w tej materii wobec innego członka UE w Komisji, a później w ETS). Ważne będzie także, czy Komisja poczuje się odpowiedzialna za niezwykle wartościową w tym kontekście pre-

ambułę dyrektywy 2009/38/EC, i czy będzie się nią posilkować, analizując rozwiązania przyjęte w prawie narodowym. Ponownie mamy tu do czynienia z alternatywą: albo Komisja, albo raczej nikt (poza chlubnym wyjątkiem odniesienia do preambuły w transpozycji austriackiej).

Przekształcona dyrektywa wystawiona jest na krytykę jeszcze z jednego względu. Mianowicie nie bierze ona pod uwagę tego, że ERZ wypełnia coraz częściej rolę prowadzenia ponadnarodowych negocjacji zbiorowych⁵³ (zob. R. Jagodziński, *Europejskie negocjacje zbiorowe. Nowe formy dialogu na poziomie UE*, Dialog 1/2011). Co prawda rady nie spełniają wszelkich warunków do prowadzenia procesu ponadnarodowych negocjacji zbiorowych, zagadnienie to pozostaje jednak wyzwaniem na przyszłość. Nowa dyrektywa o ERZ poprzez doprecyzowanie definicji konsultacji zdaje się wyłączać możliwość prowadzenia przez ERZ negocjacji zbiorowych ze skutkiem prawnym, niemniej wobec braku jasnego uregulowania tej kwestii sprawa pozostaje otwarta. Dzięki koordynacji przez ETUF ERZ respektują prawo związków zawodowych do prowadzenia zbiorowych negocjacji, mimo to nadal w większości przypadków to ERZ, a nie europejskie związki, są sygnatariuszami ponadnarodowych porozumień na szczeblu przedsiębiorstw⁵⁴.

Na koniec warto wspomnieć, że nowa strategia Europa 2020 nie wspomina o ERZ w ogóle, a o roli reprezentacji pracowniczej w realizacji celów strategii jedynie pośrednio i symbolicznie (zob. ETUI 2011⁵⁵). Zdumiewający jest fakt, że informowanie i konsultacja z pracownikami na poziomie przedsiębiorstwa nie są postrzegane jako odpowiednie czy też pożądane narzędzia do osiągnięcia głównych celów strategii, takich jak na przykład zwiększenie liczby miejsc pracy, wzrost zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu (ang. *inclusive growth*). To powoduje nie tylko rozczarowanie, ale wręcz niepokój i uzasadnione wątpliwości odnośnie przyszłości europejskich stosunków pracy i praw pracowniczych. ■

- ¹ R. Jagodziński, "European works councils related litigation – Rationale for a systematic analysis", w: F. Dorssemont; Th. Blanke (red.), "The recast of the European works council directive", Antwerpia 2010, Intersentia (Social Europe series, 22), s. 107–113.
- ² R. Jagodziński, "Involving European Works Councils in Transnational Negotiations – a Positive Functional Advance in their Operation or Trespassing?", w: "Industrielle Beziehungen", nr 14 (4/2007), s. 316–333; R. Jagodziński, N. Kluge, J. Waddington (wyd.), "European Works Councils. Memorandum". Recommendations for policy making based on current experiences, Bruksela 2008.
- ³ Pod koniec 2007 roku ERZ były stroną około 62 takich umów zawartych z około 40 ponadnarodowymi przedsiębiorstwami. Dla porównania w latach dziewięćdziesiątych XX w. nie było żadnej tego rodzaju umowy (K. Papadakis (red.), "Cross-border social dialogue and agreements: An emerging global industrial relations framework?", Geneva: ILO., 2008: V.
- ⁴ Dyrektywa 97/74.
- ⁵ Dane za rok 2010 nie są jeszcze kompletne.
- ⁶ M. Whittall, S. Lücking, R. Trinczek: "Understanding the European Works Council Deficit in German Multinationals". w: "Transfer", 14, (3/2008), s. 453–468.
- ⁷ Sprawa Kuehne & Nagel, która trafiła z niemieckiego sądu pierwszej instancji do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (C-440/00), a następnie do narodowych sądów pracy w krajach członkowskich (Norwegia, Słowacja i Austria). Podobne sprawy były rozpatrywane w Europejskim Trybunale Sprawiedliwości od 1998 roku (sprawa Bofrost C-62/99 i sprawa ADS Anker C-349/01). (Dorssemont i Blanke, "The recast...", Jagodziński, "European works councils...").
- ⁸ M. Whittall, S. Lücking, R. Trinczek, "Understanding...".
- ⁹ J. Waddington, "European works councils. A transnational industrial relations institution in the making", Nowy Jork 2011, s. 66.
- ¹⁰ Co nie znaczy, że koordynacja i wsparcie ERZ tam nie występuje. Przykładem może być polska „Solidarność”, która utworzyła specjalną stronę internetową poświęconą ERZ: www.erez.solidarnosc.org.pl
- ¹¹ ILO/97/28; ILO 2000: Appendix 2.
- ¹² W.N. Cooke, "Multinational companies and global human resource strategies", Greenwood Publishing Group 2003, s. 323; W. Lecher, "European works councils. Developments, types and networking", we współpracy z H.W. Rüb S. i Weiner K.P. Platzer, Aldershot: Gower, 2001: 100, 105–106.
- ¹³ G. Meardi, S. Strohmer, F. Traxler, "Blaski i cienie bezpośredniej partycypacji w zagranicznych przedsiębiorstwach w Czechach", Trzeci Europejski Kongres Pracy i Sieci Organizacji Pracowniczych, Europejskie Forum Partycypacji w Miejscu Pracy, "Nowe drogi do efektywnych form partycypacji pracowniczej", Rzym, 24–26 września, 2008, 3.
- ¹⁴ NSZZ, GMB and SIF, 2007.
- ¹⁵ G. Meardi, S. Strohmer, F. Traxler, "Blaski i cienie...", 2.
- ¹⁶ L. Pries, "Rethinking transnationalism. The Meso-link of organisations", w: "Rethinking transnationalism, the Meso-link of organisations", red. L. Pries, dostępny on-line pod adresem <http://www.gbv.de/dms/sub-hamburg/556857070.pdf>: s. 157; T. Schulten, "Europäische Modernisierungskoalitionen? Der Beitrag Europäischer Betriebsräte zur Neuordnung der Arbeitsbeziehungen in Europa", w: J. Flecker (red.), "Jenseits der Sachzwanglogik: Arbeitspolitik zwischen Anpassungsdruck und Gestaltungschancen", Berlin 1997, s. 97; E. Ales, S. Engblom T. Jaspers S. Laulom S. Sciarra A. Sobczak F. Valdés Dal-Ré, "Transnational collective bargaining: past, present and future. Final Report", Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, 2006.
- ¹⁷ European Policy Evaluation Forum (2008): A preparatory study for an Impact Assessment of the European Works Councils Council Directive. VT/2007/098. Published von Social

- Affairs and Equal Opportunities Directorate-General: Employment. European Commission. Brussels.; T. Weber, P. Foster, "Costs and benefits of the European Works Councils Directive". Employment Relations Research Series No.9 2000.
- ¹⁸ MNCs, Waddington, 2010.
- ¹⁹ C. Kilpatrick, B. Fitzpatrick, "Reviewing the European Works Council Directive: European Progress and United Kingdom Perspective", *Industrial Law Journal*, Vol. 33, No. 2, czerwiec 2004, s. 193.
- ²⁰ S. Vitols, "European Works Councils: an assessment of their social welfare impact", Working paper 2009.04, European Trade Union Institute, Bruksela 2009, dostępny on-line pod adresem <http://www.google.com/search?ie=UTF-8&oe=UTF8&sourceid=navclient&gfn=1&q=etui+org+vitols+ewc>.
- ²¹ Baza danych ETUI, 2010; Waddington, 2010: 36.
- ²² Podajemy tę liczbę jako wartość minimalną, gdyż dla przedsiębiorstw, które nie podały liczby aktualnie zatrudnionych, przyjmowane jest automatycznie 1000 zatrudnionych w EOG (zgodnie z dyrektywą 94/45/EC).
- ²³ T. Müller, A. Hoffmann, "EWC Research: A Review of the Literature.", w: "Warwick Papers in Industrial Relations", No. 65. Warwick 2001, s. 104.
- ²⁴ J.E. Dølvik, "EWCs and the Implications for Europeanisation of Collective Bargaining", w: Dølvik, J. Erik (red.), "Redrawing boundaries of solidarity? ETUC, social dialogue and the Europeanisation of trade unions in the 1990s", Oslo 1998, s. 381–391.
- ²⁵ W. Lecher, H. Platzer, "Europäische Betriebsräte: Fundament und Instrument Europäischer Arbeitsbeziehungen? Probleme der Kompatibilität von nationalen Arbeitnehmervertretungen", w: WSI-Mitteilungen, zeszyt 8/1996, s. 503–512.
- ²⁶ L. Turner, "The Europeanization of labour: structure before action", *European Journal of Industrial Relations* vol. 2, n° 3, Londyn 1996 s. 328.
- ²⁷ J.E. Dølvik, "EWCs and the Implications..."; W. Lecher, "European works councils. Developments, types and networking", we współpracy z H.W. Rüb S. i W.K. Platzer, Aldershot: Gower, 2001.
- ²⁸ J.E. Dølvik, "EWCs and the Implications...", s. 389.
- ²⁹ W. Lecher, "European works councils. Developments, types and networking", we współpracy z H.W. Rüb S. i Weiner K.P. Platzer, Aldershot: Gower, 2001.
- ³⁰ M. Bobke, T. Müller, "Chancen für eine Neugestaltung des Systems der Arbeitsbeziehungen auf der europäischen Ebene", w: WSI-Mitteilungen, zeszyt 10/1995, s. 654–661; H. Platzer, K. Weiner, "Europäische Betriebsräte – Eine Konstitutionsanalyse. Zur Genese und Dynamik Transnationaler Arbeitsbeziehungen", w: "Industrielle Beziehungen", 1998, z. 5(4), s. 85; W. Lecher, H.W. Platzer (red.), "European Union – European industrial relations? Global challenges, national developments, and transnational dynamics", Londyn, Routledge (Routledge studies in the European economy, 4), 1998; E. Ales et al., "Transnational collective bargaining..."
- ³¹ S. Stoop, "Thriving on diversity revisited", w: I. Fitzgerald, J.D. Stirling, (red.), "European Works Council. Pessimism of the intellect, optimism of the will?" Londyn: Routledge (Routledge research in employment relations, 11) 2004, s. 58 i dalej; N. Haworth Nigel, "International Labour and its emergent role in global governance: regime fusion, social protection, regional integration and production volatility", w: Wilkinson, Rorden; Hughes, Steve (red.): "Global governance. Critical perspectives", przedruk, Londyn 2003: Routledge, s. 179.
- ³² Lecher, "European works councils..."; V. Pulignano, "Co-ordinating across borders: the role of European industry federations within European Works Councils", w: M. Whittall, H. Knudsen, F. Huijgen (red.), "Towards a European labour identity. The case of the European Work Council", London, Routledge (Routledge research in employment relations, 17) 2007.
- ³³ W. Streeck, "The Internationalization of Industrial Relations in Europe: Prospects and Problem", MPIfG Discussion Paper 98/2. w: "Politics and Society", z. 26(4), s. 429–459, dostępny pod adresem http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp98-2.pdf;
- ³⁴ B. Keller, "European Integration, Workers' Participation and Collective Bargaining: A Euro-Pessimistic View", w: B. Unger, F. van Waarden (red.), "Convergence or Divergence? Internationalisation and Economic Policy Responses", Aldershot, Avebury 1995, s. 252–278.
- ³⁵ T. Müller, A. Hoffmann, "EWC Research...", s. 105.
- ³⁶ W. Streeck, "The Internationalization...", s. 105.
- ³⁷ Komisja Europejska, "Industrial relations in Europe – 2006", Luksemburg 2006, s. 59.
- ³⁸ C. Barnard, S. Deakin, "Reinventing the European Corporation? Corporate governance, social policy and the single market", w: B. Towers, M. Terry (red.), "European Industrial Relations: Annual Review 2001/2002", Industrial Relations Journal European Annual Review, Wiley-Blackwell, 2004, s. 155.
- ³⁹ Dyrektywa 75/129/EEC o zbliżeniu ustawodawstwa krajów członkowskich w sprawie zwolnień grupowych.
- ⁴⁰ M. Gold, "The European Works Councils Directive", w: M. Whittall, H. Knudsen, F. Huijgen (red.), "Towards a European labour identity. The case of the European Work Council", Londyn: Routledge (Routledge research in employment relations, 17) 2007, s. 25 i dalej.
- ⁴¹ Choć były jednak wcześniejsze dyrektywy ustanawiające ciała zajmujące się bezpieczeństwem i higieną w miejscu pracy (patrz np. Gold, "The European Works Councils Directive", s. 25 i dalej).
- ⁴² T. Müller, H.W. Platzer, "European Works Councils. A new mode of EU Regulation and the Emergence of a European Multi-level structure of Workplace Industrial Relations", w: B. Keller, H.W. Platzer (red.), "Industrial relations and European integration. Trans- and supranational developments and prospects", Aldershot, Ashgate 2003, s. 58; H.W. Platzer et al., "European works councils: negotiated europeanisation. Between statutory framework and social dynamics", Aldershot, Ashgate 2002.
- ⁴³ Gold, "The European Works Councils Directive", s. 20.
- ⁴⁴ R. Jagodziński, N. Kluge, J. Waddington (red.), "European Works Councils. Memorandum. Recommendations for policy making based on current experiences", Bruksela 2008.
- ⁴⁵ T. Müller, A. Hoffmann, "EWC Research..."
- ⁴⁶ Sygnatury spraw sądowych: ADS Anker (Betriebsrat der Firma ADS Anker GmbH v ADS Anker GmbH; case C-349/01), Bofrost (case C-62/99) i Kühne & Nagel (case C-440/00).
- ⁴⁷ Dokładniejszą krytyczną analizę nowych postanowień dyrektywy można znaleźć w: R. Jagodziński, "Review, revision or recast? The quest for an amended EWC Directive" w: "Social developments in the European Union 2008", Bruksela, ETUI 2009, s. 113–135
- ⁴⁸ Dotychczas (grudzień 2010) jedynie 14 krajów podjęło konkretne działania zmierzające do wdrożenia przekształconej dyrektywy 2009/38/EC.
- ⁴⁹ Zob. art. 13 i 14.
- ⁵⁰ Np. E. Ales et al., "Transnational collective bargaining..."; J. Arrowsmith, P. Marginson, "The European cross border dimension to collective bargaining in multinational companies", w: "European Journal of Industrial Relations" 2006, z. Vol. 12 No. 3, s. 245–266, dostępny on-line pod adresem <http://ejd.sagepub.com/content/12/3/245.full.pdf+html>; I. Da Costa, U. Rehfeld, "Transnational collective bargaining at company level: Historical developments", w: K. Papadakis (red.), "Cross-border social dialogue and agreements: An emerging global industrial relations framework? Genewa 2008, ILO, s. 43–62.

Korporacje ponadnarodowe uznały z czasem użyteczność europejskich rad zakładowych. Badania wskazują, że menedżerowie uważają je za wartościową platformę do dyskusowania zagadnień związanych z kulturą korporacyjną, zwiększania zaangażowania pracowników i poprawiania komunikacji z nimi. Uzyskują tym samym większą skuteczność wdrażania decyzji dyrekcji – pisze SŁAWOMIR ADAMCZYK

Dla kogo europejskie rady zakładowe?

kilka uwag na piętnastolecie dyrektywy 94/45/WE

Wspólnotowe ramy prawne dla powoływania europejskich rad zakładowych powstały jako odpowiedź na rosnący rozmiar fuzji i przejęć dokonywanych przez korporacje ponadnarodowe. To prekursorskie rozwiązanie preforsował w 1994 roku – wbrew oporowi środowiska biznesu – Jacques Delors, ówczesny wizjonerski szef Komisji Europejskiej. Rady pomyślane były jako narzędzie dla pracowników, mające umożliwić im skuteczne reagowanie na społeczne skutki ponadgranicznych działań korporacji. Mało kto obecnie pamięta, jak trudno było to osiągnąć. Korporacje ponadnarodowe bowiem doskonale zdawały sobie sprawę, że wprowadzenie rad nie oznacza tylko zwykłego rozszerzenia na poziom europejski mechanizmów informowania i konsultowania, funkcjonujących dotychczas na poziomie krajowym. Obawiały się one wkroczenia reprezentacji pracowniczej w obszar wpływania

na ponadgraniczne zarządzanie personelem, który uważały za wyłącznie własną domenę.

Obecnie europejskie rady zakładowe (ERZ) wydają się oczywistym elementem unijnych stosunków przemysłowych. Nie jest to jednak historia zakończona. ERZ stanowią wciąż przedmiot dyskusji w środowiskach związków zawodowych i naukowców zajmujących się naukami społecznymi. Rady pozostają zróżnicowane w swoich funkcjach i często mają problemy z identyfikacją specyfiki własnych zadań wobec firmy i tych, których reprezentują. Ich potencjalna rola jest wciąż kwestią otwartą, tym bardziej, że rozbieżne są oczekiwania głównych interesariuszy. Komisja Europejska od samego początku zajmowała stanowisko bardzo pragmatyczne. Oczekiwała, że rady staną się instrumentem, który posłuży wypracowaniu takiego modelu restrukturyzacji w korporacjach, który będzie akceptowalny społecznie. Z kolei środowisko biznesu początkowo dystansowało się od idei przedstawicielstwa pracowniczego na poziomie korporacji. Ale obecnie, jak się wydaje, zaczyna postrzegać rady jako pożyteczny instrument, który umożliwia budowanie korporacyjnej identyfikacji pracowników z

macierzystą firmą. Natomiast związki zawodowe wahają się w swoich ocenach. Trudno obecnie ocenić, na ile potrafią odejść od tradycyjnego lokalnego (lub najwyżej krajowego) sposobu walki o zabezpieczanie praw pracowniczych i na ile są w stanie wykorzystać ERZ jako możliwość koordynacji ponadnarodowej współpracy w ruchu pracowniczym. W tym przypadku sprawę komplikują strategie korporacji, które próbują zazwyczaj wykorzystywać różnice w kosztach pracy między swoimi lokalnymi oddziałami wewnątrz poszerzonej UE.

Kłopoty z ilością i jakością ERZ. W czerwcu 2011 roku – po wielu perturbacjach przy jej wypracowywaniu – wchodzi w życie dyrektywa 2009/38, zastępująca swoją poprzedniczkę¹. Ma to – w oparciu o dotychczasowe doświadczenia – usprawnić proces tworzenia rad i ich funkcjonowania. Wciąż jest ich bowiem zbyt mało, a jakość funkcjonowania pozostawia wiele do życzenia. Reprezentują one co prawda już około 16 mln pracowników, a więc 60 procent siły roboczej potencjalnie objętej działaniem dyrektywy (94/45/WE)², działają jednak w niespełna tysiącu przedsiębiorstw (a więc w mniej niż połowie tych, które mogłyby posiadać ERZ). W ostatnich latach liczba rad sukcesywnie wzrasta o kilkadziesiąt w skali rocznej. Nie jest to tempo oszałamiające.

Według jednej z klasyfikacji wyodrębnić można cztery kategorie rad. Ekspertcy wyróżniają rady: *symboliczne, usługowe, nastawione na projekt oraz partycypujące*³. ERZ typu „usługowego” wypełniają funkcje dość użyteczne dla udroźniania kanałów komunikacji między dyrekcją centralną a lokalnymi przedstawicielstwami pracowników. Nie wypracowują jednak jakiegś szczególnej wartości dodanej zarówno z punktu widzenia oczekiwań Komisji Euro-

pejskiej, jak też i perspektywicznych interesów związków zawodowych. Więcej nadziei wzbudzają rady „nastawione na projekt” i „partycypujące”. Od pierwszego typu różni je charakter relacji z dyrekcjami centralnymi. W tym pierwszym przypadku wspólne konstruktywne działania ERZ podejmowane są autonomicznie i to one dopiero wymuszają reakcję ze strony pracodawcy. W tym drugim przypadku taka współpraca uznawana jest za oczywistą i obie strony ją rozwijają.

Nie dysponujemy obecnie całościowym obrazem sytuacji. Istnieją jednak obawy, że wcale niemało jest rad określanych mianem „symbolicznych”, czy też bardziej dosadnie jako „bezzębnych tygrysów” lub „zmarginalizowanych”⁴. Wiele mówi sam fakt, że większość ERZ ma zagwarantowane w porozumieniach prawo do tylko jednego spotkania w roku⁵. Sugeruje to, że mogą one mieć ograniczone zdolności do skutecznego wypełniania celów dyrektywy.

Na pewne wskaźniki jakości działania rad wskazuje analiza odczuć ich członków. J. Weddington⁶ wykazał w badaniach, że mniej niż jedna czwarta przedstawicieli pracowników uważa, że rady są informowane wyprzedzająco (przed

podjęciem decyzji) o zamiarach restrukturyzacji macierzystych przedsiębiorstw, a tylko 20 procent jest zdania, że podjęto rzeczywiste konsultacje dotyczące tych kwestii. Wydaje się zatem, że generalny obraz sytuacji nie wygląda zbyt optymistycznie.

Sytuacja może zmienić się dzięki zmodyfikowanej dyrektywie o ERZ. Wprowadza ona mechanizmy, które mogą potencjalnie usprawnić tworzenie nowych rad i wzmocnić funkcjonowanie tych, które istnieją. Nie zmienia to jednak faktu, że o rozwoju ERZ decydują przede wszystkim dwie kwestie: pozytywne nastawienie centralnej dyrekcji oraz zdolność (i skłonność) krajowych związków zawodowych do podję-

Rozwój rad
uwarunkowany jest
stosunkiem do nich
zarządów korporacji
oraz zdolnością
krajowych związków
zawodowych
do wzajemnej współpracy.

cia działań na rzecz budowania rzeczywistych ram współpracy przedstawiciele pracowników w wymiarze europejskim.

Nastawienie pracodawców. Nie jest tajemnicą, że środowisko europejskiego biznesu podchodziło z dużą nieufnością do pojawiających się od połowy lat 70. XX wieku propozycji wzmocnienia uprawnień partycypacyjnych pracowników korporacji ponadnarodowych. Niechęć ta była tak wielka, że odrzucono nawet wysuniętą przez Komisję propozycję wypracowania stosownych rozwiązań przez samych europejskich partnerów społecznych w oparciu o procedurę przewidzianą w art. 138 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej⁷. W rezultacie dyrektywa 94/45/WE – tak istotna dla rozwoju wspólnotowego wymiaru stosunków pracy – została przyjęta w drodze samodzielnej inicjatywy Komisji Europejskiej. Początkowo obowiązków wynikających z nowej regulacji nie traktowano zbyt poważnie. Może o tym świadczyć znana sprawa *Vilvoorde* z 1997 roku. Nie skonsultowano wówczas z ERZ decyzji o zamknięciu przez koncern Renault fabryki samochodów w Belgii. Sprawa znalazła finał w sądzie, który to stanął po stronie pracowników⁸. Nie można powiedzieć, że początkowy okres obowiązywania dyrektywy 94/45/WE był łatwy i cechowało go wzajemne zrozumienie. Osobiście pamiętam niektóre kłótnie uwagi przedstawicieli biznesu o radach. Mówiono o „turystyce socjalnej”, którą uprawia 5 tysięcy członków istniejących już wówczas ERZ na koszt pracodawców. Padło to na konferencji zorganizowanej przez Komisję Europejską w 1999 roku z okazji piątej rocznicy wprowadzenia dyrektywy.

Z zamieszania wokół sprawy *Vilvoorde* wyciągane wprawdzie były wnioski, ale chyba nie takie, jakich oczekiwać mogły związki zawodowe. Na przykład podczas procesu łączenia się koncernów ABB i Alstom Power nowe kierownictwo zaproponowało specjalnemu

zespółowi negocjacyjnemu (SZN), który zajmował się powołaniem rady, aby zgodził się na uznanie go już od razu za jej prowizoryczny substytut⁹. Chodziło o szybsze zainicjowanie dialogu wewnątrz korporacji. Gdy członkowie SZN przystali na to, okazało się, jakie było tło takiej propozycji. Otóż dyrekcja centralna chciała czym prędzej przedstawić im zamiarzenia daleko idącej restrukturyzacji zatrudnienia w wymiarze europejskim i tym samym *pro forma* wywiązać się z wymogu konsultacji. Tak daleko posunięty „pragmatyzm” doprowadził do skutków dość nieoczekiwanych dla ponadnarodowego pracodawcy. Związki zawodowe z różnych krajowych oddziałów postanowiły solidarnie zareagować. W rezultacie doszło do pierwszych w historii wspólnych europejskich demon-

stracji pracowników przedsiębiorstwa ponadnarodowego. W 2003 roku w Paryżu demonstrowało – pod patronatem Europejskiej Federacji Metalowców – około 2 tysięcy pracowników reprezentujących związki zawodowe z 16 krajów. Zrobiło się głośno. Sprawa dotarła do Parlamentu Europejskiego. Wprawdzie redukcja zatrudnienia osta-

W niektórych europejskich korporacjach od początku postrzegano rady zakładowe jako użyteczne narzędzie partycypacji i podejmowano zawczasu konsultacje na temat istotnych decyzji.

tecnie nastąpiła, ale była ona niższa, niż pierwotnie zakładano. Obecnie ponadnarodowa grupa Alstom pilnie uważa, by – przy współpracy ze swoją ERZ – prowadzić efektywny dialog ze związkami¹⁰. Próby non-szalanckiego podejścia do ponadnarodowych konsultacji wciąż pojawiają się co jakiś czas. Świadczą o tym perturbacje związane z fuzją francuskich przedsiębiorstw globalnych Suez i Gaz de France. Dopiero nakaz sądowy, który wstrzymał połączenie, doprowadził do wszczęcia konsultacji z ERZ na temat zarządzenia socjalnym skutkom fuzji¹¹.

Oczywiście nie powinno się uogólniać. Przyznać należy, że w niektórych korporacjach europejskich od samego początku postrzegano ERZ jako użyteczne przedłużenie krajowych systemów partycypacji. Podejmowane były tam

także zawczasu konsultacje na temat istotnych zamierzeń dyrekcji centralnych.

W miarę upływu czasu korporacje ponadnarodowe, przede wszystkim te wywodzące się z obszaru europejskiego, zaczęły uznawać użyteczność rad. Z badań przeprowadzonych w 2009 roku wynika, że menedżerowie uważają obecnie ERZ za wartościową platformę do dyskusowania zagadnień związanych z kulturą korporacyjną, poprawiania kanałów komunikacji z pracownikami oraz zwiększania zaangażowania pracowników w cele firmy. Ich zdaniem przyczynia się to do większej skuteczności wdrażania decyzji dyrekcji¹². Choć wypada się cieszyć z tego, że pracodawcy pozytywnie postrzegają skutki istnienia ERZ, to trudno nie zauważyć, że w tym spojrzeniu rady są uważane za jeszcze jedno narzędzie porządkowania relacji wewnątrz firmy, a nie jako samodzielne podmioty reprezentujące interesy pracowników i jako takie będące pełnoprawnym partnerem.

Podejście związków zawodowych.

Wskazałem wcześniej na spowolnienie procesu tworzenia nowych rad. Tłumaczy się to bardzo często utrudnieniami ze strony pracodawców zwlekających z przekazywaniem informacji, które są niezbędne do zainicjowania procesu negocjacyjnego. Wydaje się jednak, że problem leży także po stronie związków zawodowych z krajów pochodzenia korporacji. Nie zawsze są one w stanie zachęcić reprezentantów z poziomu zakładowego do podjęcia działań na rzecz utworzenia ERZ¹³. Brak takiej woli skutecznie blokuje możliwość dalszych działań. Niestety dotyczy to także naszego kraju, gdzie dotychczas nie udało się doprowadzić do utworzenia ERZ w żadnej z rodzimych korporacji, które spełniają wymogi dyrektywy. I nie wynikało to z oporu ze strony pracodawcy, lecz raczej z braku chęci działania przedstawicielstw pracowników. Jest to dość frapujące, gdyż z drugiej strony warto zazna-

czyć, że polskie związki zawodowe (zwłaszcza NSZZ „Solidarność”) aktywnie włączają się w inicjowanie negocjacji w korporacjach obcych, dotyczących utworzenia ERZ.

Związki zawodowe mają długofalowy interes w tym, aby wykorzystać rady jako ponadgraniczną płaszczyznę współdziałania. Dzięki nim mogą wzmacniać poczucie zbiorowej tożsamości reprezentantów pracowników w wymiarze europejskim. Jest to istotne, gdyż zdaniem niektórych badaczy permanentne inicjatywy restrukturyzacyjne i towarzysząca im presja na wzrost konkurencyjnych relacji między krajowymi lokalizacjami korporacji po-

nadnarodowych przenoszą się także na relacje wewnątrz rad. Tam poszczególni przedstawiciele narodowych pracowników mają tendencję do zabiegania przede wszystkim o zabezpieczenie krajowych lub lokalnych interesów¹⁴. W rezultacie rada przestaje być płaszczyzną budowania europejskiej współpracy związków zawodowych na rzecz przeciwdziałania konkurencji poprzez obniżanie kosztów pracy. Staje się raczej instrumentem wspierającym model konkurencji między lokalnymi od-

Związki zawodowe, dążąc do wyrównywania standardów socjalnych i pracowniczych w przedsiębiorstwach ponadnarodowych, muszą zmierzyć się z wyzwaniem, jakim jest kwestia instytucjonalizacji i europeizacji stosunków zbiorowych wewnątrz tych firm.

działami korporacji.

Przykładem powyższych problemów może być sytuacja w takich korporacjach jak Ford czy General Motors. W tym ostatnim przedsiębiorstwie kierownictwo centralne prowadzi praktyki wewnętrznego *benchmarkingu* określone przez związkowców ironicznym mianem „konkursów piękności”. Zakłady z konkretnych lokalizacji muszą wykazać swoje zalety w obniżaniu kosztów, aby dostać zlecenie produkcji nowych modeli samochodów¹⁵. Ta konkurencja między filiami przenosiła się też na rywalizację między reprezentacjami pracowniczymi. Kierownictwo centralne próbowało negocjować z nimi odrębne lokalne porozumienia. Okazało się jednak, że związki zawodowe były w stanie przeciwstawić się takiej strategii. Wykorzystały istniejące Europejskie Forum Pracowników GM

Europe. Nie było to łatwe, gdyż sytuacji nie poprawiało istnienie zakładu GM w Gliwicach – nowoczesnego, mogącego śmiało konkurować kosztami pracy z pozostałymi fabrykami, i zakładu, w którym związki w początkowych latach XXI wieku walczyły przede wszystkim o utrzymanie miejsc pracy. Udało się jednak doprowadzić w 2004 roku do uzgodnienia wspólnych europejskich priorytetów związkowych. W rezultacie kolejne benchmarkingowe inicjatywy centralnego zarządu GM (platforma Delta, później Gamma) spotykały się z solidarną reakcją wspólnej reprezentacji krajowych i europejskiego przedstawicielstwa pracowników. Tak więc agresywna strategia koncernu paradoksalnie doprowadziła do rozwoju w tej korporacji europejskiej rady zakładowej, która zyskała profil rady „nastawionej na projekt”.

Stosunkowo mało jest znanych przykładów funkcjonowania ERZ typu „partycypującego”, a więc od podstaw zakładającego współdziałanie rady z pracodawcą. Przykładem takiego podejścia może być europejska reprezentacja pracowników koncernu Volkswagen. Rada, która powstała w 1992 roku, już cztery lata

później rozszerzona została o przedstawicieli pracowników z państw kandydujących (w tym Polski). Przejawem jej aktywnego działania jest przyjęta w 2008 roku Karta Społeczna, rozszerzająca wymogi dotyczące przestrzegania podstawowych standardów w dziedzinie pracowniczej także na poddostawców koncernu¹⁶. Szczególnie ciekawym dokumentem uzgodnionym w 2009 roku przez ERZ z pracodawcą jest Karta Stosunków Pracy. Jej zapisy przewidują objęcie uprawnieniami do współdecydowania w niektórych dziedzinach przedstawicieli pracowników we wszystkich europejskich filiach koncernu. Jeżeli jeszcze wspomnimy, że związkowym przedłużeniem ERZ jest uznawana przez zarząd koncernu międzynarodowa sieć współpracy związków zawodowych *InterSoli*, to będziemy mieli pełen obraz modelowej koegzystencji w ramach

Według jednej z klasyfikacji wyodrębnić można cztery kategorie rad. Ekspertcy wyróżniają rady: symboliczne, usługowe, nastawione na projekt oraz partycypujące.

korporacji ponadnarodowej. A warto mieć na względzie, że Volkswagen, podobnie jak inne przedsiębiorstwa branży motoryzacyjnej, doświadcza wielu wyzwań związanych z konkurowaniem na „ciasnym” rynku wspólnotowym.

Przyszłość ERZ. Wydaje się, że można z dużą dozą prawdopodobieństwa określić oczekiwania wobec europejskich rad zakładowych. Otóż zarządy korporacji ponadnarodowych będą próbowały wmontować te instytucje w strukturę wewnętrznych kanałów komunikacji z personelem. Będzie to dla nich sposób na zapewnienie sobie legitymizacji do realizowania własnych ponadgranicznych strategii zarządzania firmą. Motywować je może także chęć uzyskania etykiety przedsiębiorstwa społecznie odpowiedzialnego. Ale w więk-

szości przypadków korporacje zapewne nie będą miały woli nadania ERZ mocniejszej pozycji. Świadczy o tym desperacki opór przeciwko rewizji dyrektywy z 1994 roku, przełamany dopiero dzięki mediacji prezydencji francuskiej.

Z kolei Komisji Europejskiej zależeć będzie przede wszystkim na wzmocnieniu i roz-

powszechnianiu procedur konsultacyjnych w działaniach ERZ, aby między innymi wspomagać łagodzenie społecznych skutków procesów restrukturyzacyjnych i praktykę skutecznego antycypowania zmian. Komisja promuje bowiem postrzeganie restrukturyzacji jako zjawiska permanentnego i niezbędnego wręcz dla przetrwania i rozwoju przedsiębiorstw.¹⁷

A czego powinny od ERZ oczekiwać związki zawodowe? Niewątpliwie czegoś więcej. Podstawowym problemem europejskiego ruchu związkowego jest to, że nie potrafi on nadążyć za postępującą integracją Unii w wymiarze ekonomicznym. Dotyczy to potrzeby europeizacji stosunków przemysłowych w wymiarze całościowym, obejmującym także rokowania zbiorowe.

Aktywność rad, wykraczająca poza funkcje „symboliczne” i „usługowe”, otworzyła pewną

furtkę dla idei tak zwanych ponadnarodowych układów zakładowych (*transnational company agreements* – TCA). Rozwinęło się niezaprzeczalne zjawisko negocjowania i podpisywania różnego rodzaju wspólnych tekstów wewnątrz korporacji ponadnarodowych. Rady odgrywają tu aktywną rolę¹⁸. Mimo obiekcji ze strony środowiska pracodawców Komisja Europejska prowadzi od pewnego czasu analizę możliwych rozwiązań, które pomogłyby w rozstrzygnięciu problemów z wdrażaniem tego typu tekstów na poziomie krajowym. Przeważnie mówi się o stworzeniu dla TCA tak zwanych opcjonalnych ram prawnych¹⁹. Pojawienie się takiej możliwości stanowiłoby niewątpliwie szansę dla związków zawodowych znalezienia przyczółka do rozwoju autentycznych rokowań zbiorowych w ramach korporacji ponadnarodowych. Warto jednak mieć na względzie, że wzmocnienie statusu tego typu porozumień o wymiarze europejskim może doprowadzić do naruszenia istniejących krajowych systemów relacji przemysłowych zwłaszcza w Europie Zachodniej i w konsekwencji doprowadzić do wzmocnienia trendów decentralistycznych w rokowaniach zbiorowych, a nawet ich fragmentacji²⁰. Innym problemem jest kwestia roli, jaką ERZ miałyby odgrywać w tego typu negocjacjach. Jak już wspomniano istnieje spora niejasność co do jakości działania większości rad i dlatego nie wydaje się, by krajowe organizacje związkowe skłonne były do wyposażania ich *en bloc* w kompetencje negocjacyjne. Większość europejskich federacji branżowych uważa, że ERZ, nawet te najbardziej uzwiązkowione, mogą stanowić jedynie wspomagającą płaszczyznę, a nie forum bezpośrednich negocjacji.

Jak widać jest to zagadnienie kontrowersyjne. Nie zmienia to jednak faktu, że związki zawodowe, chcąc uczestniczyć w tworzeniu pozytywnych strategii wyrównywania standardów socjalnych i pracowniczych w przedsiębiorstwach ponadnarodowych, będą musiały prędzej czy później zmierzyć się z wyzwaniem, jakim jest kwestia instytucjonalizacji i europeizacji stosunków zbiorowych wewnątrz tych firm. Dlatego powinny zawczasu inwestować

w jakościowy i ilościowy rozwój europejskich rad zakładowych, wykorzystując możliwości stworzone przez dyrektywę 2009/38. ■

¹ Tzn. dyrektywę 94/45/WE z 19 września 1994 roku.

² Industrial Relations In Europe 2010, s. 45.

³ M. Carley, M. Hall, European Works Councils and transnational restructuring, Dublin 2006, s. 37.

⁴ Ibidem, s. 42.

⁵ Baza danych ETUI, www.ewcdb.org

⁶ J. Weddington, Revision of EWC Directive. How EWC members see it, "Mitbestimmung" 2006/8.

⁷ Obecny art. 154 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁸ <http://www.worker-participation.eu/EU-Framework-for-I-C-P/Information-and-Consultation/Renault-Vilvoorde-Case>.

⁹ R. Erne, European Unions. Labour quest for a Transnational Democracy, London 2008, s. 143.

¹⁰ Świadczy o tym chociażby porozumienie o wspólnych działaniach na rzecz przewidywania zmian – podpisane z Europejską Federacją Metalowców w lutym 2011 roku.

¹¹ D. Meynent, ERZ wobec fuzji (przypadek Gaz de France), [w:] Europeizacja stosunków przemysłowych w funkcjonowaniu ERZ i rad pracowników – wymiana dobrych praktyk. Materiały z konferencji, Gdańsk 2009, s. 24.

¹² S. Vitols, European Works Councils: an assessment of their social welfare impact. ETUI working papers, Bruksela 2009.

¹³ J. Waddington, European Works Councils: A Transnational Industrial Relations Institution in the Making, London 2010, s. 77.

¹⁴ T. Muller, S. Rubb, Coming of age. The development of a collective identity in European Works Councils, [w:] Towards a European Labour Identity, 2007, s. 206.

¹⁵ K. Hus, M. Rzeźniczek, Europejska Rada Zakładowa General Motors wobec restrukturyzacji – praktyczne uwagi, [w:] Zadania europejskich rad zakładowych i rad pracowników wobec restrukturyzacji i globalizacji w sektorze metalowym, Katowice, 2008, s. 42.

¹⁶ S. Przybyszewski, Przypadek: Volkswagen, [w:] Europeizacja stosunków przemysłowych w funkcjonowaniu ERZ i rad pracowników – wymiana dobrych praktyk. Materiały z konferencji, Gdańsk 2009, s. 13.

¹⁷ Komunikat Komisji – Restrukturyzacja i zatrudnienie Antycypacja i towarzyszenie restrukturyzacji na rzecz poprawy zatrudnienia: rola Unii Europejskiej /COM/2005/0120 końcowy/

¹⁸ Więcej na ten temat w: R. Jagodziński, Europejskie negocjacje zbiorowe, „Dialog” 1/2011.

¹⁹ Komunikat Komisji ws. Agendy Społecznej, KOM/2005/333/końcowy.

²⁰ B. Keller, An optional Framework for transnational collective bargaining: old wine in new bottles or a major breakthrough?, [w:] Social Embedding and the Integration of Markets. An opportunity for Transnational Trade Union Action or an Impossible Task?, 2007, s. 181.

Hiszpanie zawarli niezwykle kompleksowe porozumienie społeczne. Wierzą, że pomoże im ono wyjść o własnych siłach z obecnego, najgorszego od stu lat, kryzysu gospodarczego. Partnerzy społeczni uzgodnili szereg reform – począwszy od emerytur i polityki zatrudnienia, po politykę wspierania innowacji – pisze JOANNA LIZUT

Hiszpański pakt antykryzysowy

Pakt społeczny na rzecz wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i zabezpieczenia emerytalnego

Hiszpania jest jednym z tych krajów, które zostały najsilniej dotknięte kryzysem. Wyjście z niego wymaga wprowadzenia szeregu społecznie niepopularnych zmian systemowych. Wiele z nich dokonuje się w formule dialogu społecznego, przy wspólnym wysiłku strony rządowej, reprezentacji związków zawodowych i organizacji pracodawców. W lutym 2011 roku rząd hiszpański oraz przedstawiciele konfederacji pracodawców CEOE i CEPYME, konfederacji związków zawodowych CCOO i UGT podpisali *Pakt społeczny na rzecz wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i zabezpieczenia emerytalnego*. Żmudne negocjacje nad paktem trwały od strajku generalnego we wrześniu 2010 roku, który związkowcy ogłosili w proteście przeciw polityce oszczędnościowej rządu.

Wielu ekspertów uznaje, że osiągnięte porozumienie to najważniejsza umowa społeczna od czasu zawarcia paktu z Moncloa z 1977 ro-

ku, który podpisano po śmierci generała Franco. Wówczas partie polityczne, pracodawcy i pracownicy zawarli pakt o zasadach odnowienia demokracji i zgodę na utrzymanie pokoju społecznego na czas przejścia od dyktatury do demokracji. Warto także podkreślić, że wszystkie partie polityczne w parlamencie poparły porozumienie i związane z nim ustawy, łącznie z opozycyjną prawicową Partią Ludową (*Partido Popular*), która dotychczas uznawała wszystkie reformy antykryzysowe rządu za niewystarczające i spóźnione.

Obecny pakt liczy około czterdziestu stron i obejmuje trójstronne porozumienia w zakresie reform: systemu emerytalnego, aktywnych polityk zatrudnienia, polityki przemysłowej, energetycznej i polityki innowacji oraz porozumienia dwustronne: rząd – związki zawodowe w sprawie pracowników służby publicznej oraz porozumienie związki zawodowe – pracodawcy w sprawie reformy układów zbiorowych¹.

Reforma systemu emerytalnego. Uchwalona reforma służy wzmocnieniu hiszpańskiego systemu emerytalnego w obliczu istotnych zmian ekonomicznych, demograficznych i społecznych, które mają nastąpić w najbliższych dziesięcioleciach. Nowe mechanizmy mają wykluczyć ryzyko nadmiernych różnic finansowych w dochodach emerytalnych, pogłębić so-

lidarność pokoleniową oraz gwarantować stabilność emerytur w przyszłości.

Rządowi J. Zapatero udało się doprowadzić do podwyższenia wieku emerytalnego z 65 do 67 lat. Związki zawodowe początkowo wyrażały ostry sprzeciw. Zmiany będą stopniowe, począwszy od roku 2013, aż do 2027 roku. Każdego roku czas pracy będzie wydłużany o miesiąc (do 2018 roku), a później o dwa miesiące (2019–2027). Pozostanie prawo do wcześniejszej emerytury (od 63 lat i – wyjątkowo w okresie kryzysu – od 61 lat), jednak oprócz tego, że musi być spełniony warunek 33 lat okresu składkowego, dodatkowo zostanie zastosowany tak zwany współczynnik redukcji: emeryt będzie tracił 7,5 procent stawki za każdy rok do momentu osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego.

Zmianie uległ także sposób naliczania wysokości emerytur. Dotychczas podstawę stanowiły zarobki z ostatnich 15 lat pracy zawodowej danej osoby. Zgodnie z nową koncepcją okres ten zostanie zwiększony do 25 lat. Prawdopodobnie będzie to skutkowało niższymi emeryturami, ponieważ pracownicy z reguły osiągają wyższe zarobki pod koniec zawodowej kariery. Zgodnie z nowymi regulacjami prawo do pełnej emerytury przysługuje każdemu pracownikowi, który przepracuje 38,5 roku (obecnie 35 lat). Ponadto pracownicy, którzy jeszcze później zdecydują się przejść na emeryturę, dostaną wyższe stawki emerytur (do 4 procent w skali roku).

Nowe regulacje sprzyjają kobietom, które przerwały pracę zawodową z powodu urodzenia lub adopcji dziecka (do 3 lat został wydłużony urlop wychowawczy, liczony jako okres składkowy). Wydają się korzystne także z perspektywy młodzieży uczestniczącej w programach kształcenia zawodowego, która jest objęta obowiązkiem opłacania składek (okres kształcenia zawodowego osób bezrobotnych wlicza się do stażu pracy). Istotną zmianą jest również włączenie w ogólny system ubezpieczenia społecznego pracowników najemnych dotychczas podlegających rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu, samoza-

trudnionych i działających na własny rachunek, co ma zapewnić konsolidację, równość i wydajność całego systemu. Wprowadzono także zasadę, że od 2027 roku co pięć lat agendy rządowe będą dokonywały swego rodzaju rewizji i oceny skuteczności funkcjonowania systemu². Chodzi o to, aby zachować właściwe proporcje finansowe między składkami pracowników i systemem świadczeń, a przede wszystkim o zapewnienie systemowi stabilności.

Reformy aktywnej polityki zatrudnienia.

Aktywna polityka zatrudnienia jest obecnie punktem priorytetowym w agendzie hiszpańskiego rządu. Polityka zatrudnienia jest traktowana jako podstawowy instrument zwalczania bezrobocia i tworzenia efektywnego rynku pracy dostosowanego do współczesnej gospodarki opartej na zasadzie konkurencyjności. Osiągnięte porozumienie społeczne w tym obszarze zakłada wprowadzenie rozwiązań o charakterze długookresowym (strukturalnym) i doraźnym, które w efekcie powinny doprowadzić do zwiększenia szans znalezienia zatrudnienia przez bezrobotnych, zwłaszcza osoby młode i długotrwale pozostające bez pracy. Pracownicy mają posiadać kwalifikacje lepiej dopasowane do potrzeb kadrowych firm, zaś służby zatrudnienia staną się sprawnym systemem zarządzania kapitałem ludzkim w nowym, zrównoważonym i bardziej wydajnym modelu gospodarczym. Reforma wprowadza także nowe rozwiązania w zakresie uelastycznienia i obniżenia kosztów zwolnień i tym samym wpisuje się w założenia polityki *flexicurity*.

Działania o charakterze strukturalnym (perspektywa średnio- i długookresowa) to:

1. Upowszechnienie systemu indywidualnych kontraktów zatrudnienia, które publiczne służby zatrudnienia (*Acuerdo Personal de Empleo, APE*) zawierają z bezrobotnymi. Wprowadza to model zindywidualizowanego podejścia do osób bezrobotnych w oparciu o przygotowywane przez publiczne służby zatrudnienia tak zwane indywidual-

ne ścieżki zatrudnienia – adresowane do osób młodych, osób powyżej 45. roku życia, długotrwale bezrobotnych, byłych pracowników wyjątkowo dotkniętej kryzysem branży budowlanej oraz ludzi o niskich kwalifikacjach. W praktyce rzecz polega na tym, że osoba, która jest beneficjentem państwowych środków, będzie zobowiązana do aktywnego uczestnictwa w działaniach na rzecz zwiększenia swojej zdolności do zatrudnienia oraz aktywnego poszukiwania pracy lub podjęcia własnej działalności gospodarczej. Urzędy pracy monitorują przydział danej ścieżki zatrudnienia oraz jej realizację. Program na większą skalę zostanie upowszechniony od 2013 roku.

2. Podwyższenie jakości usług i wzmocnienie roli publicznych służb zatrudnienia (PSZ) w ramach Krajowego Systemu Zatrudnienia. Urzędy pracy staną się kluczowymi jednostkami w systemie koordynacji, planowania, zarządzania i oceny polityki zatrudnienia.
3. Wprowadzenie katalogu podstawowych usług oferowanych przez publiczne służby zatrudnienia bezrobotnym, pracującym oraz przedsiębiorcom. Taka zintegrowana oferta ma umożliwiać szybsze reagowanie na potrzeby poszukujących pracy i oferujących pracę.
4. Opracowanie Hiszpańskiej Strategii Zatrudnienia, koordynowanej przez rząd, w celu ustalenia właściwych kierunków długookresowych działań w obszarze rynku pracy, kompatybilnych z Krajowym Planem Reform i europejską strategią *Europa 2020* oraz uwzględniającej zróżnicowany poziom rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych regionów i sektorów.
5. Zmodyfikowanie dotychczasowych programów aktywizacji zawodowej (w tym poradnictwa zawodowego, szkoleń, promocji zatrudnienia i samozatrudnienia) oraz lepsze

Polityka zatrudnienia jest traktowana przez rząd Hiszpanii jako podstawowy instrument zwalczania bezrobocia i tworzenia efektywnego rynku pracy.

dostosowanie ich do bieżących potrzeb osób bezrobotnych.

6. Ścisłejsze powiązanie aktywnej polityki zatrudnienia z systemem ochrony socjalnej dla osób bezrobotnych w celu zminimalizowania okresu przebywania na zasiłku oraz skoordynowanie aktywnych i pasywnych działań na rzecz walki z bezrobociem.

Natomiast działania doraźne na lata 2011–2012 obejmują przede wszystkim:

1. Uruchomienie specjalnego programu zatrudnienia dla osób do 30. roku życia i długotrwale bezrobotnych. Ma to być remedium na bezrobocie szczególnie dotkliwe wśród ludzi młodych. Rząd wprowadził zasadę, że firmy, które zatrudnią młodego pracownika (poniżej 30. roku życia) w niepełnym wymiarze czasu pracy i przynajmniej na 6 miesięcy, otrzymają zwolnienie na rok ze składek na ubezpieczenie społeczne. Natomiast duże przedsiębiorstwa zatrudniające powyżej 250 pracowników zapłacą tylko 25 procent składki. Dodatkowe ulgi przysługują z tytułu zatrudnienia pracownika na umowę bezterminową. Rząd szacuje, że takie zachęty dadzą w krótkim czasie pracę dla 100 tys. młodych ludzi.
2. Program przekwalifikowania zawodowego i dodatkowej pomocy finansowej dla osób, które wyczerpały swoje zabezpieczenie socjalne i wciąż pozostają bez pracy. Osoba bezrobotna – po wykorzystaniu podstawowego zasiłku – będzie mogła ubiegać się o dodatkową sześciomiesięczną pomoc finansową (zasiłek w wysokości około 400 euro). Warunkiem jest jednak to, że weźmie udział w kursach i programach umożliwiających przekwalifikowanie zawodowe. Ponadto pod uwagę będzie brana sytuacja rodzinna bezrobotnego, na przykład, czy ma on na utrzymaniu osoby niepełnoletnie i ile³.

Warto zaznaczyć, że Hiszpania wydaje znaczne sumy na aktywne polityki zatrudnie-

nia, każdego roku poświęcając na te działania około 7,3 mld euro. Jest to prawie tyle samo, ile kraj wydaje na politykę w zakresie badań i rozwoju. Środki są dystrybuowane poprzez programy zatrudnienia i szkoleń lub dofinansowywanie kontraktów.

Reforma polityki przemysłowej. Trójstronne porozumienie w sprawie polityki przemysłowej ma na celu przede wszystkim zwiększenie udziału przemysłu w gospodarce hiszpańskiej jako kluczowego czynnika i motoru wzrostu gospodarczego. Zgodnie ze Zintegrowanym Planem Polityki Przemysłowej 2020⁴, zatwierdzonym w grudniu 2010 roku, wprowadzane zmiany, obok nowej (dialogowej) formuły prowadzenia polityki industrialnej, zakładają:

- uczynienie z istniejących Obserwatoriów Przemysłowych kluczowych jednostek w programowaniu, ciągłości realizacji oraz ewaluacji polityki przemysłowej w poszczególnych sektorach,
- wzmocnienie Narodowego Zakładu Innowacji ENISA (*Empresa Nacional de Innovación S.A.*) i CERSA (*Compañía Española de Reafianzamiento, S.A.*) w celu poprawy finansowania małych i średnich przedsiębiorstw przemysłowych,
- utworzenie specjalnego forum spotkań i współpracy z udziałem rządu, pracodawców, związków zawodowych i władz regionalnych w celu dokonywania wspólnej analizy i synchronizacji regulacji prawnych (ogólnopństwowych i autonomicznych) oraz kierunków rozwoju regionalnej polityki przemysłowej,
- upowszechnienie pojazdów o napędzie elektrycznym jako istotny punkt także w polityce ochrony środowiska i polityce energetycznej,
- zobowiązanie rządu do głębszego zreformowania Instytutu Handlu Zagranicznego (*Instituto de Comercio Exterior, ICEX*) w celu wzmocnienia jego zdolności finansowych oraz poszerzenia możliwości wspierania przedsiębiorstw funkcjonujących na rynkach międzynarodowych,

- utworzenie w ramach wzmocnionego dialogu społecznego Grupy Roboczej ds. Przemysłu i Energii, która we współpracy z Obserwatoriami Przemysłowymi będzie odpowiedzialna za monitorowanie, ewaluację i ewentualne modyfikacje Zintegrowanego Narodowego Planu Polityki Przemysłowej PIN 2020.

Zmiany w polityce energetycznej. Punktem wyjścia osiągniętego porozumienia w sprawie zmian polityki energetycznej jest założenie, że hiszpańska gospodarka musi przewyciężyć nadmierne uzależnienie od paliw kopalnych i stworzyć system dywersyfikacji źródeł energetycznych, głównie w oparciu o wykorzystanie źródeł odnawialnych i energii słonecznej. Nowa strategia energetyczna zakłada również działania na rzecz nowych sposobów oszczędzania energii (w tym lepsze zarządzanie popytem energetycznym) oraz obniżkę jej kosztów poprzez rozwój konkurencyjności usług na rynku energetycznym. Zaplanowano szereg działań na rzecz wzmacniania międzynarodowej pozycji Hiszpanii jako lidera w sektorze energii odnawialnych.

Nowy wzorzec wzrostu gospodarczego (badania, rozwój i innowacje). Trójstronna umowa w zakresie polityki badań, rozwoju i innowacji zakłada, że rozwój tego sektora stanowi jedyną podstawę dla możliwości stworzenia nowego wzorca wzrostu gospodarczego, który respektuje troskę o środowisko naturalne. Uzgodniono następujące działania, które mają miejsce w trzech głównych obszarach:

1. Tworzenie nowych miejsc pracy wymagających wysokich kwalifikacji poprzez: a) skuteczniejszą realizację Narodowego Planu Zasobów Ludzkich 2008–2011, Narodowego Planu B+R+I, Programu Pracy 2011⁵; b) uruchomienie nowego funduszu kapitału ryzyka (*Fondo Capital Riesgo*) dla wspierania innowacyjnych przedsiębiorców; c) konsolidacja regulacji prawnych w zakresie kariery zawodowej i warunków pracy osób zatrudnionych w branży B+R+I.

2. Zapewnienie sprawnego transferu wiedzy i upowszechnienie partnerstwa publiczno-prywatnego w celu wytwarzania nowych towarów i usług, co ma się odbywać między innymi poprzez: a) zwiększenie mobilności naukowców, specjalistów z organizacji badawczych i przedsiębiorstw w celu realizacji wspólnych prac i projektów w obszarze innowacji; b) promocję partnerstw publiczno-prywatnych w sektorach: energetycznym i zdrowia, uwzględniając ich potencjał w generowaniu nowych miejsc pracy i poprawę jakości życia obywateli; c) wprowadzenie dodatkowych zachęt i korzyści dla młodych innowacyjnych przedsiębiorstw – w ramach statusu „Młoda Firma Innowacyjna”⁶.
3. Wprowadzenie do procedur zamówień publicznych dodatkowych bodźców, które zachęcają, zwłaszcza małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP), do wytwarzania innowacyjnych towarów i usług, a także do promocji hiszpańskich innowacyjnych produktów i firm.

Reforma układów zbiorowych.

Pakt społeczny obejmuje również dwustronne porozumienie dotyczące statusu pracowników służby cywilnej i funkcjonariuszy publicznych. Porozumienie rządu ze związkami zawodowymi w tym zakresie zakłada utworzenie Stołu Dialogu Społecznego, a tym samym wprowadzenie formuły dialogu przy ustalaniu zasad funkcjonowania i reformowania systemu służby cywilnej⁷. Końcową część *Porozumienia* stanowią autonomiczne uzgodnienia partnerów społecznych w sprawie podstawowych kryteriów reformy systemu układów zbiorowych. Ma ona być kontynuacją i uzupełnieniem *Porozumienia na rzecz Zatrudnienia i Układów zbiorowych*⁸, które zostało podpisane w lutym 2010 roku. Zakłada ono ogólne uproszczenie i uelastycznienie zbiorowych układów pracy regulujących zatrudnienie i płace. Konfederacje związków zawodowych (CCOO, UGT) i pracodawców (CEOE,

CEPYME) wspólnie uzgodniły, że wszelkie wprowadzane zmiany w zakresie struktury, treści, wewnętrznej elastyczności oraz innowacyjności układów będą dokonywały się we wzajemnym poszanowaniu prawa i autonomii partnerów społecznych w zarządzaniu układami zbiorowymi. Ponadto uzgodniono, że zmiany będą zależały od sytuacji finansowej i specyfiki przedsiębiorstwa oraz od rodzaju pracy wykonywanej przez pracownika. Partnerzy zakładają, że reforma systemu rokowań zbiorowych ma stanowić realną i szybką odpowiedź na obecne problemy przedsiębiorstw, które zmagają się z utrzymaniem swojej rentowności oraz z pogarszającą się sytuacją społeczno-zawodową pracowników⁹.

Wyżej opisana reforma wzbudza w Hiszpanii bardzo duże nadzieje. Upatruje się w niej kluczowy instrument walki ze skutkami kryzysu ekonomicznego oraz drogę do poprawy sytuacji na rynku pracy¹⁰. Pracodawcy i związkowcy zaplanowali wspólnie, że do 19 marca 2011 roku ustalą nowe zasady zawierania układów zbiorowych, jednak w związku z przedłużającymi się pracami termin ten okazał się zbyt wczesny¹¹.

Hiszpanie są przekonani, że zawarte porozumienie jest dowodem na to, iż ich kraj może o własnych siłach wyjść z obecnego, najgorszego od stu lat, kryzysu gospodarczego.

Hiszpańska wiara. Hiszpanie są przekonani, że zawarte porozumienie jest dowodem na to, iż ich kraj może o własnych siłach wyjść z obecnego, najgorszego od stu lat, kryzysu gospodarczego. Wierzą, że nie będą musieli – jak Grecja czy Irlandia – ubiegać się o pomoc Unii Europejskiej. Hiszpańska gospodarka weszła w fazę głębokiej recesji w drugiej połowie 2008 roku, a kryzys odczuła dużo bardziej dotkliwie niż inne kraje UE. Ostatnia koniunktura trwała kilkanaście lat, ale oparta była głównie na budownictwie, przemyśle samochodowym i turystyce. Obecnie Hiszpanię dręczy olbrzymie i wciąż rosnące bezrobocie. Pod koniec stycznia 2011 roku bez pracy pozostawało rekordowe 4,7 mln osób (około 20,33 procent ludności w porównaniu z 10 procentami w pozostałej

części Europy). Około 1,3 mln hiszpańskich rodzin pozostaje bez żywiciela. Tylko w 2009 roku kryzys doprowadził do likwidacji 1 mln miejsc pracy, z czego 40 procent przypadło na sektor budownictwa. Szczególnie dotknięci bezrobociem są młodzi Hiszpanie. Szacuje się, że 1,5 mln bezrobotnych ma mniej niż 30 lat, a stopa bezrobocia wśród osób poniżej 25. roku życia sięga około 42 procent i tym samym dwukrotnie przekracza średnią unijną¹².

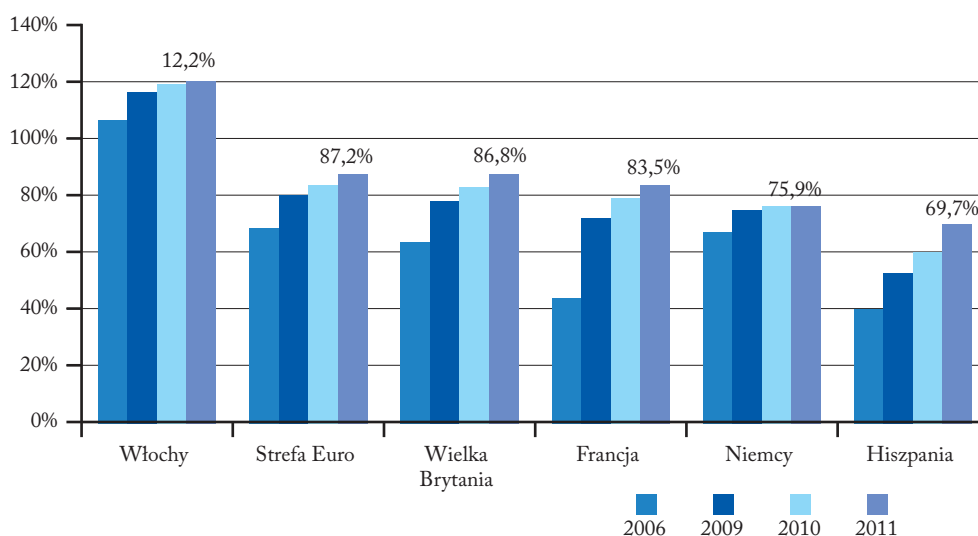
Wzrost bezrobocia wynika przede wszystkim ze spadku popytu wewnętrznego oraz z zapasów w sektorze budownictwa i na rynku nieruchomości. Równolegle rośnie tempo długu publicznego (ponad 60 procent PKB) oraz wysokość zadłużenia sektora prywatnego (około 180 procent PKB). Stan recesji ulega pogłębieniu także w wyniku silnego spadku inwestycji (-20 procent), importu (-14,6 procent) i konsumpcji prywatnej (-3,1 procent)¹³. W rezultacie spadającego popytu na nieruchomości i załamania się rynku hipotecznego ceny mieszkań spadły o około 30 procent, a wiele firm budowlanych ogłosiło bankructwo. Mimo znacznych dochodów z turystyki i importu kapitału, gospodarkę kraju znacząco obciąża wysokie ujemne saldo bilansu handlowego. Stan

finansów publicznych pogorszył się, a nadwyżka budżetowa zamieniła się w deficyt przekraczający kryteria unii monetarnej. Szacuje się, że zadłużenie publiczne, także w wyniku kosztownego programu antykryzysowego, w 2011 roku przekroczy 70 procent PKB¹⁴.

Polityka antykryzysowa. Hiszpańska polityka gospodarcza, ukierunkowana dotychczas na realizację celów Strategii Lizbońskiej, w związku z kryzysem uległa wyraźnemu przewartościowaniu. Opracowany przez socjalistyczny rząd José Luisa Rodrígueza Zapatero w 2009 roku projekt Ustawy o Zrównoważonej Gospodarcze (*Ley Economía Sostenible*) zakłada przede wszystkim zmniejszenie zależności kraju od sektora budowlanego i samochodowego, przy jednoczesnym uodpornieniu go na zmiany światowej koniunktury. Ustawa weszła w życie 6 marca 2011 roku¹⁵.

Przyjęcie nowej strategii miało stanowić antidotum na słabe wyniki gospodarcze, wysoki i ciągle rosnący wskaźnik bezrobocia oraz relatywnie niską ogólną konkurencyjność hiszpańskiej gospodarki. Realizacja ambitnych celów została jednak ograniczona potrzebą wprowadzenia znaczących cięć wydatków publicznych.

WYKRES 1. Stosunek zadłużenia do PKB



Źródło: Policy measures towards a sustained and balanced growth path, April 2011, <http://www.thespanisheconomy.com/en-GB/EconomicOutlook/Paginas/home.aspx>

Utrzymująca się w 2010 roku niekorzystna sytuacja finansów publicznych i spekulacje na rynkach finansowych w zakresie niskiej wartości hiszpańskich papierów wartościowych doprowadziły do tego, że w obawie przed powtórką greckiego scenariusza działania tutejszego rządu stały się przedmiotem stałego monitoringu ze strony międzynarodowych instytucji finansowych, agencji ratingowych oraz nadzoru Komisji Europejskiej¹⁶.

W 2010 roku hiszpański rząd podjął kosztowny program anty kryzysowy (25 mld euro). Zaplanował inwestycje w infrastrukturze, ochronie środowiska i technologii. Koniunkturę w budownictwie miały zapewnić ulgi podatkowe dla osób fizycznych, zmniejszenie obciążeń podatkowych dla remontujących mieszkania, wydłużenie spłaty kredytów hipotecznych i przyspieszenie procedur przetargowych. Rząd był zmuszony wycofać się z części projektów, aby nie dopuścić do katastrofy finansów publicznych. W odróżnieniu od programu anty kryzysowego sprzed 2 lat nowa koncepcja z początku 2010 roku zakłada szerokie wykorzystanie formuły partnerstwa publiczno-prywatnego jako narzędzia wzrostu popytu krajowego i zatrudnienia bez zwiększania deficytu budżetowego¹⁷. Jest także próbą demonstracyjnego odcięcia się od strefy kryzysowej krajów, które najsilniej odczuły spowolnienie wzrostu gospodarczego oraz trudności na rynkach finansowych i najpóźniej wyjdą z recesji (grupa ta w skrócie określana jest grupą PIGS – Portugalia, Irlandia, Grecja, Hiszpania)¹⁸.

Przyjęty w maju 2010 roku plan konsolidacji finansów i rewizji wydatków publicznych zakładał dodatkowe oszczędności państwa w wysokości 15 mld euro, które mają spowodować obniżenie deficytu budżetowego z poziomu 11,2 do 6 procent PKB w roku 2011. Plan obejmuje między innymi: obniżenie średnio o 5 procent wynagrodzeń urzędników państwowych – począwszy od czerwca 2010 roku – oraz o 15 procent wynagrodzeń członków rządu i wysokich urzędników państwowych, zawieszenie w 2011 roku rewaloryzacji rent i eme-

rytur, zniesienie świadczenia „becikowego” w wysokości 2,5 tys. euro na dziecko począwszy od 2011 roku, obniżenie w latach 2010–2011 o 6 mld euro publicznych inwestycji infrastrukturalnych, zmniejszenie funduszy na leki refundowane oraz zmniejszenie o 600 mln euro środków przeznaczonych w 2010–2011 na oficjalną pomoc rozwojową¹⁹. W grudniu 2010 roku parlament Hiszpanii zatwierdził budżet państwa na 2011 rok, wprowadzając drastyczne środki oszczędnościowe w celu zredukowania deficytu finansów publicznych²⁰.

Zarówno w roku 2010, jak i w roku bieżącym głównym celem wysiłków rządu hiszpańskiego stało się minimalizowanie efektów kryzysu gospodarczego, walka z bezrobociem i stworzenie warunków do jak najszybszego powrotu na ścieżkę wzrostu gospodarczego. Bardzo trudna sytuacja ekonomiczna oraz wynikające z niej naciski zewnętrzne, jak również niezadowolenie społeczne postawiło Hiszpanię w obliczu konieczności wprowadzenia reform systemowych i radykalnych zmian strukturalnych. ■

¹ *Acuerdo social y económico. Para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones*, Madrid 2011, [na stronie internetowej:] <http://www.la-moncloa.es/serviciosdeprensa/notasprensa/gobierno/2011/020211claves.htm>; <http://www.la-moncloa.es/docs/Acuerdo.pdf>

² *La reforma de las pensiones*, [na stronie internetowej:] <http://www.la-moncloa.es/serviciosdeprensa/notasprensa/gobierno/2011/020211claves.htm>

³ *Acuerdo social y económico...*, s. 21.

⁴ *Plan Integral de Política Industrial 2020 (PIN 2020)*, [na stronie internetowej:] <http://www.mityc.es/es-ES/GabinetePrensa/NotasPrensa/2010/Paginas/npaprobacionpin2020101210.aspx>

⁵ *Programa Nacional de Recursos Humanos, Plan Nacional de I+D+i, Programa INNCORPORA, Programa de Trabajo 2011*, [na stronie internetowej:] <http://www.micinn.es/portal/site/MICINN/menuitem.7eeac5cd345b4f34f09dfd1001432ea0/?vgnextoid=83b192b9036c2210VgnVCM100001d04140aRCRD>

⁶ *Programa de apoyo a las jóvenes empresas innovadoras (JEI)*, [na stronie internetowej:] http://www.la-moncloa.es/consejodeministros/referencias/_2007/refc20070914.htm#J%C3%B3venesEmpresas

⁷ *Acuerdo social y económico...*, s. 36–37.

- ⁸ *Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (AENC)*, 9 lutego 2010, [na stronie internetowej:] http://noticias.juridicas.com/base_datos/Laboral/res110210-tin.html
- ⁹ *Acuerdo social y económico...*, s. 35.
- ¹⁰ L. de Guindos, *Negociación para empleo*, „El Mundo. Mercados”, nr XXIII/166, s. 17; Á. Labroda, *Esperando la reforma de la negociación colectiva*, „El País. Negocios”, nr 1325, 27 marca 2011, s. 24; M. de la Rocha, *La negociación colectiva y su reforma*, „El País”, 30 marca 2011, [na stronie internetowej:] http://www.elpais.com/articulo/opinion/negociacion/colectiva/reforma/elpepiopi/20110330elpepiopi_5/Tes
- ¹¹ http://videos.lainformacion.com/espana/valeriano-gomez-negociacion-colectiva-el-gobierno-ayudara-a-que-sea-posible_hfhITpbFCheO63UWscKcF6/; L. Abellán, *El Gobierno anuncia un plan para que aflore el empleo sumergido. La reforma de los convenios se demorará hasta mediados de abril*, „El País” 24 marca 2011, [na stronie internetowej:] http://www.elpais.com/articulo/economia/Gobierno/anuncia/plan/aflore/empleo/sumergido/elpepieco/20110324elpepieco_5/Tes
- ¹² Instituto Nacional de Estadística, [na stronach internetowych:] <http://www.ine.es/>; http://www.la-moncloa.es/serviciosdeprensa/notasprensa/mtas/2011/ntpr20110202_paro.htm
- ¹³ *Współpraca gospodarcza: Hiszpania. Informacja o stosunkach gospodarczych z Polską*, Ministerstwo Gospodarki, [na stronie internetowej:] <http://www.mg.gov.pl> (22.12.2010).
- ¹⁴ Ibidem, <http://www.economiasostenible.gob.es/datos-macro/>
- ¹⁵ <http://www.economiasostenible.gob.es/>
- ¹⁶ *Polityka gospodarcza rządu Hiszpanii*, [na stronie internetowej:] <http://www.madrid.polemb.net/index.php?document=288&PHPSESSID=c1e6d6db03a826cbb9d8294bce05ac1>
- ¹⁷ *Współpraca gospodarcza: Hiszpania. Informacja...*, op. cit.
- ¹⁸ A. Grau, *España no quiere ser de los PIGS*, „ABC. Empresas” nr 123, 27 marca 2011, s. 14.
- ¹⁹ *Plan de medidas extraordinarias para reducir el gasto público en quince mil millones más en dos años*, [na stronie internetowej:] http://www.la-moncloa.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2010/refc20100520.htm
- ²⁰ Rządząca Hiszpańska Socjalistyczna Partia Robotnicza (PSOE), która nie dysponuje większością w Kongresie Deputowanych, niższej izbie hiszpańskiego parlamentu, dla zatwierdzenia budżetu zawarła porozumienie z dwoma ugrupowaniami regionalnymi: centroprawicową Baskijską Partią Nacjonalistyczną i Koalicją Kanaryjską, do której należy kilka partii z Wysp Kanaryjskich.

Przedsiębiorstwa stoją wobec konieczności dostosowywania kwalifikacji swoich pracowników do nowych sposobów organizacji pracy. W hutnictwie wynika to z tego, że w ostatnich latach przeszły one intensywną restrukturyzację i prywatyzację. Pracodawcy oczekują od pracowników wielozawodowości, elastyczności i gotowości na zmianę charakteru pracy, a czasami wręcz na zmianę zawodu – pisze ANNA KWIATKIEWICZ

Kwalifikacje zawodowe w sektorze hutnictwa stali

Sektor hutnictwa stali jest przykładem sektora, w którym zachodzą znaczne zmiany w zakresie struktury zatrudnienia i wymaganych kwalifikacji. Zmianom ulega wewnętrzna struktura zawodów. Część stanowisk, głównie administracyjnych, znikła ze względu na reorganizację zakładów i spłaszczanie struktury. Zacierają się różnice między stanowiskami robotniczymi i nierobotniczymi. Coraz bardziej potrzebni są pracownicy z wyższym i/lub specjalistycznym wykształceniem (skutek automatyzacji i wykorzystania nowoczesnych technologii).

W zakładach hutniczych zachodzi proces zanikania najprostszych zawodów i wzbogacania treści pracy w zawodach, które zostały zachowane. Wiele stanowisk pracy zostaje wzbogaconych o szerszy zakres obowiązków czy też zadań zawodowych. Nieaktualny stał się także podział na stanowiska robotnicze wymagające

niskich kwalifikacji i nierobotnicze zajmowane zwykle przez osoby z wyższymi kwalifikacjami. Co ciekawe, zmiany dotyczą bardziej treści pracy w zawodach już istniejących niż nowych zawodów.

Sektor hutnictwa stali jest ciekawym przypadkiem sektora, w którym przedsiębiorstwa muszą szukać nowych źródeł przewag konkurencyjnych. Znajdują się bowiem pod silną presją nie tylko ze strony innych przedsiębiorstw europejskich, ale także azjatyckich (w szczególności chińskich). Poszukiwanie przewag konkurencyjnych obejmuje także mechanizmy budowania wysokiej jakości zasobów ludzkich, czyli kompetencji pracowników. W ramach projektu badawczego, którego wyniki zaprezentuję poniżej, została podjęta próba zbadania, w jaki sposób zakłady hutnictwa stali podnoszą kwalifikacje pracowników, jakie miejsce zajmuje tematyka szkoleń zawodowych i rozwoju pracowników w polityce zarządzania zasobami ludzkimi oraz jakie wyzwania stoją przed obszarem doskonalenia kwalifikacji zawodowych w sektorze hutnictwa stali.

Przedsiębiorstwa stoją wobec konieczności dostosowywania kwalifikacji swoich pracowników do nowych sposobów organizacji pracy. Wynika to z tego, że w ostatnich latach przeszły one intensywną restrukturyzację i prywatyzację. Prywatni inwestorzy prze-

prowadzili znaczne inwestycje w nowe technologie i procesy produkcyjne. Czynnikiem określającym sytuację jest również to, że sektor doświadczył masowych zwolnień pracowników w latach 90. XX wieku i w pierwszych latach wieku XXI. Cechą sektora jest także długoletnie zatrudnienie i wysoka średnia wieku osób zatrudnionych. Wszystko to pociąga za sobą konieczność działań dla zachowania adaptacyjności i utrzymania zdolności do zatrudnienia przez pracowników. Metodą wydają się szkolenia uzupełniające kwalifikacje i pozwalające nabyć nowe umiejętności.

Zawody przyszłości. W sektorze hutnictwa stale obserwujemy, że określone grupy zawodowe poszerzają swoje kwalifikacje oraz wzbogacają je o specyficzne uprawnienia. Oznacza to, że pracownik powinien rozszerzać swoje portfolio kwalifikacji zawodowych. Pracodawcy oczekują od niego wielozawodowości. Pracow-

nicy powinni wykazywać się większą elastycznością, i to nie tylko w codziennej pracy, ale też muszą być gotowi na zmianę natury swej pracy, a czasami wręcz na zmianę zawodu. Ponadto wielozawodowość wymaga zdobycia kwalifikacji bazowych i przenośnych, umiejętności interpersonalnych oraz ogólnie rozumianej kultury technicznej. Dodatkowo pracownik powinien uaktualniać i zdobywać nowe uprawnienia, które pozwalają na obsługę maszyn i urządzeń.

Badanie wyodrębniło grupę „zawodów przyszłości” w sektorze hutnictwa. Znajduje się tu na przykład inżynier ze znajomością metaloznawstwa i technik badań laboratoryjnych czy też energo- i elektroautomatyk. Wyodrębniono także całkiem nowe zawody, na przykład specjaliści ds. IT (wdrażanie nowoczesnych systemów zarządczych), specjaliści z zakresu ochrony środowiska czy też specjaliści z zakresu handlu, marketingu i logistyki ze znajomością języków obcych. Warto zauważyć, że nabrały też zna-

Rekomendacje dla tworzenia systemu kształcenia w sektorze hutnictwa wpływające z przeprowadzonych badań*:

- stworzenie platformy kontaktu/forum wymiany informacji na temat doskonalenia zawodowego na poziomie sektora (miejsce wymiany informacji i doświadczeń dla wszystkich partnerów społecznych i interesariuszy w ogóle);
- forum/platformy wymiany informacji mogłyby być oparte na przykładzie promowanych na poziomie europejskim Sektorowych Rad Zatrudnienia i Kwalifikacji (prace nad utworzeniem takiej właśnie Rady w sektorze stalowym toczą się na poziomie europejskim);
- powołanie do życia instytucji do koordynacji współpracy branżowej w zakresie dostosowania systemu edukacji do potrzeb zakładów hutniczych (mogą ją tworzyć przedstawiciele pracodawców, związków zawodowych, stowarzyszeń branżowych (na przykład HIPH), instytutów naukowo-badawczych (na przykład IMŻ) czy też uczelni wyższych (AGH lub Politechnika Śląska);
- „Instytucja – koordynator współpracy” mogłaby podejmować następujące działania: oferowanie wspólnych stypendiów dla studentów kierunków technicznych, wsparcie kształcenia ustawicznego dla nauczycieli zawodu czy też doposażanie szkół zawodowych, ewentualnie wsparcie w organizacji praktyk w przedsiębiorstwach, na przykład opracowanie scenariuszy lekcji czy ćwiczeń;
- nawiązanie współpracy na poziomie sektora w celu organizowania szkoleń zawodowych i podejmowanie szeroko rozumianych inicjatyw rozwojowych nastawionych na wzmacnianie umiejętności ogólnorozwojowych oraz adaptacyjności pracowników.

* Dziękuję Barbarze Surdykowskiej i Sławomirowi Adamczykowi – ekspertom NSZZ „Solidarność” – za ich wkład w sformułowanie tych rekomendacji.

czenia umiejętności zarządcze oraz sprzedażowe, bo obecnie sukces zakładów hutniczych jest mierzony ilością sprzedanej, a nie – jak to było dotąd – wyprodukowanej stali.

Dodatkowym trendem w zakresie zapotrzebowania na kwalifikacje zawodowe jest zwrot w stronę kompetencji, czyli kwalifikacji zawodowych, które byłyby wzbogacone o odpowiednie doświadczenie i postawę oraz motywację. Takie właśnie kompetencje pomagają efektywnie działać na wewnętrznym rynku pracy i dostosowywać się do zmian.

Istnieje także cała grupa zawodów, w których zakładom trudno pozyskać pracowników. Brakuje absolwentów takich kierunków jak: obróbka plastyczna, elektryka, energetyka, metalurgia czy informatyka. Trudno jest także pozyskać pracowników wybranych zawodów ze specyficznymi uprawnieniami, na przykład dźwigowego z uprawnieniami elektroenergetycznymi czy też budowlanymi. Trudności z pozyskaniem osób o odpowiednim wykształceniu/kwalifikacjach zawodowych wynikają między innymi z nieadekwatnego systemu kształcenia zawodowego, braku mobilności kandydatów lub też oczekiwań płacowych przewyższających możliwości finansowe pracodawców.

Kwalifikacje zawodowe w sektorze hutnictwa stali są zdobywane głównie w miejscu pracy i rosną wraz z doświadczeniem zawodowym. W sektorze ma miejsce głównie „wychowywanie” pracowników w trakcie wykonywania pracy. Czas zdobywania „pełnej sprawności zawodowej” uległ skróceniu dzięki modernizacji procesów produkcyjnych. Jednocześnie pracodawca ma większe oczekiwania względem kwalifikacji bazowych, które powinien posiadać pracownik „na wejściu”.

Wyzwania wobec kwalifikacji zawodowych. W sektorze hutnictwa, ale tym razem na poziomie europejskim, zdefiniowano następujące wyzwania: starzenie się siły roboczej w przedsiębiorstwach hutniczych oraz ich centrach badań i rozwoju („centra B+R”), zapotrzebowanie na nowe kompetencje, w tym umiejętności w zakresie zarządzania i przedsię-

biorczości, konieczność lepszego wykorzystywania istniejących kłastrów na potrzeby badań i rozwoju, szkoleń wstępnych i inicjatyw wpisujących się w koncepcję nauki przez całe życie oraz poprawę mobilności pracowników – zarówno kadry zarządzającej, jak i technicznej¹.

Z perspektywy polskiej do tego zestawu warto dodać wyzwania związane ze zmianą organizacji pracy w związku z wdrażaniem nowych technologii, wprowadzaniem nowych sposobów organizacji pracy i początkiem masowych odejść pracowników. Ponadto – w związku ze wzrostem średniej wieku pracowników w sektorze i koniecznością wydłużania życia zawodowego – pojawia się potrzeba zagospodarowania zwiększającej się liczby pracowników z przeciwwskazaniami lekarskimi do wykonywania dotychczasowej pracy, na ogół z powodu ograniczeń fizycznych związanych z wiekiem.

Jak już powyżej wspomniałam, wyzwaniem dla hutnictwa, jak i dla całego przemysłu, jest stosunkowo mała liczba absolwentów kierunków technicznych wśród absolwentów wszystkich studiów ogółem. To znacznie ogranicza pulę kandydatów, z których zakłady hutnicze mogą rekrutować przyszłych pracowników. Dodatkowe trudności w pozyskaniu pracowników z dobrymi kwalifikacjami są spowodowane nieatrakcyjnym wizerunkiem sektora hutnictwa stali wśród studentów (praca brudna, ciężka fizycznie, niedająca możliwości rozwoju zawodowego). Kolejnym wyzwaniem w pozyskiwaniu kandydatów, szczególnie z wykształceniem średnim technicznym, może się okazać otwarcie niemieckiego i austriackiego rynku pracy dla Polaków w maju 2011 roku.

Zagrożeniem jest także luka pokoleniowa i kwalifikacyjna. Wszystko to jest skutkiem masowych redukcji zatrudnienia w latach 90. XX wieku i w pierwszej dekadzie XXI wieku, wstrzymanie rekrutacji i niska fluktuacja kadr. *Luka pokoleniowa* oznacza, że między wiekiem „starych” pracowników sektora i „nowych” – zatrudnionych w ramach rekrutacji prowadzonej po zakończeniu najintensywniejszego etapu procesu restrukturyzacji – jest znaczna różnica.

Samo w sobie zjawisko to nie powinno być niepokojące. Dopóki przedsiębiorstwa są w stanie zatrudniać pracowników o odpowiednich kwalifikacjach, kwestia wieku pracowników jest drugorzędna. Jednakże w przypadku sektora hutnictwa stali luka pokoleniowa powoduje – i w najbliższej przyszłości powodować będzie – liczne odejścia pracowników na emeryturę w tym samym czasie. Odejścia wykwalifikowanych pracowników mają miejsce w sytuacji trudności z pozyskaniem pracowników o kwalifikacjach technicznych. Te dwa zjawiska mogą doprowadzić do luki kwalifikacyjnej. *Luka kwalifikacyjna* oznacza, że brakuje pracowników z odpowiednimi kwalifikacjami. Zagrożenie luką kwalifikacyjną dodatkowo może powodować zaburzenie naturalnego procesu przekazywania wiedzy stanowiskowej i nieadekwatna edukacja zawodowa.

Badanie wskazuje, że w chwili obecnej problem luki pokoleniowej nie jest aż tak poważny. Zjawisko to jest niwelowane przez zmniejszające się zapotrzebowanie (ilościowe) na pracowników w związku z inwestycjami w technologię i unowocześnianiem zakładów. Ponadto problem ten jest redukowany przez zatrudnianie pracowników tymczasowych. Dodatkowo niektóre stanowiska najprawdopodobniej przestaną istnieć w chwili odejścia pracownika/-ów na emeryturę (skutek zastosowania automatyzacji). Pracodawcy, świadomi zbliżających się licznych odejść na emeryturę, od kilku lat prowadzą działania pararekrutacyjne, na przykład są obecni na uczelniach wyższych (program „ZainSTALuj się u nas”, który ArcelorMittal realizuje we współpracy z Politechniką Śląską, a także programy praktyk studenckich – Huta Celsa we współpracy z Politechniką Częstochowską).

Podobnie należy ocenić wyzwania związane z luką kwalifikacyjną: inwestycje w nowe technologie powodują zmianę zapotrzebowania na kwalifikacje pod względem jakościowym.

W konsekwencji zakłady hutnicze sięgają po osoby z zewnętrznego rynku pracy, chętnie absolwentów uczelni. Wyzwanie stanowi i będzie stanowiło uzupełnienie ich wiedzy o wiedzę stanowiskową, ale w dobie automatyzacji i komputeryzacji procesów produkcyjnych wydaje się, że proces ten trwa o wiele krócej niż w przeszłości. Sporym zagrożeniem, które może wzmocnić zjawisko luki kwalifikacyjnej – i wówczas stanie się ona groźna – jest stosunkowo mała liczba absolwentów z wykształceniem technicznym, umiarkowane zainteresowanie pracą w hutnictwie (pokutuje dawny wizerunek sektora) oraz atrakcyjne oferty z niemieckiego rynku dla absolwentów szkół technicznych. W przyszłości wzrośnie zapotrzebowanie na

takie kwalifikacje techniczne, które gwarantują zatrudnienie nie tylko w hucie, ale w przemyśle w ogóle.

Warto także zwrócić uwagę, że to, czy sektor hutnictwa stali faktycznie będzie miał jakiegokolwiek problemy z pozyskaniem pracowników z odpowiednimi kwalifikacjami, zależy od decyzji inwestorów. Jeżeli okazałoby się, że z jakichś przyczyn produkcja stali jest relokowana do

innych krajów, to wyzwania te tracą na znaczeniu – rekrutacje w ogóle będą wstrzymane, a zatrudnienie może być nawet redukowane. Podobna sytuacja miałaby miejsce, jeżeli zdecydowano by się na rekrutację pracowników z innych krajów w ramach migracji na poziomie grup transnarodowych. Na razie takie scenariusze nie mają wiele wspólnego z rzeczywistością, ale biorąc pod uwagę fakt, że w Polsce w sektorze hutnictwa stali dominują inwestorzy zagraniczni, należy uwzględniać uwarunkowania zewnętrzne sektora i efekty globalizacji.

Szkolenia „twarde i miękkie”. W sektorze dominują szkolenia zewnętrzne. W 2009 roku kosztowały one pracodawców ponad 8,8 mln zł, a 817 tys. zł kosztowały szkolenia wewnętrzne.

Żadne z badanych przedsiębiorstw nie organizowało specjalnych szkoleń dla pracowników starszych („50+”). Nie wykorzystuje się też specjalnych metod szkolenia osób starszych w ramach szkoleń ogólnodostępnych.

Kwalifikacje zawodowe dziś i jutro

Artykuł powstał na podstawie raportu, który opracowano na potrzeby projektu badawczo-szkoleniowego „Kwalifikacje zawodowe dziś i jutro – badanie adaptacyjności przedsiębiorstw i pracowników w sektorze hutnictwa stali”¹. Zrealizował go „tandem” NSZZ Solidarność (Sekretariat Metalowców jako lider projektu) i firma BPI Polska (partner).

Projekt składał się z czterech etapów: przeglądu literatury i dostępnych materiałów, badania ilościowego (ankieta)², badania jakościowego (pogłębione wywiady indywidualne)³ oraz szkolenia dla przedstawicieli związków zawodowych i kadry zarządzającej.

Niniejszy artykuł opiera się na wynikach badania jakościowego (przeprowadzono 42 wywiady: 28 wywiadów z przedstawicielami kadry zarządzającej – prezesi, dyrektorzy personalni, kierownicy liniowi i specjaliści ds. szkoleń – i związków zawodowych – zakładowi liderzy związkowi oraz członkowie Zespołu Trójstron-

nego ds. Społecznych Warunków Restrukturyzacji Hutnictwa). Przeprowadzono także 14 wywiadów z niezależnymi ekspertami.

Wywiady przeprowadzono w 4 zakładach koncernu ArcelorMittal oraz w 10 zakładach spoza tej grupy. Wynika to ze struktury własnościowej sektora stali. Otóż w Polsce funkcjonują 22 przedsiębiorstwa hutnicze (w tym 9 zakładów produkujących stal). 8 należy do Grupy ArcelorMittal, w tym 6 tworzy razem spółkę akcyjną ArcelorMittal Poland i skupia około 70 procent krajowych mocy produkcyjnych stali.

¹ Projekt został zrealizowany w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki – Priorytet II, Działanie 2.1. i został w całości sfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (umowa nr UDA-POKL-02.01.02.-00-033/09).

² Badanie ilościowe zostało zrealizowane przez eksperta NSZZ Solidarność, Barbarę Surdykowską.

³ Badanie jakościowe zostało zrealizowane przez dr Izabelę Rybkę i autorkę artykułu.

Średnia liczba godzin szkoleniowych wynosiła w przeliczeniu na pracownika od 1,15 godziny w ISD Hucie Częstochowa do 30 godzin na pracownika w Hucie Łabędy (2009 rok). Najwięcej godzin szkoleń przypadało na pracownika w Hucie BGH (60 godzin w roku 2008 i 30 godzin w roku 2009) i w Hucie Łabędy (20 godzin w roku 2008 i 18 godzin w roku 2009)². Szkolenia wewnętrzne są wykorzystywane na etapie wdrażania nowego pracownika do pracy i potem w ramach doksztalcania w odniesieniu do specyficznych umiejętności. Szkolenia wewnętrzne służą także do zaznajomienia pracowników z procedurami wewnętrznymi i polityką przedsiębiorstwa.

Pracownicy uczestniczyli w szkoleniach „twardych” i „miękkich”. Szkolenia „twarde” wynikają ze zmian w przepisach i są związane z pozyskiwaniem/odnawianiem uprawnień (na przykład kursy zawodowe w zakresie takich specjalności, jak operator suwnicy czy spalacz elektryczny). Te szkolenia to zdecydowana większość programów we wszystkich badanych przedsiębiorstwach. Z kolei szkolenia „mię-

kie” to budowanie umiejętności interpersonalnych czy też zarządczych. Przykładem takiego szkolenia może być program realizowany w CMC Zawiercie czy też program „Akademia Menedżera” realizowany w ArcelorMittal. Warto zauważyć, że ten rodzaj szkoleń jest adresowany do pracowników zatrudnionych na coraz to niższych szczeblach w strukturze firmy w związku z tendencją do spłaszczania struktury firmy i ograniczania szczebli kierowniczych.

Badane przedsiębiorstwa organizują także programy szkoleniowe dla wybranych kategorii odbiorców. Są to na przykład szczególnie uzdolnieni pracownicy – młodzi inżynierowie. Jednym z takich programów szkoleniowych może być program realizowany w ArcelorMittal zatytułowany „Masz talent”. Odbywają się także szkolenia dla wieloletnich, doświadczonych pracowników, aby przygotować ich do roli trenerów wewnętrznych i/lub mentorów.

Badanie wykazało, że w czasie kryzysu wydatki na szkolenia zostały ograniczone. Niemniej pozostały szkolenia konieczne do uzyskania/utrzymania wymaganych uprawnień. Po-

dobnie jak w przypadku przedsiębiorstw z innych sektorów, szkoleniami, z których najszybciej rezygnowano podczas kryzysu, były szkolenia językowe.

Badania wskazują, że szkolenia w sektorze hutnictwa stali są postrzegane dosyć tradycyjnie – mają zapewnić pracownikom odpowiedni poziom kwalifikacji zawodowych i wymagane uprawnienia. Tylko w nielicznych przedsiębiorstwach szkolenia zawodowe są postrzegane jako jeden z elementów motywujących i tworzących zaangażowanie załogi. Brakuje szkoleń o charakterze antycypującym zmiany i przygotowującym do nich. Tylko jedno z badanych przedsiębiorstw wskazało, że w latach 2008 i 2009 organizowało szkolenia związane ze zmianami technologicznymi. W nielicznych zakładach – dwa wśród badanych przedsiębiorstw – są organizowane programy/moduły szkoleniowe, które rozwijałyby/wzmacniałyby umiejętności ogólnorozwojowe pracowników.

Ponadto, żadne z badanych przedsiębiorstw nie organizowało specjalnych szkoleń dla pracowników starszych („50+”). Nie wykorzystuje się też specjalnych metod szkolenia osób starszych w ramach szkoleń ogólnodostępnych. Nie obserwuje się organizacji szkoleń przekwalifikujących i widoczny jest brak współpracy między pracodawcami a powiatowymi urzędami pracy w zakresie organizacji tych szkoleń. W konsekwencji osoby odchodzące z pracy w hutnictwie nie mają zorganizowanego wsparcia: muszą samodzielnie poszukiwać pracy oraz uzupełniać/nabywać nowe kwalifikacje. Warto zauważyć, że szkolenia przekwalifikujące mogą nabierać na znaczeniu w świetle planów wydłużenia wieku emerytalnego, a także likwidacji wcześniejszych emerytur. Do tej pory pracownicy nie objawiali zainteresowania szkoleniami przekwalifikującymi. Wynikało to z chęci utrzymania pracy. Nie dostrzegali atrakcyjnej alternatywy na innych rynkach pracy.

Przedsiębiorstwa nie organizują szkoleń przekwalifikujących; nie współpracują w tym zakresie z powiatowymi urzędami pracy.

„Kuchnia szkoleniowa”. Większość przedsiębiorstw przeprowadza analizę potrzeb szkoleniowych. W przypadku firm będących częścią większej grupy zapotrzebowanie na szkolenia jest często określane w poszczególnych jednostkach na podstawie listy szkoleń, które będą w danym roku dostępne. W trzech z badanych zakładów określanie potrzeb szkoleniowych odbywa się we współpracy ze związkami zawodowymi. W tych przedsiębiorstwach (około połowa badanych przedsiębiorstw), gdzie dokonywana jest ocena roczna pracowników, przeprowadza się także diagnozę potrzeb szkoleniowych. W jednej z badanych hut, należącej do koncernu globalnego, zakorzenioną praktyką szkoleń wewnętrznych jest tzw. *crossing* – wysyłanie pracowników do oddziałów zagranicznych firmy w celu wymiany wiedzy i doświadczeń.

Wykorzystywany jest mentoring. Ma to miejsce na etapie wdrażania nowego pracownika w zakładach hutniczych. W żadnym z badanych zakładów mentoring nie był sformalizowany, tzn. nie był wpisany do zakresu obowiązków czy też nie zostało określone, jaką proporcję czasu ma on stanowić w całości zajęć pracownika-mentora.

Odnotowuje się organizowanie szkoleń w czasie wolnym, choć budzi to spory opór wśród przedstawicieli związków zawodowych. Jest to zrozumiałe. Niemniej wydaje się to dopuszczalne w przypadku szkoleń ogólnorozwojowych (takich, które pozwalają zdobyć kwalifikacje wykraczające poza wymagania aktualnego stanowiska). Wówczas mamy taki model: pracodawca finansuje szkolenia, które nie są bezpośrednio związane z obecnym miejscem pracy (wzmacniają one zdolność pracownika do wszechstronnego zatrudnienia), a pracownik wnosi wkład w postaci swego czasu wolnego (wkład pośrednio finansowy).

Problem stwarzają aktualnie obowiązujące rozwiązania prawne w zakresie organizacji szkoleń zawodowych. Są one nader skromne,

czasem określa się je wręcz jako niewystarczające. Niedawno wprowadzono nowy zapis, który dotyczy udziału w szkoleniach i przyznawania urlopu na czas egzaminów (art. 103. Kodeksu Pracy). Zapis ten jest powszechnie krytykowany za nieprecyzyjność. Pracodawcy obawiają się, że wysłanie pracownika na szkolenia może powodować konieczność udzielenia mu nawet do 21 płatnych dni wolnych na naukę i egzamin oraz konieczność zwrotu kosztów związanych z nauką. Przedstawiciele pracowników oceniają negatywnie fakt, że przyznanie urlopu szkoleniowego jest warunkowane co najmniej zgodą (lub wręcz inicjatywą) pracodawcy na wysłanie pracownika na szkolenie zawodowe.

Paradoksalnie obecny zapis o urlopie szkoleniowym i zwrocie kosztów związanych z nauką może skutkować zmniejszeniem liczby szkoleń. Krytykowany jest także art. 67 z Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy o tworzeniu funduszu szkoleniowego w firmie. Ponieważ utworzenie takiego funduszu jest dobrowolne, zapis ten jest martwy – podobnie jak w innych sektorach zakłady hutnicze prawie nigdy ta-

kiego funduszu nie tworzą. Przedsiębiorstwa wolą planować roczne budżety szkoleniowe niż tworzyć fundusze szkoleniowe. Ponadto w praktyce brak jest jakichkolwiek rozwiązań prawnych, które zachęcałyby pracodawcę do inwestowania w szkolenia, a pracowników do uczestnictwa w nich czy też do ewentualnego współfinansowania swojej dalszej edukacji. Nie ma też żadnych regulacji wspomagających jakiejkolwiek wspólne inicjatywy na poziomie sektorowym.

Badanie pozwoliło wysnuć kilka wniosków dotyczących sposobu finansowania szkoleń zawodowych i rozwoju kompetencji. Mimo dostępności funduszy strukturalnych od maja 2004 roku przedsiębiorstwa z sektora hutnictwa stali ostrożnie korzystają ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), który jest głównym funduszem finansującym szkolenia zawodowe. Powodem tej sytuacji są obawy przed biurokratycznymi procedurami oraz konieczność „zakładania” wydatków z własnej kieszeni, które są potem refundowane – zwykle z dużym opóźnieniem. Skarżono się także na skomplikowane i niezrozumiałe zasady przyznawania dotacji. Warto zauważyć, że

Stal w Polsce

Polska zajmuje szóste miejsce w produkcji stali. W 2008 roku produkcja wyniosła ponad 10,5 mln ton (dane EUROFER – *European Confederation of Iron and Steel Industries* za 2008 rok). W 2009 roku produkcja spadła do poziomu 7,1 mln ton, co było skutkiem kryzysu. Przeważa u nas produkcja wyrobów długich (na przykład rur), które są mniej technologicznie zaawansowane niż wyroby płaskie (na przykład blachy). Zakłady pokrywają tylko około 50 procent krajowego zapotrzebowania na stal. Importowane są „lepsze” (bardziej przetworzone) stale. W Polsce obecnie brak jest odpowiednich technologii, by je produkować. Produktowność systematycznie rośnie (mierzona sprzedażą w tonach na zatrudnionego): w 2003 roku wskaźnik ten wynosił 222 tony na zatrudnionego, a w roku 2008 osiągnął poziom 502 ton na zatrudnionego (w 2009 roku wskaźnik spadł na skutek kryzysu do po-

ziomu 462 ton na zatrudnionego). Na rynku polskim funkcjonuje sześciu dużych inwestorów z różnych krajów.

W trakcie ostatnich lat miała miejsce redukcja zatrudnienia. Zatrudnienie spadło z poziomu około 153 tys. (1989 rok) do około 26 tys. osób (2009 rok). W przypadku zwolnień – na samym początku procesu restrukturyzacji – kryterium kwalifikacji zawodowych nie było kryterium decydującym. Dopiero na późniejszym etapie niektóre z hut zaczęły „blokować” możliwość korzystania z programu dobrowolnych odejść pracowników, którzy mieli pożądane kwalifikacje. Niektórzy eksperci oceniają, że w czasie pierwszej fali zwolnień odeszli pracownicy z najlepszymi kwalifikacjami i najbardziej przedsiębiorczy. Stało się tak, bowiem wiedzieli oni, że nie tylko zainkasują hojne odprawy, ale także łatwo znajdą nową pracę.

obecnie w Polsce działa sześciu inwestorów, każdy o innej kulturze korporacyjnej. Stosują oni różne strategie biznesowe, w tym także różną politykę wobec szkoleń zawodowych. Te są finansowane głównie ze środków własnych przedsiębiorstw. Dotychczas nie pojawiły się żadne wspólne działania w tym obszarze; wydaje się, że w najbliższym czasie nie należy się takich inicjatyw spodziewać. Dwa ważne powody to: zbyt duża konkurencyjność w ramach sektora oraz brak zainteresowania sięganiem po fundusze publiczne lub europejskie, co mogłoby stymulować współpracę między firmami.

Wyzwania do wielkości. Przed pracodawcami i pracownikami z sektora hutnictwa stali stoi szereg wyzwań. Jednym z istotnych jest konieczność wyposażenia pracowników w kompetencje bazowe, które stanowiłyby solidną podstawę dla dalszego kształcenia zawodowego i nauki przez całe życie. Ponadto bardzo pożądane jest regularne aktualizowanie kwalifikacji zawodowych w związku z wdrażaniem nowych technologii i postępem technicznym.

Nie sposób ignorować znacznej liczby pracowników w wieku „50+” w sektorze. Wysoka średnia wieku pracowników oznacza konieczność opracowywania specjalnych programów szkoleniowych, które wykorzystywałyby metody dostosowane do sposobu uczenia się osób dorosłych/pracowników starszych. W znacznej większości przypadków pracownicy sektora hutniczego pracują długi czas w jednym przedsiębiorstwie – w konsekwencji może charakteryzować ich pewna „zasiedziałość” i brak skłonności do zmian, dlatego szkolenia powinny także zawierać element osławiania ze zmianą i zarządzania nią.

W przypadku szkoleń przekwalifikowujących, na przykład adresowanych do pracowników, którzy mają odejść z pracy w hutnictwie,

potrzebne są dodatkowe zachęty do podejmowania kształcenia pozwalającego zdobyć nową specjalizację czy nowy zawód.

Istotnym wyzwaniem jest kwestia rozwoju zawodowego pracowników tymczasowych. Przedstawiciele związków zawodowych i pracodawców wskazują generalnie na problem uregulowania zasad ich angażowania pod względem skali udziału w całkowitej liczbie zatrudnionych osób, czy też ich dostępu do kształcenia i szkolenia zawodowego. Kolejna ważna kwestia to organizacja mentoringu i transferu wiedzy wewnątrz firmy w przypadku pracowników tymczasowych. Odwrócenie trendu angażowania pracowników tymczasowych wydaje się nierealne, ale trzeba pamiętać, że powoduje ono także pozytywne skutki dla pracowników zatrudnionych w ramach tradycyjnej umowy o pracę: wzmacnia bezpieczeństwo ich zatrudnienia, stanowiąc bufor elastyczności. W tym świetle istotnym wyzwaniem jest przeciwdziałanie segmentacji wewnętrznego rynku pracy i pojawianiu się kategorii „lepszych” i gorszych” pracowników, także pod względem kwalifikacji zawodowych i dostępu do szkoleń.

Szkolnictwo zawodowe w Polsce jest oceniane jako nieadekwatne w stosunku do potrzeb przemysłu w ogóle, w tym hutnictwa stali. Negatywnie oceniana jest likwidacja szkół zawodowych, techników i klas patronackich. W tym kontekście konieczna jest bliska współpraca techników i uczelni wyższych z przedsiębiorstwami, aby wyposażyć absolwentów w potrzebne kwalifikacje zawodowe, na przykład poprzez organizację klas patronackich lub praktyk studenckich. Wpływa ona na bazowy (wejściowy) poziom kwalifikacji zawodowych, a więc pośrednio na to, jakie potrzeby pojawiają się na etapie późniejszym przed kształceniem pracowników. Wzmacnianie współpracy między przedsiębiorstwami hutniczymi a uczelniami

Szkolnictwo zawodowe oceniane jest jako nieadekwatne w stosunku do potrzeb przemysłu w ogóle, w tym dla hutnictwa stali. Negatywnie oceniana jest likwidacja szkół zawodowych, techników i klas patronackich.

mi wyższymi jest bardzo potrzebne. Wśród możliwych działań można wyróżnić na przykład zapewnianie stałego kontaktu między uczelnią a przedsiębiorstwem na zasadach partnerskich. Pozwoli to na realizację wspólnych inicjatyw, na przykład organizację seminariów i konferencji, wykorzystanie bazy technicznej przedsiębiorstw na potrzeby kształcenia ustawicznego, systematyczną organizację praktyk studenckich czy też zamawianie przez przedsiębiorstwo profilowanych studiów podyplomowych.

Partnerzy w doskonaleniu kwalifikacji.

Pracodawcy w większości przypadków są przekonani, że szkolenia zawodowe to ich odpowiedzialność i częstokroć nie widzą odpowiedniej roli dla związków zawodowych w kształtowaniu planów szkoleniowych. Związki zawodowe bardzo często uważają, że szkoleniami zawodowymi powinien zajmować się pracodawca i nie umieszczają tej tematyki wśród swoich priorytetów. Należy podkreślić, że w większości przypadków przedstawiciele związków zawodowych byli zadowoleni z działań szkoleniowych organizowanych przez pracodawcę i uważali je za wystarczające.

Związki zawodowe z różnych zakładów nie współpracują w kwestii kształcenia zawodowego. Nie istnieje także współpraca na poziomie sektora – obserwacja ta dotyczy zarówno pracodawców, jak i przedstawicieli związków zawodowych. Na poziomie indywidualnych przedsiębiorstw nie zaobserwowano systematycznej współpracy między związkami zawodowymi a zarządami zakładów hutniczych w odniesieniu do szkoleń zawodowych i doskonalenia zawodowego.

Obydwie strony zwróciły uwagę na brak odpowiednich regulacji, które mogłyby zachęcić związki zawodowe do jakiegokolwiek aktywności w tym obszarze, jak też dałyby im odpowiedzialność za określone działania. Przedstawicielom związków zawodowych często brakuje odpowiedniej wiedzy, aby efektywnie włączyć się w prace nad zagadnieniami związanymi ze szkoleniami zawodowymi.

Wydaje się, że najważniejsze wyzwania stojące przed związkami zawodowymi odnośnie doskonalenia kwalifikacji zawodowych pracowników to:

- uregulowanie kwestii reprezentatywności i „mówienie jednym głosem” – ta obserwacja jest ważna dla dialogu społecznego w ogóle, a nie tylko dla obszaru kwalifikacji zawodowych;
- rozpoczęcie dyskusji co do możliwej roli związków zawodowych w obszarze szkoleń zawodowych oraz określenie zakresów obowiązków, za jakie mogą stać się odpowiedzialne;
- podejmowanie tematu dostępności szkoleń i możliwości rozwoju zawodowego dla pracowników tymczasowych/świadczących pracę na rzecz przedsiębiorstwa;
- wspomaganie pracowników starszych w działaniach prorozwojowych i pomagającym im dostosować się (i zaakceptować!) zmiany zachodzące w sektorze i przedsiębiorstwie;
- wspomaganie pracowników w procesie przekwalifikowywania się.

Podsumowanie. W sektorze hutnictwa stali widzimy proces restrukturyzacji jakościowej. W ramach naturalnego procesu wymiany kadr następuje „wymiana” kwalifikacji pracowników. Odchodzą starsi pracownicy z częstokroć już niepotrzebnymi kwalifikacjami i przychodzą młodzi z nowymi kwalifikacjami. W najbliższych latach nastąpią bardzo liczne odejścia pracowników na emerytury. Zachodzi potrzeba intensywnej rekrutacji pracowników z kwalifikacjami bardzo poszukiwanymi. Nie zawsze mogą być one dostępne na rynku (kwalifikacje techniczne). Trudności w rekrutacji pracowników z odpowiednimi kwalifikacjami wynikają z dwóch podstawowych powodów: zamrożenia rekrutacji na ponad 10 lat, co zaburzyło naturalny proces przekazywania wiedzy stanowiskowej, oraz rozmontowania systemu kształcenia zawodowego, co znacznie ograniczyło pulę kandydatów.

Sytuację poprawia postęp technologiczny i zmiany w systemie organizacji pracy. Zakłady hutnicze potrzebują mniejszej liczby pracowników, w szczególności pracowników administracyjnych i zatrudnionych na stanowiskach robotniczych niewykwalifikowanych. Natomiast problemem pozostaje niskie zaangażowanie przedsiębiorstw w szkolenia. Nie ma żadnych działań na poziomie sektora czy też działań realizowanych we współpracy między przedsiębiorstwami. Szkolenia są najczęściej finansowane ze środków własnych pracodawcy.

Zakłady hutnicze dostosowują się do powyższych wyzwań poprzez wzmacnianie wielozawodowości pracowników i wzbogacanie zakresu ich pracy (*job enrichment*). Pracownik ma być w stanie wykonywać zadania związane z całym procesem produkcyjnym (lub z jego dużą częścią), a nie tylko zadania specyficzne, związane z zajmowanym miejscem pracy. Firmy korzystają także z pracowników tymczasowych/świadczących pracę na rzecz przedsiębiorstwa. Zjawisko to jest kontrowersyjną i różnie ocenianą praktyką. Związki zawodowe postrzegają ją jednoznacznie negatywnie jako „psującą” rynek pracy, oddalającą pracownika od pełnowartościowego zatrudnienia na czas nieokreślony. Krytykują także brak możliwości podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników tymczasowych/świadczących pracę na rzecz. Pracodawcy z kolei podkreślają, że jest to naturalny trend w zatrudnieniu, który pozwala na utworzenie „buforu bezpieczeństwa”. Z niego z kolei korzystają pracownicy zatrudnieni na stałe. Pracodawcy dodają także, że ta forma zatrudnienia jest często wyborem samego pracownika. ■

¹ Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie konkurencyjności przemysłu metalurgicznego*, Bruksela, 22 lutego 2008, KOM (2008) 108 wersja ostateczna, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0108:FIN:pl:PDF>, s. 6.

² Dane z badania ilościowego przeprowadzonego przez eksperta NSZZ Solidarność – Barbarę Surdykowską – w okresie: czerwiec–sierpień 2010.

Komisja Europejska zwraca uwagę na znaczenie zagadnienia jakości miejsc pracy na wspólnym rynku. Proponuje między innymi koncepcję „single contract” – formy zatrudnienia, którego bezpieczeństwo i stabilność wzrastałyby stopniowo
– pisze BARBARA SURDYKOWSKA

Trójstronne Forum Społeczne

w poszukiwaniu trójstronnego sojuszu na rzecz wysokiej jakości miejsc pracy w UE

Komisja Europejska zainicjowała Trójstronne Forum Społeczne (10–11.03.2011, Bruksela). Chce skłonić w ten sposób europejskich partnerów społecznych i władze państw członkowskich do dyskusji nad wyzwaniem rynku pracy. Komisarz Laszlo Andor zapowiedział, że spotkania tego typu odbywać się będą corocznie. Wydarzenie miało charakter bezprecedensowy. Do tej pory w obszarze rynku pracy Komisja pozostawiała inicjatywę państwom członkowskim bądź też zwracała się bezpośrednio o konsultacje do europejskich partnerów społecznych (jeżeli dane zagadnienie mieściło się w kompetencjach wspólnotowych).

Komisja Europejska dąży do wypromowania zestawu propozycji sprzyjających trwałej poprawie sytuacji na europejskich rynkach pracy. Mają one służyć realizacji strategii Europa 2020, która w zakresie rynku pracy zakłada osiągnięcie 75-procentowego wskaźnika zatrudnienia mężczyzn i kobiet. Dlatego proponowała agendę określaną potocznie mianem

„New Skills and New Jobs” (w 2010 roku)¹, która była omawiana w Brukseli. Jest ona rozszerzeniem wcześniejszej inicjatywy New Skills for New Jobs². Strategiczny cel jest zadaniem bardzo trudnym do osiągnięcia. We wcześniejszej Strategii Lizbońskiej odnotowano spektakularną porażkę w tym względzie. Obecnie kolejnym utrudnieniem jest kryzys gospodarczy. W ocenie Komisji można jednak teraz osiągnąć sukces, ale warunkiem jest to, aby podjąć energiczne działania skoncentrowane na czterech obszarach.

Po pierwsze potrzebne są **lepiej funkcjonujące rynki pracy**. Właściwym instrumentem ich modernizacji jest polityka opierająca się na modelu elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego (*flexicurity*): należy ponownie ją przeanalizować i dostosować do pokryzysowych warunków, aby przyspieszyć tempo reform, zredukować segmentację rynku pracy, wesprzeć równość płci i sprawić, aby zmiany statusu na rynku pracy stały się opłacalne.

Po drugie, wiąże się to ściśle z **potrzebą lepszych kwalifikacji siły roboczej**, która powinna być w stanie wносить wkład w ewolucję technologiczną i dostosowywać się do niej poprzez nowe systemy organizacji pracy. Jest to duże wyzwanie ze względu na szybko zmieniające się potrzeby w zakresie umiejętności oraz trwałe niedopasowanie ich na rynku pracy UE.

Sytuacja na rynku pracy UE 27

W lutym 2011 roku stopa bezrobocia w UE 27 wyniosła 9,5 procent (styczeń 2011 – 9,6 procent). W strefie euro bezrobocie wyniosło 9,9 procent. Niewielka poprawa w obrębie UE 27 wynika z poprawy sytuacji w 13 państwach. Poprawa nastąpiła w państwach bałtyckich (2,8 punktu procentowego – Łotwa, 1,8 – Estonia, 0,8 – Litwa), a także w państwach, które mają niższy od średniej unijnej wskaźnik bezrobocia (w Niemczech w 2010 roku bezrobocie zmniejszyło się o 390 tys., we Francji o 76 tys., w Szwecji o 55 tys., w Czechach o 41 tys.). Należy jednak pamiętać, że w części państw człon-

kowskich bezrobocie wzrosło w 2010 roku – są to między innymi: Hiszpania – 283 tys., Grecja – 196 tys., Bułgaria – 71 tys., Irlandia – 37 tys. W lutym 2011 roku bezrobocie było najwyższe w Hiszpanii (20,5 procent).

Najbardziej niepokojącym problemem jest bezrobocie osób młodych (do 25. roku życia), które wynosiło w lutym 20,4 procent. Najniższe bezrobocie osób młodych ma miejsce w Niemczech (7,4 procent) i Holandii (7,9 procent). W sześciu państwach członkowskich przekracza ono 30 procent, a najwyższe jest w Hiszpanii – 43,5 procent.

UE 27	2000	2008	2009	2010	Styczeń 2011	Luty 2011
Stopa bezrobocia	8,7	7,0	8,9	9,6	9,6	9,5
Mężczyźni	7,8	6,6	9,0	9,6	9,5	9,5
Kobiety	9,8	7,5	8,9	9,5	9,6	9,6
Osoby młode (do 25. roku życia)	17,4	15,5	19,7	20,6	20,5	20,4

Po trzecie, Komisja jest zdania, że należy doprowadzić do **poprawy jakości miejsc pracy**. Warunki pracy oraz zdrowie fizyczne i psychiczne pracowników muszą być brane pod uwagę, aby sprostać wymaganiom, z jakimi łączy się obecnie życie zawodowe, charakteryzujące się częstymi zmianami zatrudnienia, intensywniejszą i bardziej wymagającą pracą oraz nowymi formami jej organizacji.

Po czwarte, potrzebna jest skuteczniejsza polityka, która **stymuluje tworzenie miejsc pracy i popyt na pracę**. Należy zapewnić odpowiednie warunki do tworzenia większej liczby miejsc pracy, w tym w przedsiębiorstwach opierających swoją działalność na pracownikach o wysokich kwalifikacjach, zaawansowanych pod względem badań i rozwoju modeli biznesowych. Czynnikiem zachęcającym pracodawców do rekrutowania długotrwale bezrobotnych i innych pracowników, którzy odpływają z rynku pracy, mogą być wybiórcze redukcje pozapłacowych kosztów pracy lub odpowiednio ukierunkowane dofinansowanie zatrudnienia. Ważne jest także promowanie przedsiębiorczości i samozatrudnienia.

Możliwe kierunki działań. Komisja Europejska, wskazując newralgiczne jej zdaniem obszary, przypomina, że zgodnie z Traktatem i zasadą pomocniczości odpowiedzialność za osiągnięcie tych celów ponoszą przede wszystkim państwa członkowskie i one dysponują także większością koniecznych w tej dziedzinie instrumentów. W omawianym komunikacie pojawiają się jednak bardzo konkretne wskazówki dotyczące działań w każdym z tych czterech obszarów. Warto je wymienić, gdyż niezależnie od wspomnianej wcześniej zasady pomocniczości można się spodziewać intensywnego promowania takich działań z poziomu wspólnotowego.

W zakresie zagadnień *flexicurity* Komisja zwraca uwagę na konieczność analizy doświadczeń wynikających z kryzysu³ i wskazuje następujące priorytety:

1. Elastyczne i przewidywalne warunki umów
 - a. Redukcja segmentacji rynku pracy – Komisja wskazuje, że w sytuacji, w której mamy do czynienia z rynkiem pracy cechującym się dużą segmentacją, jedną z możliwości może być rozszerzenie za-

- stosowania umów na czas nieokreślony, z wystarczająco długim okresem próbnym i stopniowo zwiększającymi się uprawnieniami do ochrony socjalnej, dostępu do szkoleń, uczenia się przez całe życie i poradnictwa zawodowego. Miałoby to na celu zmniejszenie różnic dzielących obecnie pracowników tymczasowych i zatrudnionych na podstawie umowy na czas nieokreślony;
- b. Potrzeba mocniejszego zaakcentowania elastyczności wewnętrznej w okresie spadku koniunktury. W cyklu koniunkturalnym duże znaczenie ma zarówno elastyczność wewnętrzna, jak i zewnętrzna. Elastyczność wewnętrzna może pomóc pracodawcom dostosować nakłady pracy do tymczasowego spadku popytu i zachować te miejsca pracy, które warto, aby przetrwały w dłuższej perspektywie. Elastyczność wewnętrzna może na przykład przybrać formę dostosowania organizacji pracy lub czasu pracy (na przykład rozwiązania w zakresie pracy w zmniejszonym wymiarze czasu).
2. Kompleksowe podejście do uczenia się przez całe życie
 - a. Poprawa dostępu do uczenia się przez całe życie. Komisja wskazuje, że bardziej elastyczne ścieżki uczenia się mogą ułatwiać przechodzenie z jednej fazy pracy i uczenia się do innej, na przykład poprzez wprowadzanie podziałów programów kształcenia na moduły. Ścieżki kształcenia powinny także umożliwiać walidację uczenia się pozaformalnego i nieformalnego oraz opierać się na efektach uczenia się, a także na integracji systemów poradnictwa w zakresie uczenia się i poradnictwa zawodowego;
 - b. Przyjęcie podejścia uwzględniającego potrzeby pracowników w trudnej sytuacji, szczególnie pracowników o niskich kwalifikacjach, bezrobotnych, młodszych i starszych, pracowników niepełnosprawnych, osób cierpiących na zaburzenia psychiczne i migrantów. Publiczne służby zatrudnienia powinny oferować usługi poradnictwa zawodowego oraz odpowiednio ukierunkowane i dostosowane programy szkoleń i praktyk zawodowych;
 - c. Zwiększenie zaangażowania zainteresowanych stron i intensyfikacja dialogu społecznego na temat problematyki uczenia się przez całe życie. Komisja podkreśla, że szczególnie ważny jest dialog partnerów społecznych w kwestii skutecznych rozwiązań w zakresie podziału kosztów, zapewnienie kształcenia w miejscu pracy oraz promowanie współpracy między organizacjami sektora publicznego a biznesem;
 - d. Opracowanie skutecznych zachęt oraz rozwiązań w zakresie podziału kosztów. Ma to zwiększyć publiczne i prywatne inwestycje w ustawiczne szkolenie siły roboczej oraz zwiększenie uczestnictwa pracowników w uczeniu się przez całe życie. Środki te mogłyby obejmować: system ulg podatkowych, program bonów edukacyjnych skierowanych do określonych grup oraz konta szkoleniowe lub inne mechanizmy, poprzez które pracownicy mogliby gromadzić zarówno czas, jak i środki finansowe.
- Sektorowe rady ds. zatrudnienia i umiejętności.** Komisja wskazuje na potrzebę wyposażenia pracowników w umiejętności właściwe z punktu widzenia potrzeb rynku pracy i potrzeb w zakresie kwalifikacji. W całej UE obserwuje się podobne niedobory kompetencyjne w dziedzinach, które są kluczowe dla przyszłego rozwoju (nauki ścisłe, inżynieria, matematyka). Niedopasowanie potrzeb w zakresie umiejętności do ich podaży ma ważny komponent geograficzny: w 2009 roku zaledwie 2,4 procent ludności w państwach UE stanowili obywatele innych państw członkowskich. Komisja wskazuje na konieczność zwiększenia zdolności Unii do przewidywa-

nia i dostosowywania potrzeb rynku pracy oraz potrzeb w zakresie umiejętności. Chce to osiągnąć między innymi przez tworzenie sektorowych rad do spraw zatrudnienia i umiejętności. Komisja zwraca uwagę na konieczność zwiększenia mobilności geograficznej wewnątrz UE oraz wykorzystanie potencjału migracji. W kontekście migracji spoza Unii

zauważa, że ulepszenie systemu uznawania umiejętności i kwalifikacji zdobytych poza UE może znacząco zmniejszyć „marnotrawstwo mózgów” dobrze wykształconych migrantów zatrudnionych na stanowiskach wymagających niskich kwalifikacji.

Komisja swą uwagę koncentruje na prawodawstwie UE w zakresie jakości pracy i warun-

Przykładowe inicjatywy, które chce realizować Komisja Europejska w ramach „Programu na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia: europejski wkład w pełne zatrudnienie” (część strategii Europa 2020):

- a. Uzgodnione przez partnerów społecznych i państwa członkowskie odnowione podejście do idei *flexicurity* powinno zostać utrwalone w komunikacie na temat impulsu do odnowy polityki *flexicurity* w pierwszej połowie 2012 roku. Stanowi to istotny wkład do osiągnięcia poziomu zatrudnienia zakładanego w Strategii Europa 2020;
- b. W 2011 roku Komisja opracuje – w oparciu o prace prowadzone przez Komitet zatrudnienia – wszechstronną metodykę monitorowania postępów państw członkowskich w zakresie wdrażania *flexicurity*;
- c. Do końca 2011 roku Komisja ustanowi partnerstwo między służbami zatrudnienia z sektora publicznego, prywatnego i pozarządowego. W ramach partnerstwa oferowane będzie niewielkie dofinansowanie dla najlepszych projektów, ocenione i przetestowane najlepsze praktyki będą upowszechniane dzięki nowemu narzędziu internetowemu;
- d. W 2011 roku Komisja rozpocznie konsultacje z europejskimi partnerami społecznymi na temat europejskich ram restrukturyzacji;
- e. Od 2011 roku będzie wspierać „sojusz na rzecz wiedzy”, tj. współpracę między przedsiębiorstwami a ośrodkami kształcenia lub szkolenia na rzecz opracowania nowych programów kształcenia uwzględniających zapotrzebowanie na umiejętności w zakresie innowacji. Rozwijane będą praktyki zawodowe

w przedsiębiorstwach w ramach programu Erasmus oraz unijne doktoraty współfinansowane przez przemysł w ramach działań „Marie Curie”;

- f. Do 2012 roku przedstawi komunikat w sprawie europejskiej polityki na rzecz wielojęzyczności, w którym zostaną zaproponowane priorytety w zakresie szkolenia tak, aby osiągnąć wyznaczony cel „język ojczysty plus dwa języki obce”;
- g. Do 2012 roku opracuje we współpracy z państwami członkowskimi plan działania mający rozwiązać problem niedoboru pracowników sektora zdrowia;
- h. W 2012 roku przeprowadzi przegląd skuteczności prawodawstwa w dziedzinie informowania pracowników i konsultacji z nimi, jak również unijnych dyrektyw w sprawie pracy w niepełnym wymiarze czasu i umów o pracę na czas określony oraz ich wpływu na uczestnictwo kobiet w zatrudnieniu i na równość wynagrodzeń;
- i. Do 2014 roku Komisja przeprowadzi pełny przegląd prawodawstwa w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa;
- j. W 2011 roku we współpracy z państwami członkowskimi i partnerami społecznymi dokona przeglądu i usprawnienia koncepcji jakości pracy;
- k. W 2011 roku Komisja przedstawi główne zasady wspierania warunków sprzyjających tworzeniu miejsc pracy. Wśród nich znajdują się rozwiązania mające na celu zniesienie przeszkód administracyjno-prawnych przy zatrudnianiu i zwalnianiu z pracy, przy tworzeniu nowych przedsiębiorstw i samozatrudnianiu oraz zmniejszanie pozapłacowych kosztów pracy, a także przejście od pracy nieformalnej i nierejestrowanej do regularnego zatrudnienia.

ków pracy i stwierdza, że nie zawsze jest ono wystarczające. Ważne są „miękkie” instrumenty, takie jak analizy porównawcze, koordynacja polityki, wymiana dobrych praktyk, tworzenie wytycznych, ram działań, zasad postępowania i zaleceń.

W czwartym obszarze – wspierania tworzenia miejsc pracy – Komisja wskazuje, że zwiększenie rekrutacji może nastąpić poprzez redukcję pozapłacowych kosztów pracy (na przykład przejście z opodatkowania pracy do opodatkowania konsumpcji energii lub zanieczyszczeń). Ma to istotne znaczenie w czasach wysokiego bezrobocia, jako że koszty utrzymania systemu ubezpieczeń na wypadek bezrobocia najprawdopodobniej przeważą nad redukcją dochodów systemu ubezpieczeń społecznych. Kwestia ta jest szczególnie istotna dla osób, które napotykają szczególne trudności w znalezieniu nowego miejsca pracy po okresie recesji – na przykład jako osoby o niskich kwalifikacjach czy osoby długotrwale bezrobotne. Komisja wskazuje, że zachęty do przenoszenia miejsc pracy z gospodarki nieformalnej do legalnej sfery zatrudnienia są równie istotne: dobrym przykładem jest rozwój regularnego zatrudnienia

w sektorze pomocy domowej, opieki społecznej i innych działań niekomercyjnych, oferujący dostęp do rynku pracy osobom najbardziej od niego oddalonym.

Próba szukania sojuszników. W propozycjach Komisji Europejskiej łatwo można zauważyć potencjalne pola konfliktu, wynikające z odmiennych poglądów związków zawodowych i środowiska pracodawców, zwłaszcza w odniesieniu do promowania koncepcji *flexicurity*. W opinii europejskich związków zawodowych próba ta została skompromitowana na skutek niekontrolowanego rozwoju miejsc pracy niepewnych i o niskiej jakości⁴. Ponadto związki zawodowe krytycznie odniosły się do działań na rzecz dopasowania kwalifikacji europejskiej siły roboczej do potrzeb zmieniającego się rynku pracy. Miało to miejsce przy okazji promowania przez Komisję Europejską wcześniejszej inicjatywy „New Skills for New Jobs”.

Komisja Europejska zdecydowała się w trybie dość nagłym na zorganizowanie pierwszej konferencji o tak wyraźnej trójstronnej formule. Szuka sojuszników na rzecz wdrażania proponowanych rozwiązań w praktyce. W obradach

Europa 2020

Strategia Europa 2020 obejmuje trzy wzajemnie ze sobą powiązane projekty:

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

Nadrzędne cele:

- wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata powinien wynosić 75 procent;
- na inwestycje w badania i rozwój należy przeznaczyć 3 procent PKB Unii;

- należy osiągnąć cele 20/20/20 w zakresie klimatu i energii, w tym ograniczyć emisję dwutlenku węgla nawet o 30 procent, jeśli pozwolą na to warunki. A zatem emisję dwutlenku węgla należy ograniczyć o 20 procent w porównaniu z rokiem 1990, należy także zwiększyć udział odnawialnych źródeł energii w całkowitym zużyciu energii do 20 procent oraz zwiększyć efektywność wykorzystania energii o 20 procent;
- należy zmniejszyć o 10 procent liczbę osób przedwcześnie kończących naukę szkolną, a co najmniej 40 procent osób z młodego pokolenia powinno zdobyć wykształcenie wyższe;
- liczbę osób zagrożonych ubóstwem należy zmniejszyć o 20 milionów.

forum brali udział przedstawiciele związków zawodowych, w tym EKZZ oraz przedstawiciele organizacji pracodawców (BusinessEurope, CEEP, UAPME). Dominującą grupę stanowili jednak przedstawiciele administracji „brukselskiej” i państw członkowskich.

Debatę nad treścią agendy prowadzono w ramach czterech równoległych warsztatów: przewyższanie segmentacji na rynku pracy i wsparcie przejść przy pomocy mechanizmów *flexicurity*, wyposażenie ludzi w odpowiednie umiejętności dla zatrudnienia, poprawa jakości pracy i warunków pracy, wsparcie kreacji miejsc pracy. Niestety, zauważalne było, że forum przygotowywano w ostatniej chwili i bez jasnej wizji. Uczestnicy oczekiwali nowych impulsów ze strony Komisji, a ta nastawiona była raczej na wysondowanie opinii głównych interesariuszy o swoim komunikacie. Atmosfery dyskusji nie poprawiło wystąpienie komisarza do spraw zatrudnienia, Laszlo Andora, który wskazał, że głównym wyzwaniem dla państw Unii Europejskiej jest obecnie – obok tworzenia nowych miejsc pracy – konsolidacja finansów publicznych. Należy mieć na względzie, że europejskie związki zawodowe prowadzą od kilku miesięcy wspólną kampanię „No to austerity”, skupiającą się na walce z bezmyślnym, ich zdaniem, cięciem wydatków budżetowych i przerzucaniem kosztów wychodzenia z kryzysu wyłącznie na barki pracowników najemnych.

Ciekawie wypadły efekty dyskusji prowadzonych w trakcie warsztatów. W odniesieniu do *flexicurity* większość uczestników przychyliła się do krytycznej oceny związków zawodowych, iż kryzys pokazał słabość tej koncepcji. Badania potwierdzają, że wciąż pogłębia się segmentacja rynku pracy (przykładowo okresy zatrudnienia pracowników tymczasowych stają się coraz krótsze). Zmniejszaniu stabilności zatrudnienia towarzyszy także rosnący odsetek pracowników niemających odpowiednich warunków do podejmowania szkoleń w miejscu pracy.

W podsumowaniu warsztatu dotyczącego umiejętności i kwalifikacji wskazano na ko-

nieczność skoncentrowania działań na osobach „wypadających” z systemu edukacji przedwcześnie bez żadnych realnych umiejętności potrzebnych na rynku pracy. Szczególnie istotne jest w tym kontekście doradztwo zawodowe i poradnictwo zwłaszcza dla młodych osób wybierających kierunek studiów.

Warsztat dotyczący warunków pracy potwierdził coraz bardziej obserwowalne zróżnicowanie stanowisk pomiędzy stroną związkową a organizacjami pracodawców wobec potrzeby tworzenia przez Komisję Europejską metodologii mającej na celu porównywanie warunków pracy w poszczególnych państwach. Szczególnie zauważalna była negatywna reakcja pracodawców na pytanie, czy obecny moment jest właściwy na dokonywanie europejskiego przeglądu dyrektyw dotyczących warunków pracy. Sporo uwagi poświęcono także kwestii, czy widoczne są w państwach członkowskich efekty wdrożenia porozumień autonomicznych europejskich partnerów społecznych (porozumienie dotyczące stresu związanego z pracą i porozumienie dotyczące nękania i przemocy w miejscu pracy).

Potrzeba wspólnych działań. Agenda „New Skills and New Jobs” oraz Trójstronne Forum Społeczne zorganizowane z wyraźną intencją wspierania tej inicjatywy są dowodem, że Komisja Europejska postanowiła ocknąć się z marazmu koncepcyjnego. Chce po raz kolejny przygotować – bogatsza o doświadczenia ostatniego kryzysu – propozycje działań na rzecz ożywienia rynku pracy. Tym razem z wyraźniejszym wskazaniem na jakość miejsc pracy. Szczególną uwagę warto zwrócić na pojawiającą się w propozycji Komisji koncepcję „single contract” – formę zatrudnienia, którego bezpieczeństwo i stabilność wzrastałoby stopniowo.

Problemem jest to, że europejscy partnerzy społeczni zajmują często odmienne stanowisko wobec działań na płaszczyźnie wspólnotowej w zakresie rynku pracy. Środowisko pracodawców europejskich jest wstrzemięźliwe pod tym względem, co blokuje nieraz bar-

dzo wartościowe inicjatywy Komisji. Związki zawodowe reagują na to z coraz większym rozdrażnieniem. Pragną bowiem doprowadzić do oparcia rynku wewnętrznego UE o trzy równorzędne filary: gospodarczy, finansowy i społeczny⁵. Rozwój trzeciego filaru wymaga jednak wspólnego działania państw członkowskich oraz partnerów społecznych na poziomie wspólnotowym. ■

¹ Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów – Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia: europejski wkład w pełne zatrudnienie, COM (2010) 682.

² New skills for new jobs. Anticipating and matching labour market and skills needs, European Commission, COM(2008) 868 final.

³ W tym miejscu można zwrócić uwagę na dwa dokumenty: Konkluzje Rady „Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity” z 5 grudnia 2007 roku (dot. 16201/07) oraz Konkluzje Rady „Model flexicurity w czasach kryzysu” z 8 lipca 2009 roku (dot. 10388/09).

⁴ Ocena Johna Monksa, Sekretarza Generalnego EKZZ na Trójstronnym Szczycie Społecznym, 23.03.2011, [na stronie internetowej:] <http://www.etuc.org/a/8515>.

⁵ Wystąpienie Johna Monksa, Sekretarza Generalnego EKZZ 13.04.2011, „ETUC welcomes Commission moves towards Social Europe”, [na stronie internetowej:] <http://www.etuc.org/a/8585>.

Nie wolno tolerować żadnych przejawów nękania i przemocy w miejscu pracy – zadeklarowali partnerzy społeczni z Trójstronnej Komisji. Szefowie największych central związkowych i organizacji pracodawców podpisali wspólną deklarację dotyczącą eliminowania tych zjawisk. To ważny krok w zwalczaniu patologii w relacjach: pracownik – przełożony bądź między pracownikami – pisze IRENA DRYLL

Koszmar nękania i przemocy w pracy

wspólna deklaracja partnerów społecznych z TK

Partnerzy społeczni podpisali już drugie porozumienie z obszaru zagrożeń psychospołecznych w miejscu pracy. Pierwsze dotyczyło stresu związanego z pracą (6 października 2008 roku). Była to forma wdrożenia porozumienia podpisanego na poziomie europejskim (8 października 2004 roku). Drugie porozumienie, o którym tu mowa, zostało uzgodnione także w formie deklaracji (24 marca 2011 roku), a służy wdrożeniu w Polsce Europejskiego Porozumienia Ramowego z 26 kwietnia 2007 roku dotyczącego nękania i przemocy w miejscu pracy.

Porozumienie na poziomie europejskim podpisały organizacje pracowników (EKZZ) i pracodawców (Business Europe, UEAPME i CEEP). Natomiast wspólną polską deklarację w tej sprawie podpisały NSZZ „Solidarność”, OPZZ i FZZ oraz PKPP Lewiatan, Pracodawcy RP i ZRP. Zagrożenia psychospołeczne stają się wielkim problemem w świecie pracy. Światowa Organizacja Zdrowia szacuje, że do

2020 roku problemy psychiczne będą podstawową przyczyną niezdolności do dalszej pracy.

Deklaracja definiuje nękanie jako zjawisko polegające *na systematycznym i umyślnym znieważaniu, zastraszaniu lub poniżaniu pracowników lub przełożonych w okolicznościach związanych z pracą*. Z kolei przemoc określana jest jako naruszanie *nietykalności cielesnej lub godności osobistej pracownika lub przełożonego w tychże okolicznościach*. Przemoc nie dotyczy więc wyłącznie sfery fizycznej, obejmuje także sferę psychiczną.

Deklaracja już w pierwszym zdaniu formułuje cel: *Polscy partnerzy społeczni uznają, że eliminowanie i ograniczanie zagrożeń spowodowanych nękaniem i przemocą w miejscu pracy powinno być przedmiotem wspólnej troski pracodawców, organizacji pracodawców oraz pracowników i ich przedstawicieli, a także spotkać się z odpowiednim wsparciem ze strony władz publicznych*. Sygnatariusze tego dokumentu (...) *zalecają swoim członkom prowadzenie tych działań w duchu dialogu społecznego*. W deklaracji sprecyzowano zarówno działania zapobiegawcze, jak i sposób rozwiązywania problemów (patrz: ramka). Ponadto partnerzy zobowiązali się do:

- poruszania tej tematyki podczas negocjacji dotyczących zakładowych i ponadzakładowych układów zbiorowych pracy,

- powołania w ciągu trzech miesięcy specjalnego Zespołu ds. problematyki zjawiska nękania i przemocy w pracy. Każda

z organizacji z grona sygnatariuszy desygnuje do pracy w zespole dwóch przedstawicieli.

Deklaracja i przepisy

Deklaracja wskazuje, że prawo UE i prawo krajowe określają obowiązek pracodawcy w zakresie ochrony pracowników przed nękaniami i przemocą. Powinna ona mieć miejsce – zgodnie z prawem pracy – w trzech aspektach:

- obowiązek przeciwdziałania dyskryminacji w zatrudnieniu,
- obowiązek prowadzenia polityki antymobbingowej,
- obowiązek uwzględniania w ocenie ryzyka zawodowego także aspektów psychospołecznych.

Po pierwsze, należy podkreślić obecność norm dotyczących obowiązku pracodawcy przeciwdziałania dyskryminacji w zatrudnieniu (art. 94 pkt 4). Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 18 (3a) par. 5 pkt 2 przejawem dyskryminowania jest niepożądane zachowanie, którego celem lub skutkiem jest naruszenie godności pracownika i stworzenie wobec niego zastraszającej, wrogiej, poniżającej, upokarzającej lub uwłaczającej atmosfery (molestowanie). Pracodawcy, który nie przeciwdziała sytuacji sprzyjającej podejmowaniu przez pracowników aktów molestowania, może być postawiony zarzut dyskryminacji. Tak więc jeżeli pracodawca toleruje zarządzanie przez krzyk i przemoc, toleruje agresywne werbalne zachowania przełożonych (czy współpracowników), odpowiada za naruszenie zasady równego traktowania. Warto pamiętać, że zgodnie z art. 18 (3a) par. 5 pkt 2 kodeksu pracy przejawem dyskryminacji jest także działanie polegające na zachęcaniu innej osoby do naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu. Pracownicy zajmujący kierownicze stanowiska w zakładzie pracy są odpowiedzialni tak jak pracodawca za utrzymanie neutralnej, a nawet przyjaznej atmosfery w miejscu pracy i ponoszą odpowiedzialność za brak reakcji wobec dyskryminacyjnych zachowań podległych im pracowników (...).

Przepis art. 18 (3b) par. 1 kodeksu pracy zmienia rozkład ciężaru dowodu przewidziany

w art. 6 kodeksu cywilnego, według którego ciężar dowodu udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z tego faktu wywodzi skutki prawne. Kodeks pracy zwalnia pracownika z konieczności udowodnienia faktu jego dyskryminacji. Pracodawca musi udowodnić, że nie dyskryminuje pracownika.

Trzeba zauważyć, że o ile pracownicy mają świadomość istnienia w kodeksie pracy norm dotyczących mobbingu (art. 94(3) kodeksu pracy), to rzadko korzystają w praktyce z norm dotyczących równego traktowania. Wpływa stąd wniosek, że należałoby położyć nacisk na praktyczną znajomość uprawnień wynikających z zasady zakazu dyskryminacji w zatrudnieniu.

Po drugie należy wskazać na art. 94(3) par. 1 kodeksu pracy, który mówi, że pracodawca jest obowiązany przeciwdziałać mobbingowi. Aby wykluczyć lobbing konieczne są działania profilaktyczne, zapobiegawcze. Rolą zakładowych organizacji związkowych jest ocena, na ile profilaktyka antymobbingowa podejmowana przez pracodawcę jest efektywna.

Po trzecie należy podkreślić, że pracodawca, który dokonuje oceny ryzyka zawodowego (art. 226 kodeksu pracy) winien uwzględnić czynniki psychospołeczne (na przykład stres związany z pracą). Wynika to z rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 26 września 1997 roku (par. 39a ust. 1, zdanie 2) w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy. Wskazuje ono, że podczas oceny ryzyka zawodowego uwzględnia się wszystkie czynniki środowiska pracy oraz występujące przy wykonywanych pracach. Centralny Instytut Ochrony Pracy wskazuje, że pracodawcy często pomijają czynnik taki jak stres w ocenie ryzyka. Tym większa wydaje się rola zakładowych organizacji związkowych, aby ten aspekt uwypuklić.

Źródło: B. Surdykowska, Krótki przewodnik po Deklaracji dotyczącej nękania i przemocy w miejscu pracy, [na stronie internetowej:] www.solidarnosc.org.pl

Porozumienie autonomiczne. Deklaracja ma charakter porozumienia autonomicznego i w tym przypadku odpowiedzialność za jego wdrożenie spada na związki zawodowe i organizacje pracodawców z poszczególnych państw członkowskich.

Polscy partnerzy podpisali wspólną deklarację w tej sprawie cztery lata później niż europejczy. Problem nie stracił jednak na znaczeniu, wręcz zyskał na aktualności, gdyż zjawisko nękania i przemocy w pracy nie ustępuje. Przeciwnie, przybiera coraz bardziej finezyjne formy. Wpisuje się ono w definicję lobbingu. W literaturze funkcjonują bowiem zamiennie takie określenia jak: *przemoc, terror psychiczny, droczenie, szykanowanie, znęcanie się, molestowanie moralne i seksualne, nękanie, naruszanie godności itp.*

Rangę problemu potwierdza praca Elżbiety Robak przedstawiona w obszernym zbiorze opracowań naukowych analizujących kondycję polskich przedsiębiorstw¹. Autorka przypomina, że niemiecki psychiatra Heinz Leyman w latach 80. zeszłego wieku w oparciu o swoje badania określił mianem mobbingu terror psychiczny, jaki stosowano wobec niektórych pracowników w instytucjach gospodarczych. *Najprościej ujmując, pisze autorka, jest to trwające w czasie prześladowanie psychiczne jednostki przez inną osobę bądź też grupę osób, w celu jej destrukcji lub wyeliminowania z pracy.* Daje się jej w ten sposób do zrozumienia, że nie ma dla niej miejsca w grupie. Powiedziałabym jeszcze krócej – jest to zaszczucie i wygryzienie ze stanowiska bądź z firmy. Polscy badacze tego zjawiska, A. Bechowska-Gebhardt i T. Stalewski, definiują mobbing jako: (...) *nieetyczne i irracjonalne z punktu widzenia celów organizacji działanie, polegające na długotrwałym powtarzającym się i bezpodstawnym dręczeniu pracownika przez przełożonych lub współpracowników. Jest to poddanie ofiary przemocy ekonomicznej, psychicznej i społecznej w celu zastraszenia, upokorzenia i ograniczenia jej zdolności do obrony.* Zjawisko takie, ich zdaniem, odczuwane jest subiektyw-

nie, ale daje się intersubiektywnie potwierdzić. Mobber, podkreślając, stosuje w nim metody manipulacji od najbardziej subtelnych i niezauważalnych przez ofiarę po najbardziej drastyczne, które powodują u niej izolację społeczną, jej autodeprecjację, poczucie krzywdy, bezsilności i odrzucenia przez współpracowników, a w konsekwencji silny stres i choroby somatyczne oraz psychiczne. W skrajnych wypadkach może to prowadzić nawet do samobójstwa.²

Ogólnopolskie badania przywołane przez E. Robak wskazują, iż mobbing to patologia organizacyjna, która dotyczy wielu pracowników. Instytut Pracy Medycyny w Łodzi na podstawie badań z 2007 roku określił, że zakres tego zjawiska obejmuje niemal 30 procent badanych przedstawicieli różnych zawodów, a wyniki te potwierdzają badania CBOS dla całego kraju.

Późniejsze badania przeprowadzone przez M. Miedziak na ogólnopolskiej próbie i omówione w 2010 roku (*Zarządzanie zasobami ludzkimi*, nr 2) wskazują, że około 19 procent polskich pracowników przez przynajmniej pół roku było obiektem działań mobbingowych w miejscu pracy, z czego ponad 60 procent to osoby zatrudnione w sektorze publicznym. Wśród mobbowanych przeważały kobiety pomiędzy 20. a 30. rokiem życia z wykształceniem wyższym, zamieszkałe w dużych miastach. Do najczęściej odczuwanych przez nie skutków mobbingu należały: spadek zaangażowania w pracę, mniejsza efektywność i częstsze korzystanie „z chorobowego”.

Dwie duże serie badań mobbingu – na które powołuje się cytowana autorka – przeprowadziła K. Durniat i na ich podstawie oceniła, że **zjawisko to dotyczy około 25 procent badanych pracujących osób, a 53 procent jest w grupie ryzyka. Najczęściej sprawcą mobbingu jest przełożony (53 procent przypadków), mężczyzna (71 procent) o konfliktowej, dominującej osobowości. Wobec 83 procent ofiar mobbingu stosowano zachowania ośmieszające, krytykujące i poniżające.**³

Badania pokazują,
że zjawisko mobbingu
dotyczy około
25 procent pracujących,
a 53 procent znajduje się
w grupie ryzyka.

Działania zapobiegawcze i rozwiązywanie problemów

Partnerzy społeczni będą promować inicjatywy służące uwrażliwieniu pracodawców i pracowników na potrzebę działań prewencyjnych w odniesieniu do zjawiska nękania i przemocy w miejscu pracy.

W szczególności może to dotyczyć podejmowania takich działań jak:

- wskazywanie znaczenia identyfikacji przemocy i nękania w miejscu pracy, zapobiegania tym zjawiskom oraz skutecznego rozwiązywania problemów z nimi związanych;
- uświadamianie wagi identyfikacji czynników mogących powodować zagrożenie nękaniami i przemocą w miejscu pracy;
- podkreślanie potrzeby dbałości o przestrzeganie zasad współżycia społecznego w miejscu pracy;
- uświadamianie wartości wynikającej z dokonywania oceny ryzyka zawodowego z uwzględnieniem czynników mogących powodować zagrożenie nękaniami i przemocą w miejscu pracy.

Partnerzy społeczni uznają, że powyższe działania mogą być realizowane między innymi poprzez odpowiednio dobrane i przeprowadzane szkolenia.

Rozwiązywanie problemów dotyczących zjawiska nękania lub przemocy w miejscu pracy powinno odbywać się w sposób wskazany w części 4 Europejskiego Porozumienia Ramowego, z uwzględnieniem przejrzystych procedur, sformułowanych na szczeblu przedsiębiorstwa i uwzględniających następujące założenia:

- należy zachowywać dyskrecję, aby chronić godność i prywatność wszystkich osób, których dotyczy problem;
- żadne informacje nie mogą być ujawnione stronom niez zaangażowanym w dany przypadek;
- skargi powinny być badane i rozpatrywane bez zbędnej zwłoki;
- wszystkie zaangażowane strony powinny zostać wysłuchane w sposób bezstronny i być traktowane sprawiedliwie;
- skargom powinno towarzyszyć ich szczegółowe uzasadnienie;
- fałszywe oskarżenia nie będą tolerowane, a ich formułowanie spotka się z sankcjami;
- w niektórych przypadkach może zachodzić potrzeba uzyskania wsparcia zewnętrznego.

Procedury te powinny być przedstawione pracownikom w sposób przyjęty u danego pracodawcy.

Sygnatariusze niniejszej deklaracji oczekują od władz publicznych włączenia się w realizację jej celów poprzez:

- opracowanie narzędzi ułatwiających identyfikację czynników mogących powodować za-

grożenie nękaniami i przemocą w miejscu pracy, uwzględniających specyfikę sektorów, grup zawodowych oraz wielkość przedsiębiorstw,

- przygotowanie przy wsparciu partnerów społecznych akcji mającej na celu promocję, wśród przedsiębiorców i pracowników, potrzeby przeciwdziałania zagrożeniu zjawiskami nękania i przemocy w miejscu pracy oraz ich skutkom.

Partnerzy społeczni podkreślają, że prewencja wobec zagrożenia zjawiskiem nękania i przemocy w miejscu pracy powinna mieć charakter zindywidualizowany. Dlatego, szczególne znaczenie mają rozwiązania podejmowane na szczeblu zakładu pracy, dostosowane do specyfiki i potrzeb poszczególnych przedsiębiorstw.

- Strony niniejszej deklaracji będą promować włączanie tej problematyki do negocjacji układów zbiorowych pracy na poziomie ponadzakładowym i zakładowym, prowadzonych przez organizacje lub podmioty będące bezpośrednio lub pośrednio członkami stron niniejszej deklaracji.

W przypadku, kiedy podjęta zostanie decyzja o przeglądzie Europejskiego Porozumienia Ramowego, strony deklaracji bez zbędnej zwłoki podejmą wspólne działania przeglądowe na poziomie krajowym.

- Strony podkreślają, że cenna jest wymiana wzajemnych doświadczeń i dobrych praktyk dotyczących radzenia sobie ze zjawiskiem nękania i przemocy w miejscu pracy. W związku z tym podejmą starania w celu koordynacji tej wymiany oraz ustalania ewentualnych wspólnych inicjatyw. W terminie trzech miesięcy od podpisania deklaracji powołany zostanie Zespół ds. problematyki zjawiska nękania i przemocy w miejscu pracy.

Każda z organizacji-sygnatariuszy niniejszej deklaracji desygnuje do pracy w Zespole dwóch przedstawicieli.

Piotr Duda – Przewodniczący Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”;

Jan Guz – Przewodniczący Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych;

Tadeusz Chwałka – Przewodniczący Forum Związków Zawodowych;

Henryka Bochniarz – Prezydent Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan;

Andrzej Malinowski – Prezydent Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej;

Jerzy Bartnik – Prezes Związku Rzemiosła Polskiego.

I tu rysuje się podstawowy dylemat. Omawiana deklaracja partnerów społecznych wskazuje, że prawo UE i prawo krajowe określają obowiązek pracodawcy w zakresie ochrony pracowników przed nękaniami i przemocą. Również z badań wynika, że kadra zarządzająca firmą powinna stworzyć i zapewnić pracownikom bezpieczne warunki pracy, rozumiane nie tylko jako tradycyjne BHP, ale także pozbawione dysfunkcyjnego stresu, przemocy, poniżenia. *Każdy, nawet niewielki konflikt powinien być w miarę szybko zauważony i rozwiązany, gdyż to niezauważone spory i pozornie nieznaczące zachowania po pewnym czasie mogą przerodzić się – dowodzi E. Robak – w tak szkodliwy mobbing. Jej zdaniem profilaktyka antymobbingowa to dla firmy opłacalna inwestycja.*

Ale jak ją prowadzić skoro z szerokiego badania K. Durniat wynika, że w połowie zbadanych przypadków sprawcą mobbingu jest przełożony? Bardzo często, zbyt często, mobber to szef bądź szefowa. Trudno oczekiwać, by przejęli się oni deklaracją, której celem jest w dużej mierze – jak to ujmuje Barbara Surdykowska, prawniczka, ekspert NSZZ „Solidarność” – uwrażliwienie pracodawców i związków zawodowych na konieczność wykształcenia na szczeblu przedsiębiorstwa odpowiednich procedur mających za zadanie stworzenie skutecznego systemu zapobiegania zjawiskom nękania i przemocy w miejscu pracy⁴.

Mobbing jako... standard. Duże znaczenie dla wystąpienia mobbingowej patologii miały czynniki społeczno-organizacyjne. Naukowcy dowodzą bowiem, że istnieje określony zespół czynników sprzyjających mobbingowi. Wśród nich złe zarządzanie, przesadna dyscyplina pracy, rozbudowana i zhierarchizowana struktura organizacyjna, brak procedury rozwiązywania konfliktów i rozpatrywania skarg, niewykwalifikowani menedżerowie, przyzwolenie na działania nieetyczne, zła polityka personalna

i in. Warto przypomnieć, że przepis o zakazie mobbingu wpisano do polskiego kodeksu pracy już w 2004 roku. Jeszcze wcześniej parlament europejski przyjął rezolucję w sprawie nękania w miejscu pracy wzywającą członków do zwalczania tego zjawiska. Poparła ją także Komisja Europejska. Szacowano wówczas, podobnie jak obecnie, że w Unii około 15 procent aktywnych zawodowo jest ofiarami mobbingu. Sądząc z przytoczonych wyników polskich badań, można się obawiać, czy nie wyprzedzamy pod tym względem innych.

Codzienna praktyka także pokazuje, że nie jest to w polskich firmach zjawisko marginalne. Może wystąpić w każdym miejscu pracy, niezależnie od wielkości przedsiębiorstwa, obszaru działalności czy formy stosunku pracy. Halina Obraniak, wiceprzewodnicząca Federacji Związków Zawodowych Pracowników Ochrony Zdrowia i Pomocy Społecznej (OPZZ), a także działaczka związkowa z Ośrodka Pomocy Społecznej w Lubinie ocenia, że ludzie najczęściej identyfikują mobbing z formą wewnątrzzakładowego terroru uprawianego przez szefostwo. I słusznie, tylko że dziś, przynajmniej w ośrodkach pomocy społecznej i służbie zdro-

Wspólna deklaracja polskich partnerów społecznych ma doprowadzić nie tylko do tego, by zjawisko mobbingu, nękania i przemocy w pracy nie było akceptowane, ale krok po kroku zostało eliminowane.

wia, *mobbing występuje* – jej zdaniem – *masowo, jako standard*. Mamy do czynienia ze swoistą modą na mobbing, a pracownice – bo to najczęściej kobiety – w ochronie zdrowia i pomocy społecznej są na nią narażone bardziej niż w innych branżach. Przyczyna tkwi między innymi w doborze kadr na szczeblu samorządów i chorym prawie samorządowym. Według działaczy związkowych odpowiedzialne stanowiska w tej branży obsadzone są z reguły ludźmi niewykwalifikowanymi, których jedyną rekomendacją są znajomości we władzach samorządowych. Mobbing nader często okazuje się bardzo skutecznym środkiem służącym zamykaniu ust wszystkim krytykującym zarząd czy szefów (związkowcy przytaczają konkretne przykłady i wyroki sądu).

Zdaniem cytowanej powyżej działaczki związkowej *wprowadzenie do kodeksu terminu „mobbing” nie pociągnęło za sobą stworzenia dla związkowców (...) jakichś praktycznych instrumentów przeciwdziałania temu koszmarowi. Pracodawca może dowolnie interpretować przepisy, a my mamy związane ręce*².

Szansa w deklaracji. Koszmar nękania i przemocy – w formie naruszania godności osobistej – to zjawisko opisywane także w badaniach dotyczących wielkich sieci handlowych. Koalicja KABAT działająca na rzecz ochrony praw osób tam zatrudnionych, wspierana przez Komitet Integracji Europejskiej, dwa lata temu przedstawiła (wciąż aktualny) raport „Sytuacja pracowników super i hipermarketów”. Na podstawie wyników badań oceniono, że mobbing, czyli zastraszanie i poniżanie pracowników, jest tam tak powszechny, że *może być uważany za element polityki zarządzania personelem w tego typu placówkach*. Do najczęstszych form mobbingu należy karanie dochodzących swoich praw pracowników niekorzystnym grafikiem pracy, zastraszanie utratą pracy (*na twoje miejsce jest dziesięciu*) i uniemożliwianie osobom obsługującym kasy skorzystanie na przykład z toalety (*Ja jestem bezczelna. Jak któryś kierownik mówi mi: nie zejdziesz z kasy, to ja mówię: zsikam się na kasie*).³

Wspólna deklaracja polskich partnerów społecznych ma doprowadzić nie tylko do tego, by zjawisko mobbingu, nękania i przemocy w pracy nie było akceptowane, ale krok po kroku zostało eliminowane. Do walki z nim powinien stanąć oko w oko przede wszystkim szef organizacji lub zespołu pracowniczego (choć nie tylko) nieskażony tymi przypadłościami i wyposażony w odpowiednie kompetencje menedżerskie, zwłaszcza kompetencje społeczne (tzw. interpersonalne) i umiejętności społeczne. Te pierwsze determinują stopień, w jakim radzi on sobie z otoczeniem, a znakiem rozpoznawczym jest empatia (rozumienie uczuć i niepokojów innych osób). Te drugie polegają na motywowaniu do współpracy, łagodzeniu konfliktów, tworzeniu więzi

i porozumień itp. Miarą efektywności menedżera powinno być przeciwdziałanie tej patologii, a w momencie zaistnienia tych zjawisk – radzenie sobie z nimi.

Deklaracja stwarza szanse usuwania bądź ograniczania przyczyn mobbingu, czyli oddziaływania na czynniki ekonomiczno-społeczne i organizacyjne sprzyjające nękanii i przemocy w miejscu pracy. Ale są to tylko szanse, czas pokaże, czy i w jakim stopniu uda się je wykorzystać. ■

¹ *Rozwój, doskonalenie i funkcjonowanie przedsiębiorstw*, red. naukowa L. Kiełtyka. W części I – E. Robak, *Umiejętności menedżerskie związane z przeciwdziałaniem patologiom organizacyjnym i kształtowaniem efektywnych zespołów pracowniczych*, Difin, Warszawa 2010.

² A. Bechowska-Gebhardt, T. Stablewski, *Mobbing. Patologia zarządzania personelem*, Difin, Warszawa 2010.

³ K. Durniat, *Mobbing jako patologia organizacji i zarządzania – doniesienia z badań własnych*, [w:] *Socjologiczne, pedagogiczne i psychologiczne problemy organizacji i zarządzania*, red. S. Banaszak, K. Doktor, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Komunikacji i Zarządzania, Poznań 2009.

⁴ B. Surdykowska, *Krótki przewodnik po deklaracji dotyczącej nękania i przemocy w miejscu pracy*, [na stronie internetowej:] solidarność.org.pl

⁵ B. Stanisławski, *Ośrodki przemocy społecznej*, „Związkowiec OPZZ” nr 23 z 2010 – nr 01 z 2011.

⁶ www.kobietypraca.org/dokumenty/raportmerkety.pdf

Polsce trudno będzie spełniać wymogi unijnego Pakietu Energetyczno-Klimatycznego. Nasza energetyka opiera się na węglu, a stan jej infrastruktury jest bardzo zły. Ograniczanie emisji CO₂ będzie mogło mieć miejsce tylko w warunkach wielu wyrzeczeń i zagrożeń dla gospodarki, w tym sytuacji na rynku pracy. Konieczne jest przemodelowanie struktury naszej gospodarki, a także silna integracja działań państwa podejmowanych w ramach polityki klimatycznej z polityką gospodarczą – pisze TOMASZ GRZEGORZ GROSSE

Gospodarka: od wysokoemisyjnej do niskoemisyjnej wokół dostosowania polskiej gospodarki do wyzwań klimatycznych

Polska zobowiązała się do redukcji emisji gazów cieplarnianych. Ratyfikowała bowiem protokół z Kioto¹ oraz jako członek UE powinna respektować unijne regulacje, zwłaszcza uzgodnienia Pakietu Energetyczno-Klimatycznego (PEK), który został wynegocjowany w roku 2008 i jest sukcesywnie wprowadzany do unijnego porządku prawnego. Zobowiązania do redukcji emisji gazów cieplarnianych wpływają na sytuację polskiej energetyki i całej gospodarki.

Cele Pakietu Energetyczno-Klimatycznego są potocznie zwane „3 razy 20 na 2020” i dotyczą:

- zwiększenia do 2020 roku efektywności energetycznej o 20 procent w stosunku do „scenariusza BAU”²;
- zwiększenia do 2020 roku udziału energii ze źródeł odnawialnych do 20 procent całkowitego zużycia energii finalnej w UE;

- zmniejszenia do 2020 roku emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 20 procent w porównaniu z 1990 rokiem, z możliwością podwyższenia tej wielkości nawet do 30 procent – pod warunkiem, że inne kraje rozwinięte zobowiążą się do porównywalnej redukcji emisji, a wybrane kraje rozwijające się wniosą odpowiedni wkład na miarę swoich możliwości redukcyjnych. Warto zauważyć, że niektórzy politycy europejscy naciskają³, aby Unia przyjęła jednostronne zobowiązania redukcji emisji gazów o 30 procent bez względu na stanowisko państw pozaeuropejskich.

Gospodarka wysokoemisyjna. Spełnienie wymogów Pakietu jest w Polsce szczególnie trudne. Decyduje o tym kilka czynników. Po pierwsze, bardzo zły stan polskiej infrastruktury energetycznej. Szacunki ekspertów wskazują⁴, że około 40 procent bloków energetycznych ma ponad 40 lat. 15 procent ma ponad 50 lat, a więc powinny być natychmiast zatrzymane i odłączone od sieci. Bloków 30-letnich i starszych jest powyżej 70 procent. Dekapitalizacja elektrowni przekracza 73 procent, sieci przesy-

łowych 71 procent, sieci dystrybucyjnych 75 procent, a dekapitalizacja ciepłownictwa ponad 63 procent.

Zły stan infrastruktury systematycznie się pogłębia i nie przeciwdziała temu ani proces prywatyzacji energetyki, ani inwestycje komercyjne lub publiczne dokonywane w ostatnich latach. Są one zbyt skromne w stosunku do potrzeb, a dodatkowo blokowane przez niejasności formalno-prawne wynikające z implementacji PEK.

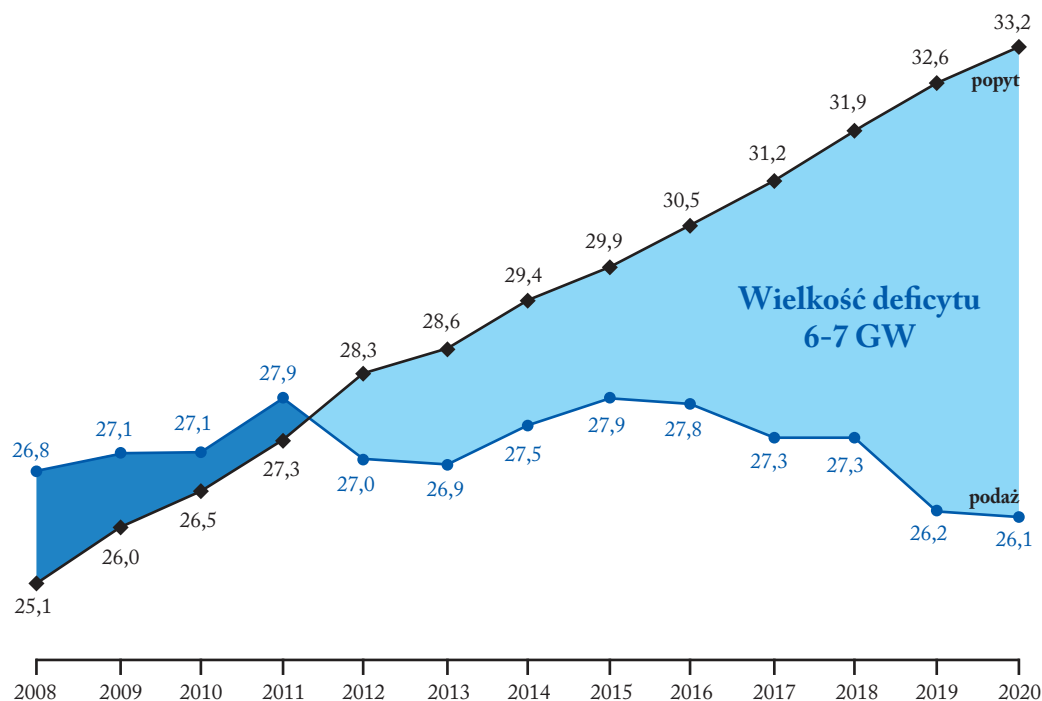
Szacunki naszego rządu⁵ wskazują, że w najbliższych latach niezbędne jest podwojenie dotychczasowych mocy energetycznych. Inwestycje modernizacyjne i nowe moce powinny sięgać 86 mld zł (21,5 mld euro) do roku 2015 i kolejne 49 mld zł (12,2 mld euro) do roku 2030. Bez tego już w 2011 pojawi się deficyt mocy energetycznych (por. wykres 1). W stosunku do potrzeb sięgnie on do 2030 roku około 25 procent (w scenariuszu bez dokonania niezbędnej amortyzacji). Ponadto, dekapitalizacja infrastruktury energetycznej po-

woduje, że potencjał redukcji emisji w Polsce do roku 2020 wynosi jedynie 3 procent (w odniesieniu do 2005 roku). Możliwości jej znaczącego obniżenia pojawiają się dopiero po 2020 roku, pod warunkiem przeprowadzenia istotnych inwestycji⁶.

Po drugie, w Polsce sektor energetyczny jest mało wydajny, co jest częściowo wynikiem złego stanu jego infrastruktury. W konsekwencji mamy wysoką energochłonność naszej gospodarki (jedną z najwyższych w Unii Europejskiej). Według szacunków rządu jest ona około trzykrotnie wyższa niż w „starych” krajach członkowskich (UE15).

Po trzecie, energetyka jest wysoko emisyjna, ponieważ blisko 95 procent energii jest w Polsce pozyskiwana z węgla kamiennego i brunatnego (średnia w UE to poniżej 30 procent). Posiadamy duże zasoby tego surowca i jest on podstawą bezpieczeństwa energetycznego kraju. Węgiel generuje dwukrotnie więcej CO₂ niż gaz ziemny. Właśnie dlatego implementacja PEK jest znacznie bardziej kosztowna

WYKRES 1. Szacowany deficyt energetyczny 2011–2030



Źródło: Polska 2030, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009, s. 180.

w Polsce niż w innych krajach UE, na przykład w krajach opierających swoje źródła energii na gazie (Holandia, Włochy, Irlandia, Wielka Brytania), energii nuklearnej (Francja, Szwecja, Belgia, Litwa, Słowacja) lub źródłach odnawialnych (Austria, Łotwa, Szwecja, Finlandia).

Udział energii ze źródeł odnawialnych (OZE) w Polsce stanowił w roku 2008 tylko 7,6 procent, gdy średnia unijna zbliżyła się w tym czasie do 18 procent. W opinii rządowych ekspertów¹ trudno będzie zrealizować

cele Pakietu w tym zakresie (w 2020 roku mamy osiągnąć poziom 15 procent udziału odnawialnych źródeł). W rezultacie Polska należy do największych emitentów gazów cieplarnianych w UE (por. tabela 1) i w stosunku do potencjału własnej gospodarki (mierzonej parytetem siły nabywczej PKB) należy do krajów mających największe potrzeby inwestycyjne i najsłabsze możliwości ich realizacji. Wśród wspomnianej grupy państw znajduje się większość nowych członków UE z Europy Środkowej.

TABELA 1. Emisja gazów cieplarnianych

	Emisja CO ₂ / GDP (PPP)(1) (kg CO ₂ / 2000 USD)		Emisja gazów cieplarnianych (milliony ton w przeliczeniu na CO ₂)				Ranking
	2008	Ranking	1997	2002	2007	Udział w EU-27 (%)	
EU-27			-	5 065,7	5 045,4	-	
Euro area		:	3.365,1	3 414,5	3 364,1	66,7	
OECD	0,38						
Belgia	0,34		145,1	142,9	131,3	2,6	
Bułgaria	0,64	2	83,8	66,5	75,8	1,5	
Republika Czeska	0,54	3	153,0	145,1	150,8	3,0	
Dania	0,28		79,8	68,6	66,6	1,3	
Niemcy	0,34		-	1 006,4	956,1	19,0	1
Estonia	0,78	1	21,3	18,1	22,0	0,4	
Irlandia	0,28		62,8	68,8	69,2	1,4	
Grecja	0,34		118,1	127,8	131,9	2,6	
Hiszpania	0,29		332,7	403,1	442,3	8,8	5
Francja	0,21		564,6	549,3	531,1	10,5	4
Włochy	0,28		528,7	555,8	552,8	11,0	3
Cypr	0,42	5	7,5	9,3	10,1	0,2	
Łotwa	0,24		12,0	10,7	12,1	0,2	
Litwa	0,26		22,6	20,6	24,7	0,5	
Luksemburg	0,33		9,8	11,3	12,9	0,3	
Węgry	0,33		79,9	78,0	75,9	1,5	
Malta	0,33		2,6	2,8	3,0	0,1	
Niderlandy	0,33		225,9	215,5	207,5	4,1	
Austria	0,25		83,1	87,0	88,0	1,7	
Polska	0,53	4	449,1	371,5	398,9	7,9	6
Portugalia	0,28		71,4	88,8	81,8	1,6	
Rumunia	0,41	6	166,7	146,7	152,3	3,0	
Słowenia	0,34		19,6	20,1	20,7	0,4	
Słowacja	0,38		49,9	49,0	47,0	0,9	
Finlandia	0,34		75,7	76,8	78,4	1,6	
Szwecja	0,15		72,6	69,6	65,4	1,3	
Wielka Brytania	0,28		708,1	655,8	636,7	12,6	2

(1) PPP: wg parytetu siły nabywczej.

Źródło: Europe in figures. Eurostat yearbook 2010, Eurostat 2010; 2010 Key World Energy Statistics, International Energy Agency 2010.

Pakiet wymuszania. Pakiet wymusza więc na Polsce (i innych państwach Europy Środkowej) wysokie koszty dostosowania do realizacji jego celów. Mogą one mieć poważne skutki dla funkcjonowania poszczególnych gospodarek, a więc również pogorszenia ich konkurencyjności cenowo-kosztowej na wspólnym rynku i w wymianie globalnej. Tym bardziej, że PEK nie uwzględnia specyfiki energetycznej tych krajów (na przykład nie bierze pod uwagę trudniejszego startu gospodarek opartych na węglu). W zasadzie nie uwzględnia również poziomu rozwoju poszczególnych państw.

Na przykład wprowadzony w Unii podział uprawnień do emisji (tzw. EU ETS) zakłada, że jedynie 10 procent spośród nich będzie dystrybuowane w oparciu o kryterium PKB na mieszkańca¹. Jest to zasadnicza różnica w stosunku do Protokołu z Kioto, w którym dawne kraje socjalistyczne były traktowane ulgowo i miały obniżyć emisję jedynie o 6 procent w stosunku do roku 1988. Pakiet klimatyczno-energetyczny nie tylko wprowadza bardziej restrykcyjne zobowiązania, ale dodatkowo nie uwzględnia redukcji dokonanej w krajach postsocjalistycznych przed 2005 rokiem (które najczęściej już znacząco przekraczają wymogi konwencji ramowej ONZ z Kioto).

Specjaliści wskazują również na inne elementy Pakietu, które niekorzystnie wpływają na słabiej rozwijające się gospodarki Europy Środkowej. Na przykład dotyczy to przydziału bezpłatnych uprawnień w okresie 2013–2020 dla sektorów przemysłowych zagrożonych przeniesieniem produkcji („ucieczką emisji”). Otóż przydziału tego dokonano w oparciu o wskaźniki (*benchmarks*) z najbardziej efektywnych i zaawansowanych technologicznie instalacji w Unii Europejskiej. Jest to korzystne dla najbardziej rozwiniętych państw o zmodernizowanej energetyce i odznaczających się wysokim

nasyceniem gospodarki technologiami energooszczędnymi.

Przydział uprawnień nie uwzględnia specyfiki paliwowej poszczególnych gospodarek, co będzie niekorzystne dla państw opierających się na węglu². „Niektóre sektory przemysłowe w Polsce (...) dostaną mniej uprawnień potrzebnych do produkcji od swoich konkurentów w innych krajach Unii Europejskiej.”³ Szacuje się, że polska gospodarka otrzyma w związku z tym o około 30 procent mniej uprawnień⁴. Dlatego eksperci przewidują możliwość ograniczenia inwestycji zagranicznych we wrażliwych sektorach lub realokacji produkcji do innych państw UE ponoszących mniejsze

koszty wytwarzania. W Polsce zagrożone są zwłaszcza przedsiębiorstwa sektorów najbardziej energochłonnych: hutniczego, chemicznego i rafineryjnego, mineralnego, papierniczego. Niektóre sektory nie zostały w ogóle uwzględnione przez Komisję Europejską (KE) na liście darmowych uprawnień ze względu na ryzyko „ucieczki emisji”⁵.

Polska znalazła się w grupie państw, które w latach 2013–2020 korzystają z prawa derogacji, czyli prawa do nieodpłatnych emisji w elektroener-

getyce (Polska otrzymała do 70 procent wszystkich darmowych uprawnień w 2013 roku, ale one sukcesywnie zmniejszają się w kolejnych latach). Dzięki temu zapewne nastąpi osłabienie tempa podwyżek energii dla przedsiębiorstw i konsumentów. Niemniej Komisja Europejska naciska na Polskę, aby w jak najmniejszym stopniu wykorzystywała darmowe emisje. Postuluje również powiązanie derogacji z dodatkowymi inwestycjami w instalacje CCS (instalacje wychwytywania i składowania CO₂)⁶.

Przedłużające się negocjacje z Komisją Europejską zamroziły inwestycje energetyczne w Polsce, a nawet skłaniają niektóre koncerny do wycofania się z polskiego rynku.

W przypadku nieumiejętnych działań publicznych nastąpi przerzucenie większości kosztów dostosowania naszej gospodarki do wymogów Pakietu Energetyczno-Klimatycznego na rynek, ten z kolei przerzuci koszty na odbiorców przemysłowych i indywidualnych.

Spółeczna Rada Narodowego Programu Redukcji Emisji

Prof. Krzysztof Żmijewski, sekretarz generalny Rady:

Rada powstała, aby dostarczać Ministerstwu Gospodarki i społeczeństwu kompetentnej, niezależnej i wszechstronnej strategicznej ekspertyzy, której celem jest budowanie w kraju potencjału do realizowania koncepcji zrównoważonego rozwoju Polski.

Rada jest dość unikalnym tworem w Polsce. Można ją porównać do brytyjskich quangos, czyli specyficznych instytucji, które są autonomiczne, niezależne od rządu, ale jednocześnie są współfinansowane ze środków publicznych. Innymi słowy są one quasi-rządowymi organizacjami, w odróżnieniu od organizacji pozarządowych. W naszym wypadku jest jeszcze inaczej, ponieważ sami finansujemy większość działań, w tym wszystkie działania merytoryczne wyrażające się w opracowywaniu analiz. Natomiast Radę powołało Ministerstwo Gospodarki, a dokładnie premier Waldemar Pawlak, który jest jej kreatorem. Powołał on jej członków, w tym przewodniczącego prof. J. Buzka, wiceprzewodniczących: prof. M. Kleibera i dra J. Steinhoffa. Ale ministerstwo nie finansuje prac analitycznych, które powstały i które są planowane. Członkowie Rady dobierani byli na podstawie dorobku, a nie poglądów. Liczyło się kryterium zdolności do posługiwania się argumentami i zobiektywizowaną wiedzą. Mamy osoby, które są ewidentnymi przeciwnikami energetyki atomowej, jak i jej otwartymi zwolennikami.

Warto podkreślić, że w wielu krajach funkcjonują podobne rady, które generują wiedzę ekspercką w obszarze energetyki i gospodarki niskoemisyjnej. Państwa zachodnie przeznaczają na nie znacznie większe zasoby, co pewnie przekłada się na wielkość i jakość działalności eksperckiej. W Wielkiej Brytanii istnieje Komitet do spraw Zmian Klimatu (*Committee on Climate Change*)*, którego powołanie zostało zaplanowane w akcie prawnym – *Climate Change Act*. Komitet liczy 9 członków i są to osoby wysoko opłacane ze środków publicznych. Korzystają także z obsługi technicznej i eksperckiej biura liczącego około 50 osób. Tymczasem nasi członkowie, których jest stu, pracują bezpłatnie. Poświęcają tyle czasu, ile pozwalają im ich obowiązki zawodowe. Olbrzymie różnice występują w zakresie wyposażenia technologicznego eksperckich stanowisk pracy. W Wielkiej Brytanii i w Holandii rząd oraz eksperci dysponują oprogramowaniem, które niemal natychmiast szacuje wpływ prawie każdej zmiennej energetycznej na gospo-

darkę. Korzystam z okazji, aby prosić Rząd o zakup takiego podstawowego narzędzia programowania strategicznego – dla siebie, dla nas – Rady – i dla całego społeczeństwa. My tego nie mamy. Można zatem sądzić, że tam bardziej cenią wiedzę ekspercką i w większym stopniu doceniają jej znaczenie dla kształtowania polityki państwa w tak ważnej dziedzinie. My wolimy stawiać pomniki.

Unikalną cechą naszej działalności jest konsultowanie naszych działań z kilkudziesięcioma organizacjami i instytucjami społeczeństwa obywatelskiego, a liczba ta stale rośnie! Radę traktujemy jako formę budowania dialogu wokół zagadnień energetycznych i rozwojowych. Rozumiemy, że człowiek ma dwoje oczu i patrzy na sprawy pod różnymi kątami. Chcemy łączyć i wypracowywać koncepcje, które będą komplementarne i dojrzałe. Chcemy też wpływać na przebieg debat publicznych w sprawach, którymi się zajmujemy. Dostrzegamy już efekty naszego działania. Dwa lata temu mówiliśmy, że elektroenergetyka wymaga inwestycji rzędu 50 mld euro do 2020 roku. Reagowano wówczas dość gwałtownie na takie projekcje finansowe. Mówiono, że poszaleliśmy. Obecnie jednak profesjonalne firmy mówią dokładnie to samo, instytucje publiczne – również.

Do tej pory Rada wykonała cztery istotne przedsięwzięcia analityczne dla Ministerstwa Gospodarki. Na jego zamówienie opublikowaliśmy Zieloną Księgę Narodowego Programu Redukcji Emisji i cykl opracowań pod nazwą „mapy drogowe” (dotyczą one takich zagadnień jak: bezpieczeństwo energetyczne, czyste technologie węglowe, efektywność energetyczna, mechanizmy handlu energią, energetyka jądrowa, inwestycje w energetykę). Opracowaliśmy również założenia dla Narodowego Programu Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej. Ponadto mamy znacznie zaawansowaną pracę nad Białą Księgą Narodowego Programu Redukcji Emisji Gazów Ciepłarnianych, w której przedstawimy wybór działań mogących odwrócić te trendy w energetyce i gospodarce, a które uznajemy za zagrożenie. O ile Zielona Księga była diagnozą sytuacji, o tyle Biała wskaże na jej kurację.

Podjęliśmy się trudnego zadania, ale sprostamy mu. To są kwestie zupełnie fundamentalne dla naszego społeczeństwa, gospodarki i naszej przyszłości. Problemem jest to, że pomimo ich kluczowego znaczenia dla przyszłości, nie wywołuje to adekwatnej reakcji w postaci głębszego zainteresowania,

debaty itp. Zdaję sobie sprawę z naszego trudnego dziedzictwa, które daje znać o sobie. Po latach zamknięcia w przysłowiowej klatce, okazuje się, że nieadekwatnie reagujemy na zagrożenia rozwojowe. Poprzedni system nas w pewnym sensie chronił przed nimi, kosztem utraty wolności. W konsekwencji dziś mamy trudności, aby odpowiednio szybko i sprawnie dostosowywać się do wymogów i wyzwań. Do tego należałoby dodać kwestie słabości kapitału społecznego i kulturowego, które narzucają kolejne ograniczenia. Ich suma widoczna jest również w energetyce. Jak widzimy, w rozwiniętym świecie nadszedł czas na zwiększenie roli tak zwanej zielonej energetyki. U nas nie udaje się to w odpowiedniej skali. Mamy zasoby – olbrzymie tereny rolne, mamy ludzi – rolników, specjalistów. Jednak stało się tak, że Niemcy mają 5 tys. biogazowni, my – 5. Okazuje się, że tam powstała świetna infrastruktura współpracy właścicieli instalacji

biogazowych z rolnikami. Podpisywane są wieloletnie umowy na dostawę biomasy. Dzięki temu przedsiębiorcy mogą zaciągać wieloletnie kredyty na zakup instalacji biogazowych, farmerzy na rozwój plantacji. Szybki rozwój zielonej energetyki nastąpił, bo Niemcy umieli stworzyć odpowiednie otoczenie instytucjonalne, które sprzyja rozwojowi tego typu energetyki. My jesteśmy wciąż w trakcie jego tworzenia. Nasze problemy mają charakter zarówno kulturowy (niski poziom kapitału społecznego), jak i strukturalny (mamy inną strukturę agrarną niż Niemcy). W konsekwencji nie rozwinął się właściwy system kontraktacji dostaw od plantatorów. A to jest kluczowa bariera.

Adres internetowy Społecznej Rady Narodowego Programu Redukcji Emisji: <http://www.radanpre.pl/>

* <http://www.theccc.org.uk/>

Emisje poza energetyką. Polska, podobnie jak inne kraje UE, musi zmniejszać emisje także w innych sektorach gospodarki, które nie są objęte systemem UE ETS, czyli systemem handlu uprawnieniami do Emisji CO₂ w energetyce i przemyśle. Polska ma możliwość zwiększenia emisji o 14 procent w tych innych sektorach, natomiast niektórzy eksperci⁷ prognozują, że wzrost emisji w latach 2005–2030 może wynieść aż 68 procent. A zatem decyzja KE może okazać się dalece niewystarczająca. Paradoksalnie, wzrost emisji na przykład w transporcie jest w dużym stopniu stymulowany przez inwestycje komunikacyjne, które są finansowane z funduszy UE.

Podsumowując, należy zauważyć, że skutki wprowadzenia PEK będą szczególnie wysokie w państwach mających niekorzystną strukturę źródeł energetycznych, a jednocześnie słabszych gospodarczo. W przypadku Polski niektórzy eksperci oceniają potrzeby inwestycyjne na 92 mld euro do roku 2030⁸. Ekspert Międzynarodowej Agencji Energetycznej⁹ oceniają, że w tym samym okresie implementacja PEK, w tym rozbudowa i modernizacja infrastruktury energetycznej w Polsce, może kosztować około 195 mld euro. Krajowi specjaliści¹⁰ zakładają jeszcze większe koszty: od 265 do 320 mld euro.

Jak widzimy, skala tych inwestycji jest niewspółmierna do poziomu naszego rozwoju ekonomicznego. W ten sposób Pakiet przynosi asymetryczne koszty i korzyści dla poszczególnych państw UE. Bogatsze gospodarki mogą odnieść znacznie większe korzyści. Posiadają rozwinięte technologie ekologiczne i są mniej zależne od węgla. Dodatkowo polityka europejska nie uwzględnia krajowych zasobów energetycznych w Polsce, a więc również aspektu bezpieczeństwa gospodarczego.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na ważny aspekt. Otóż Unia przyjęła metodykę ustalania odgórnych pułapów redukcji emisji, która okazała się jak dotąd nieskutecznym mechanizmem w polityce zewnętrznej. Dowodzi tego fiasko negocjacji podjętych na konferencji klimatycznej w Kopenhadze. Wysiłki Europy na rzecz ochrony klimatu nie przynoszą więc spodziewanych efektów dla powstrzymania wzrostu temperatury. Wielu ekspertów zwraca jednak uwagę na to, że działania Unii mają także inne poważne cele polityczne i gospodarcze poza względami ekologicznymi. Są one między innymi związane z próbą odgrywania przez Unię większej roli w polityce międzynarodowej (jako tzw. potęgi normatywnej, czyli takiej, która określa standardy działania w ważnych sferach)¹¹, jak również wzmocnienia po-

zycji instytucji wspólnotowych (na przykład KE) w polityce zewnętrznej UE.

Podkreśla się, że wysiłki „klimatyczne” Unii służą także idei wzmacniania społecznej akceptacji dla integracji europejskiej. Wynika to z faktu, że większość społeczeństw zachodnio-europejskich przychylnie odnosi się do ekologii¹². Ponadto widoczne jest to, że w ramach działań chroniących klimat, Unia realizuje także cele gospodarcze, jak wzmacnianie konkurencyjności niektórych gospodarek europejskich, zarówno na arenie globalnej, jak i na wspólnym rynku. Chodzi przede wszystkim o wykorzystanie przewagi w dostępie do technologii niskoemisyjnych i czystszych źródeł energetycznych. Szczególnie ciekawe jest oddziaływanie Pakietu na konkurencyjność poszczególnych gospodarek państw UE.

Działania Unii przynoszą korzyści krajom wyżej rozwiniętym, które dysponują przewagą technologiczną, a jednocześnie nakładają poważne koszty na gospodarki słabsze i opierające się na węglu. W konsekwencji następuje obniżanie konkurencyjności cenowo-kosztowej tych drugich. Widzimy zatem próbę wykorzystania przez niektóre państwa członkowskie regulacji unijnych do zwiększenia swoich korzyści gospodarczych¹³. Ponadto wskazuje na to także fakt, że państwa najwyżej rozwinięte w UE (najwięksi płatnicy netto do budżetu UE) wywierają silną presję finansową na najsłabszych członkach Wspólnoty. Te pierwsze państwa deklarują, że utrzymają transfery finansowe – czyli pomoc dla niżej rozwiniętych państw UE w ramach polityki spójności – jeśli te drugie zgodzą się na wyższy poziom redukcji CO₂ do 2020 roku (30-procentową redukcję)¹⁴.

Polska strategia niskoemisyjnej gospodarki. Polska potrzebuje silnej polityki wspierającej niskoemisyjną gospodarkę. W ostatnich latach podjęto prace planistyczne w tym kierunku. Początkowo dotyczyły one przede wszystkim sfery ekologicznej, a dopiero później gospodarczej. Władze publiczne podejmują działania zazwyczaj w reakcji na regulacje i polityki europejskie, czasami z dość dużym opóź-

nieniem (w stosunku do dyskusji strategicznej, która toczy się na szczeblu unijnym). Problemem jest też widoczny brak ciągłości między działaniami kolejnych rządów (rozproszenie dokumentów i celów strategicznych, zwłaszcza na szczeblu resortowym). Głównym dokumentem strategicznym w ostatnich latach była Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015 (SRK) przyjęta na jesieni 2006 roku¹⁵. Po zmianie rządu w roku 2007 pozostała ona jako obowiązująca, ale bez istotnego znaczenia. Wprawdzie nowy gabinet przyjął pod koniec 2008 roku wstępne założenia aktualizacji SRK, ale później faktycznie zawiesił prace w tym kierunku i rozpoczął opracowywanie osobnego dokumentu mającego być długofalową strategią rozwoju kraju. Do końca kadencji rządu taki dokument może nie powstać. W tej sytuacji podstawowymi dokumentami wyznaczającymi politykę rządu w latach 2007–2011 jest Krajowy Program Reform na lata 2008–2011 (KPR)¹⁶ oraz Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 (NSRO)¹⁷. Oba zostały przygotowane na potrzeby uczestnictwa Polski w realizacji polityk unijnych oraz korzystania z funduszy UE. Pierwszy miał realizować w Polsce Strategię Lizbońską, natomiast drugi służyć wdrażaniu polityki spójności.

W analizowanych dokumentach strategicznych można znaleźć sześć głównych priorytetów. Wszystkie odwołują się do nadrzędnego celu, jakim jest budowanie konkurencyjności polskiej gospodarki. Spośród wskazanych priorytetów najważniejsze znaczenie dla polityki gospodarczej państwa wydają się mieć trzy, tj. (1) rozwój innowacyjnej gospodarki, (2) rozwój infrastruktury służącej konkurencyjności gospodarczej oraz (3) rozwój kapitału ludzkiego. Priorytet dotyczący rozwoju instytucjonalnego ma na celu poprawę efektywności wdrażania polityk publicznych, a zwłaszcza sprawniejsze implementowanie polityk, regulacji i funduszy UE. Natomiast pozostałe priorytety dotyczące rozwoju obszarów wiejskich i regionów faktycznie realizują wcześniej wymienione priorytety w układzie terytorialnym kraju.

Wszystkie analizowane dokumenty wspominają o unijnym PEK. Jednak w bardzo ogólny sposób odnoszą się do celów polityki niskoemisyjnej i rozwoju energetyki (tabela 2). Skupiają się przy tym na ochronie środowiska, a nie wspieraniu krajowej gospodarki w celu łatwiejszego dostosowania do wymogów PEK. Na podstawie lektury tych dokumentów trudno mówić, że istnieje u nas „zielona” polityka przemysłowa lub niskoemisyjna polityka gospodarcza. Wyjątkiem jest SRK, która zakłada przygotowanie wieloletnich programów rozwoju poszczególnych branż przemysłowych przy zapewnieniu realizacji celów niskoemisyjnej gospodarki i dostosowania do unijnych regulacji ekologicznych¹⁸. Świadczy to o tym, że choć dokumenty rządu powstają w odpowiedzi na działania Unii Europejskiej, to jednak w niektórych dziedzinach z wyraźnym opóźnieniem wobec prac europejskich.

Tymczasem w ostatniej strategii gospodarczej UE „Europa 2020” kraje członkowskie

przyjęły, że jednym z najważniejszych instrumentów rozwoju jest „zielona” polityka przemysłowa¹⁹. Ponadto, przepisy unijne zezwalają nawet na pomoc publiczną dla sektorów narażonych na wysokie koszty zakupu energii elektrycznej i narażonych na przenoszenie produkcji za granicę. Jednak regulacje unijne nie są precyzyjne, a dodatkowo państwo polskie ma ograniczone możliwości pomocy w sytuacji zwiększającego się zadłużenia publicznego.

Należy również pamiętać, że polityki unijne są wewnętrznie zróżnicowane, a niekiedy nawet sprzeczne pod względem stosowanych koncepcji naukowych i celów merytorycznych. Dokumenty polskiego rządu nawiązują głównie do idei liberalnych, które obowiązują w unijnej polityce konkurencji, oraz do podstawowych kierunków polityki spójności, premiującej w państwach Europy Środkowej rozwój infrastruktury komunikacyjnej i ekologicznej. Znajduje to odzwierciedlenie w dokumentach rządu. Akcentują one silniej rolę inwestycji w infrastrukt-

TABELA 2. Cele polityki gospodarczej polskiego rządu (2007–2011) w zakresie niskoemisyjnej gospodarki i rozwoju energetyki

Najważniejsze priorytety polityki gospodarczej	Główne dokumenty strategiczne		
	SRK 2007–2015	KPR 2008–2011	NSRO 2007–2013
Rozwój innowacyjnej gospodarki	– rozwój technologii na rzecz ochrony środowiska i obniżenia emisji gazów cieplarnianych; – ochrona konkurencji, liberalizacja rynku energii, prywatyzacja; – budowa silnych firm energetycznych zdolnych do konkurencji międzynarodowej; – dostosowanie tradycyjnych gałęzi przemysłu do wymogów ochrony środowiska.	– zapewnienie konkurencji na rynku energii, prywatyzacja; – wykorzystanie innowacyjnych rozwiązań w zakresie ochrony środowiska (w tym promocja czystych technologii węglowych); – promocja efektywności energetycznej (w tym poprzez system podatkowy).	– rozwój i wprowadzanie nowych technologii ekologicznych i energetycznych.
Rozwój infrastruktury	– poprawa bezpieczeństwa energetycznego kraju, w tym poprzez dywersyfikację źródeł energii, rozbudowę sieci dystrybucyjnych i zdolności magazynowania surowców energetycznych; – poprawa efektywności energetycznej; – rozwój OZE; – rozwój energetyki nuklearnej.	– budowa i modernizacja infrastruktury energetycznej, w tym elektrycznej i gazowej; – rozwój OZE.	– zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego (w tym dywersyfikacja źródeł zaopatrzenia, budowa sieci przesyłowych z innymi państwami UE i zdolności magazynowania surowców); – poprawa efektywności energetycznej; – rozwój OZE.
Rozwój kapitału ludzkiego	–	–	–

turę transportową oraz systemy ochrony środowiska, a nie inwestycje w energetykę. Tymczasem niewątpliwie potrzebujemy więcej działań z obszaru polityki przemysłowej, która mogłaby wesprzeć przedsiębiorstwa w zakresie kosztownego zmniejszania emisji gazów cieplarnianych. Proponowane są natomiast rozwiązania liberalizujące rynek energii, zapewniające swobodę konkurencji i prywatyzację przedsiębiorstw państwowych.

Widoczna jest przy tym pewna niekonsekwencja w dokumentach strategicznych. Przykładowo SRK przewiduje budowanie silnych grup przemysłu energetycznego i paliwowego w celu sprostania międzynarodowej konkurencji. Taka wizja powstała w gabinecie z udziałem partii Prawo i Sprawiedliwość (2005–2007), która przyjęła ten dokument. W polityce gospodarczej jej politycy kierowali się w mniejszym stopniu poglądami liberalnymi. Kolejny rząd preferował rozwiązania innego typu. Inaczej postrzegał także koncepcję horyzontalnej polityki przemysłowej w Polsce²⁰, której próbę odbudowania podejmował poprzedni gabinet. Po transformacji gospodarczej w 1989 roku rządy nie prowadziły tego typu działań. Zamiast tego skupiały się na prywatyzacji państwowych przedsiębiorstw i przyciąganiu zagranicznych inwestorów, a także budowaniu instrumentów wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw²¹. Po zmianie rządu w roku 2007 prace nad wyżej wspomnianą horyzontalną strategią przemysłową nie były kontynuowane.

Kapitał ludzki niskoemisyjny. Za problem należy uznać fakt, że powyższe dokumenty strategiczne nie zawierają propozycji działań na rzecz rozwoju kapitału ludzkiego. Chodzi o taki kapitał, który miałby zastosowanie do wzmacniania modelu niskoemisyjnej gospodarki. A zatem jeden z trzech głównych priorytetów polityki gospodarczej kolejnych rządów nie został w praktyce włączony do planowania działań w zakresie zmniejszania emisji. Dodatkową trudnością jest to, że w Polsce nie ma tradycji przygotowywania strategii politycz-

nych, ukierunkowanych na rozwiązywanie konkretnego problemu, które jednocześnie łączyłyby w sobie działania kilku resortów. Przykładowo nie ma strategii niskoemisyjnej polityki przemysłowej, która koordynowałaby działania różnych ministerstw, a jednocześnie zapewniałaby realizację najważniejszych priorytetów polityki gospodarczej rządu. Wprawdzie w 2010 roku powstały w Ministerstwie Gospodarki założenia Narodowego Programu Redukcji Emisji Gazów Ciepłarnianych, ale jest to dokument bardzo ogólny. Znalazły się w nim jedynie wstępne propozycje działań będących zasadniczo w kompetencji resortu gospodarki. Doświadczenie wskazuje, że w poszczególnych ministerstwach powstają rozliczne strategie sektorowe, które najczęściej obejmują dość wąsko nakreślone zadania danego resortu. Jedy- nym wyjątkiem są dokumenty opracowywane w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego (to tutaj powstała SRK i NSRO).

Można przywołać wiele dokumentów sektorowych, które powstały w ostatnim czasie i mają na celu implementację unijnego PEK w Polsce¹. Jednak w naszym kraju nie nastąpiła integracja polityki klimatycznej z gospodarką. Strategią, która w największym stopniu wskazuje na priorytety rządu odnoszące się do niskoemisyjnej gospodarki, jest obecnie Polityka energetyczna Polski do 2030 roku (PEP)². Nawiązuje ona bezpośrednio do PEK, a trzy główne cele tego Paktu zostały wprost przeniesione – jako priorytety – do tej strategii. W ten sposób strategia energetyczna Polski skupia się bardziej na implementacji PEK, a w mniejszym stopniu na realizacji krajowej polityki gospodarczej. Jest to widoczne na przykładzie stosunkowo nielicznych instrumentów wsparcia kierowanych do przedsiębiorstw. Podobnie jak i w innych wcześniej omówionych dokumentach, jednym z głównych mechanizmów dostosowania przemysłu do regulacji UE jest liberalizacja rynku, co prowadzi w dużym stopniu do przerzucenia kosztów nowych inwestycji na odbiorców energii. Rząd stara się również zwiększyć obowiązki samorządów terytorialnych w zakresie inwestycyjnym.

TABELA 3. Cele i działania w zakresie niskoemisyjnej gospodarki w odniesieniu do priorytetów polityki gospodarczej (2007–2011)

Główne priorytety polityki gospodarczej	Cele niskoemisyjnej gospodarki (na podstawie PEP)					
	Zaawansowane technologie	Konkurencja na rynku energii	Efektywność energetyczna	Bezpieczeństwo energetyczne	Rozwój odnawialnych źródeł energii – OZE (3)	Rozwój energetyki nuklearnej
Rozwój innowacyjnej gospodarki	– rozwój czystych technologii węglowych (CCS) i ich implementacja w gospodarce; – rozwój technologii wykorzystujących metan uwalniany w kopalniach węglowych; – rozwój innych technologii energooszczędnych, w tym jądrowych i OZE.	– prywatyzacja przedsiębiorstw energetycznych i surowcowych; – ochrona konkurencji w sektorach energetycznych; – znoszenie barier przy zmianie sprzedawcy energii przez odbiorców; – liberalizacja rynku energii (w tym uwolnienie cen dla odbiorców indywidualnych); – tworzenie rynku spot i rynku kontraktów terminowych energii elektrycznej; – tworzenie silnych grup kapitałowych na bazie spółek surowcowych i energetycznych.	– ustalenie narodowego celu wzrostu efektywności energetycznej; – stymulowanie rozwoju kogeneracji; – oznaczenie energochłonności urządzeń i produktów oraz wprowadzenie dla nich standardów zużycia energii.	– promocja wdrażania czystych technologii węglowych; – zwiększanie dostępu do złóż naturalnych w Polsce (w tym również węglowych); – wsparcie dostępu polskich przedsiębiorstw paliwowych do zagranicznych złóż surowców; – ograniczanie możliwości wrogiego przejęcia krajowych spółek energetycznych; – zabezpieczenie interesów państwa (w tym udziałów Skarbu Państwa) w strategicznych spółkach energetycznych.	– utrzymanie wsparcia dla producentów energii z OZE oraz wprowadzenie wsparcia dla energii ciepłej; – zwiększanie biokomponentów w paliwach transportowych; – zwolnienie z akcyzy energii pochodzącej z OZE; – wsparcie polskiego przemysłu produkującego urządzenia dla OZE.	– regulacja prawna energetyki jądrowej; – przygotowanie polskiego przemysłu do udziału w programie energetyki jądrowej; – rozpoznanie dostępności złóż uranu w Polsce.
Rozwój infrastruktury	– rozwój infrastruktury naukowej i badawczej na potrzeby energetyki, zwłaszcza jądrowej.	– dywersyfikacja kierunków dostaw i źródeł energii; – zwiększanie regionalnego rynku energii w wymianie międzynarodowej.	– wprowadzenie świadectw energetycznych dla budynków; – wprowadzenie standardów energooszczędności dla sektora publicznego; – wykorzystanie środków UE, NFOŚiGW(1) oraz FTiR(2) dla poprawy oszczędności energetycznej budynków.	– dywersyfikacja kierunków dostaw i źródeł energii; – rozbudowa sieci dystrybucyjnych i przesyłowych (m.in. z innymi państwami UE); – budowa zdolności magazynowania surowców energetycznych; – budowa terminalu LNG (gazu skroplonego); – budowa i modernizacja infrastruktury produkującej energię; – likwidowanie barier prawnych dla nowych inwestycji infrastrukturalnych; – zmiany prawne w celu zwiększenia inwestycji energetycznych samorządów terytorialnych.	– wsparcie budowy biogazowni rolniczych; – likwidowanie barier prawnych dla nowych inwestycji infrastrukturalnych; – budowa infrastruktury z funduszy UE i NFOŚiGW; – wykorzystanie infrastruktury Skarbu Państwa do produkcji OZE.	– przygotowanie rządowego programu energetyki jądrowej; – budowa elektrowni jądrowych; – budowa składowiska odpadów promieniotwórczych; – przygotowanie sieci przesyłowych dla elektrowni jądrowych.
Rozwój kapitału ludzkiego	–	–	– kampanie informacyjne promujące racjonalne wykorzystanie energii.	–	–	– kształcenie kadr dla energetyki jądrowej; – edukacja społeczna w zakresie energetyki jądrowej; – konsultacje społeczne rządowego programu energetyki jądrowej.

(1) NFOŚiGW: Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. (2) FTiR: Fundusz Termomodernizacji i Remontów. (3) OZE: Odnawialne Źródła Energii.

Priorytetem omawianej strategii jest bezpieczeństwo energetyczne. Jak wcześniej wspominałem, wymogi PEK są w tym względzie wyzwaniem dla polskiej gospodarki opartej na węglu (i rodzimych zasobach tego surowca). Dlatego polityka energetyczna rządu zmierza nie tylko do dywersyfikacji kierunków dostaw zasobów energetycznych, budowy zdolności magazynowania surowców itp., ale również do dywersyfikacji struktury źródeł energetycznych. Chodzi o ograniczenie dominującej roli węgla jako surowca energetycznego w Polsce. Tabela 3 przedstawia planowane cele i działania polskiego rządu w zakresie zmniejszania emisji gazów cieplarnianych. Zostały one opracowane na podstawie PEP.

Implementacja działań. Planowanie działań strategicznych w zakresie niskoemisyjnej gospodarki zostało u nas podjęte stosunkowo niedawno. Tym samym opóźniona jest również ich implementacja. Dlatego trudno jest w pełni ocenić ich efektywność. Dodatkowym problemem jest brak wiodącego dokumentu strategicznego rządu zarówno w zakresie polityki gospodarczej, jak i w odniesieniu do niskoemisyjnej polityki przemysłowej. W rezultacie nie ma spójnego systemu monitoringu i ewaluacji tych polityk. Trudnością jest także rozproszenie prac i dokumentów planistycznych. Skutkuje to brakiem odpowiedniej współpracy na etapie wdrażania.

Głównym obszarem prac rządu jest legislacja, co wynika z ograniczeń budżetowych i braku tradycji uprawiania polityki przemysłowej (po transformacji ustrojowej w roku 1989). Działania legislacyjne dotyczą zwłaszcza implementacji prawa unijnego. Prace te zostały jednak opóźnione. Przykładem jest wielomiesięczny poślizg wprowadzenia do krajowego ustawodawstwa dyrektywy UE dotyczącej efektywności energetycznej (2006/32/WE) oraz odnawialnych źródeł energii (2009/28/WE). Spóźnione były prace nad regulacjami w zakresie wykorzystania energii jądrowej w wytwarzaniu energii elektrycznej. W rezultacie program polskiej energetyki jądrowej został

przesunięty przynajmniej o dwa lata, a pierwsza elektrownia może zacząć pracę najwcześniej w 2022 roku.

Istnieje obawa, że w wyniku nieumiejętnie przeprowadzanych działań publicznych nastąpi przerzucenie większości kosztów dostosowania naszej gospodarki do wymogów PEK na rynek. Jego mechanizmy z kolei sprawiają, że koszty niezbędnych inwestycji energetycznych i ekologicznych zostaną przerzucone na odbiorców przemysłowych oraz indywidualnych (rząd planuje uwolnienie cen energii dla gospodarstw domowych). Przedsiębiorstwa energetyczne dostosują bowiem swoje ceny do potrzeb inwestycyjnych. Według różnych szacunków wzrost ten może sięgnąć od 50 do nawet 100 procent¹. Grozi to spadkiem konkurencyjności polskiej gospodarki i zmniejszeniem poziomu życia społeczeństwa. Może to również ograniczać inwestycje zagraniczne i prowadzić do przeniesienia produkcji z Polski do krajów trzecich.

Ponadto, podwyżki cen energii nie dają gwarancji dodatkowych inwestycji. Pomimo tego, że w ostatnich latach cena energii w hurcie zdrożała w Polsce o ponad 60 procent, nie przybyło inwestycji w elektrowniach². Jest to związane między innymi ze specyfiką funkcjonowania dużych grup energetycznych, które prowadzą działalność w wielu krajach. Mogą więc wykorzystywać dochody uzyskane na jednym z rynków do inwestycji prowadzonych gdzie indziej. Dodatkowym czynnikiem negatywnie wpływającym na inwestycje przedsiębiorstw w Polsce są niejasności regulacji europejskich, zwłaszcza w zakresie przyznawania w okresie przejściowym (2013–2020) bezpłatnych uprawnień do emisji dla elektroenergetyki.

Wydaje się, że sektor elektroenergetyczny może potrzebować pomocy publicznej. Bez niej istnieje ryzyko, że nie będzie w stanie samodzielnie zwiększać mocy i dostosowywać się do wymogów Pakietu. Sektor ten ma pewien potencjał inwestycyjny (włącznie ze zdolnością zaciągania kredytów), ale może okazać się on zbyt mały w stosunku do potrzeb. Eksperci zakładają³, że sektor elektroenergetyczny stać na uzyskanie maksymalnie 20 mld euro do

roku 2020. A więc nadal brakuje przynajmniej 30 mld euro do sfinansowania niezbędnych inwestycji.

Wspieranie rozwoju niskoemisyjnej gospodarki. Ekspert wskazuje⁴ na różne możliwości wspierania rozwoju niskoemisyjnej gospodarki. Chcieliby lepszego wykorzystania krajowych instrumentów finansowych. Uznają, że Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Fundusz Termomodernizacji i Remontów w zbyt małym stopniu wspiera przedsięwzięcia proekologiczne.

Instrumenty krajowe dysponują środkami pochodzącymi głównie ze sprzedaży jednostek emisji (tzw. system zielonych inwestycji⁵) lub opłat zastępczych i kar nakładanych na przedsiębiorstwa za zanieczyszczanie środowiska naturalnego. Są więc finansowane w dużym stopniu przez samych przedsiębiorców. Jak na warunki polskie są to dość duże fundusze, choć dalece niewystarczające w stosunku do potrzeb niskoemisyjnej gospodarki.

Są one ukierunkowane głównie na dwa cele: poprawę efektywności energetycznej oraz odnawialne źródła energii. Poszczególne działania są wzajemnie słabo skoordynowane między odpowiednimi agencjami i ministerstwami. Jest to pokłosie braku odpowiedniego systemu instytucjonalnego krajowej polityki rozwoju (tj. systemu niepowiązanego z implementacją unijnej polityki spójności).

Ponadto – w dobie oszczędności budżetowych związanych z nadmiernym zadłużeniem publicznym – energetyka jest jednym z obszarów pozyskiwania środków dla budżetu państwa. Obciążenia fiskalne za energię należą w Polsce do najwyższych w UE i przekraczają 23 procent. Zagrożone są w tej sytuacji nawet dochody uzyskiwane ze sprzedaży pozwoleń na emisję CO₂, które według ekspertów⁶ zamiast na inwestycje energetyczne mogą trafić

do budżetu. Tymczasem są to potencjalnie duże kwoty, sięgające od około 1,3 mld w 2013 roku do ponad 3,3 mld euro w 2020 roku.

W tej sytuacji głównym zasobem publicznych środków inwestycyjnych w Polsce są fundusze europejskie. W okresie 2007–2013 Polska jest największym beneficjentem polityki spójności i może otrzymać ponad 67 mld euro z budżetu UE (środki te muszą być zwiększone o obowiązkowy wkład krajowy). Stanowią one od wielu lat podstawowe, a w licznych dziedzinach jedyne źródło inwestycji rozwojowych. Jednak są dość słabo powiązane z działaniami na rzecz realizacji celów PEK i w zbyt skromnym zakresie wspierają rozwój niskoemisyjnej gospodarki. Zamiast tego pośrednio przyczyniają się do zwiększenia emisji, głównie dlatego, że gros tych funduszy wspiera rozwój infrastruktury transportowej.

W ramach polityki spójności prowadzonej w latach 2007–2013 głównymi instrumentami wsparcia polityki energetycznej (w tym w zakresie niskoemisyjnej gospodarki) jest Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ) oraz szesnaście regionalnych programów operacyjnych (RPO). Są one ukierunkowane przede wszystkim na cele infrastrukturalne, które dotyczą poprawy efektywności energetycznej, bezpieczeństwa energetycznego oraz OZE. Na wspomniane cele przeznaczono w tych programach jedynie niecałe 2,5 procent wszystkich środków polityki spójności realizowanej w Polsce. Dla porównania: na rozwój infrastruktury transportowej skierowano w tym okresie ponad 24 procent funduszy. Dlatego wsparcie polityki spójności (w jej obecnym ukierunkowaniu inwestycyjnym) jest dalece niewystarczające wobec potrzeb rozwoju niskoemisyjnej gospodarki. Jeśli przyjąć, że dostosowanie do wymogów PEK pociąga w Polsce inwestycje rzędu 100 mld euro, to wsparcie Unii Europejskiej dostępne w ramach polityki spójności wyniesie mniej niż 2 procent tej kwoty.

Potrzebny jest długofalowy dokument strategiczny, który z jednej strony wskazywałby na działania w zakresie niskoemisyjnej gospodarki, a z drugiej łączyłby je z priorytetami polityki gospodarczej rządu.

Podsumowanie. Unijna polityka energetyczno-klimatyczna jest poważnym wyzwaniem dla polskiej gospodarki. Dlatego niezbędne jest przyjęcie przez rząd silnej polityki na rzecz wsparcia niskoemisyjnej gospodarki, w tym również pomocy dla krajowego przemysłu w zakresie implementacji PEK. Aby przystąpić do tego zadania, należałoby przygotować długofalowy dokument strategiczny, który z jednej strony wskazywałby na działania w zakresie niskoemisyjnej gospodarki, a z drugiej łączyłby je z priorytetami polityki gospodarczej rządu. Taki dokument powinien więc służyć koordynacji niskoemisyjnej polityki zarówno między różnymi resortami, jak również z głównymi priorytetami rozwoju kraju. W Polsce nie ma tego typu strategii „drugiego rządu”. Nie ma tradycji opracowywania dokumentów programowych, które nie są ani głównymi strategiami polityki rządu, ani strategiami sektorowymi, a powinny raczej stanowić połączenie obu tych typów dokumentu.

Ponadto niezbędne jest przygotowanie systemu instytucjonalnego, który pozwoliłby na implementację polityki niskoemisyjnej rządu. Chodzi o wypracowanie i wzajemną koordynację różnych instrumentów wdrażania, a także monitoring ich realizacji i stosowną ewaluację.

Jest już zbyt późno, aby skutecznie negocjować zasadnicze kierunki PEK na arenie unijnej. Można jedynie starać się skorygować najbardziej dla Polski niekorzystne „zapędy” Komisji Europejskiej. Zasadniczym wyzwaniem dla polityki polskiego rządu na arenie europejskiej jest natomiast silniejsze ukierunkowanie polityki spójności na implementację PEK. Polacy powinni w mniejszym stopniu skupiać się na rozbudowie dróg, a bardziej zadbać o inwestycje energetyczne. Dotyczy to również rozwoju innowacji i nowoczesnych technologii ekologicznych.

cyjowany na konferencji w Kioto w grudniu 1997 roku. Traktat wszedł w życie w 2005 roku. Por. Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 roku, DzU nr 203 z 2005 roku, poz. 1684.

² BAU – (ang. business as usual) – scenariusz, w którym nie przewiduje się żadnych dodatkowych działań w zakresie efektywności energetycznej.

³ Hedegaard backtracks on EU climate goals, EurActiv, 27 May 2010; Climate change: Commission invites to an informed debate on the impacts of the move to 30% EU greenhouse gas emissions cut if and when the conditions are met, European Commission, Brussels, IP-10-618, 26 May 2010.

⁴ Por. Zielona Księga Narodowego Programu Redukcji Emisji Gazów Ciepłarnianych, Społeczna Rada Narodowego Programu Redukcji Emisji, Warszawa 2010, s. 32–35.

⁵ Polska 2030, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009, s. 176, 180–181.

⁶ Por. Ocena potencjału redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2030, McKinsey&Company, Warszawa 2009, s. 10.

⁷ Zielona Księga..., s. 89.

⁸ W latach 2013–2020 Polska może liczyć z tego tytułu zaledwie na 30 mln więcej uprawnień, co stanowi niecały 1 procent całkowitej liczby uprawnień w tym okresie. Por. R. Jeszke, A. Błachowicz, E. Smol, P. Sikora, S. Lizak, M. Pyrka, Wybrane aspekty wdrażania Pakietu energetyczno-klimatycznego, KASHUE-KOBIZE, Warszawa 2009, s. 9.

⁹ Por. R. Jeszke, A. Błachowicz, E. Smol, P. Sikora, S. Lizak, M. Pyrka, Wybrane aspekty..., s. 13; M. Pyrka, S. Lizak, Zjawisko ucieczki emisji w sektorach energochłonnych w Polsce w kontekście zmian wprowadzanych w systemie EU ETS na lata 2013–2020, KASHUE-KOBIZE, Warszawa 2009, s. 8; Zielona Księga..., s. 29.

¹⁰ M. Pyrka, S. Lizak, Zjawisko ucieczki..., s. 38.

¹¹ E. Smol, Metodyka wraz z przykładowym obliczeniem „limitu” krajowej emisji gazów cieplarnianych dla Polski na lata 2013–2020, KASHUE-KOBIZE, Warszawa 2010, s. 11.

¹² W Polsce dotyczy to producentów cegieł i dachówek. Por. R. Jeszke, A. Błachowicz, E. Smol, P. Sikora, S. Lizak, M. Pyrka, Wybrane aspekty..., s. 17.

¹³ CCS (Carbon Capture and Storage): instalacje wychwytywania i składowania CO₂. Por. Unia uderzy w inwestycje w polskich elektrowniach, „Rzeczpospolita”, 15 lutego 2011.

¹⁴ Wypowiedź A. Kassenberga na konferencji „Droga ku efektywnemu wdrażaniu PEK”, 18 listopada 2009 roku, Warszawa.

¹⁵ Ocena potencjału redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2030, McKinsey and Company, 2009, s. 17.

¹⁶ Energy and CO₂ emissions scenarios of Poland, International Energy Agency, OECD 2010, s. 4.

¹⁷ Zielona Księga..., s. 31.

¹⁸ S. Scheipers, D. Sicurelli, Normative Power Europe: A Credible Utopia?, JCMS, 2007, vol. 45, nr 2, s. 435–457.

¹⁹ M. Schreurs, Y. Tiberghien, Multi-level reinforcement: explaining European Union leadership in climate change mitigation, Global Environmental Politics, 2007, 7:4, 19–46.

²⁰ Por. M. P. Smith, Germany's Quest for a New EU Industrial Policy: Why it is Failing, German Politics, 2005, vol. 14, nr 3, 315–331; H. Callaghan, M. Höpner, European Integration and the Clash of Capitalisms: Political Cleavages over Takeover Liberalization, Comparative European Politics, 2005, nr 3, 307–332.

¹ Protokół z Kioto – uzupełnienie Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (United Nations Framework Convention on Climate Change) – został wynego-

- ²¹ Czy zbankrutujemy przez CO₂?, „Polska – The Times”, 1 grudnia 2010.
- ²² *Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.
- ²³ *Krajowy Program Reform na lata 2008–2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2008.
- ²⁴ *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013* (dokument zaakceptowany decyzją Komisji Europejskiej), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.
- ²⁵ Por. *Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015*, s. 38, 46.
- ²⁶ *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, European Commission, COM(2010) 2020 final version, Brussels 3.3.2010, s. 12–16.
- ²⁷ *Koncepcja horyzontalnej polityki przemysłowej w Polsce*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2007.
- ²⁸ D. Klonowski, *The effectiveness of government-sponsored programmes in supporting the SME sector in Poland*, *Post-Communist Economies*, 2010, vol. 22, nr 2, 229–245.
- ²⁹ Np. *Polityka ekologiczna państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016*, Ministerstwo Ochrony Środowiska, Warszawa 2008; *Krajowy Plan Działań dotyczący efektywności energetycznej* (EEAP), Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2007.
- ³⁰ *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009.
- ³¹ *Polski nie stać na pakiet 3x2 – wywiad z M. Sworą, Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki*, *Energetyka ciepła i zawodowa*, 2004, nr 4, s. 10–13.
- ³² Krzysztof Źmijewski: *Sektor energetyczny potrzebuje 100 mld euro*, „Rzeczpospolita”, 8 listopada 2010.
- ³³ *Zielona Księga...*, s. 37.
- ³⁴ Ibidem, s. 26.
- ³⁵ System zielonych inwestycji (GIS – Green Investment Scheme) jest pochodną mechanizmu handlu uprawnieniami do emisji uzgodnionego w Protokole z Kioto. Jest on związany ze „znakowaniem” środków finansowych pozyskanych ze zbycia nadwyżki jednostek emisji w celu zagwarantowania przeznaczenia ich na realizację ściśle określonych celów związanych z ochroną środowiska w państwie zbywcy jednostek.
- ³⁶ *Miliardy ze sprzedaży uprawnień do emisji CO₂*, „Rzeczpospolita”, 2 lutego 2011.

Polska potrzebuje efektywnej polityki publicznej, która nie dopuściłaby do emigracji części przedsiębiorstw z branż szczególnie emisjogennych i energochłonnych. Takie mogą być skutki wdrożenia w Polsce regulacji zawartych w unijnym Pakiecie Energetyczno-Klimatycznym. Na tle Unii Europejskiej nasza gospodarka jest zagrożona tym zjawiskiem w największym stopniu. Oznacza to niebezpieczeństwo spadku zatrudnienia i PKB – pisze KRZYSZTOF ŻMIJEWSKI

Klimatyczne dostosowania i koszty skala problemu emigracji przemysłu z Polski

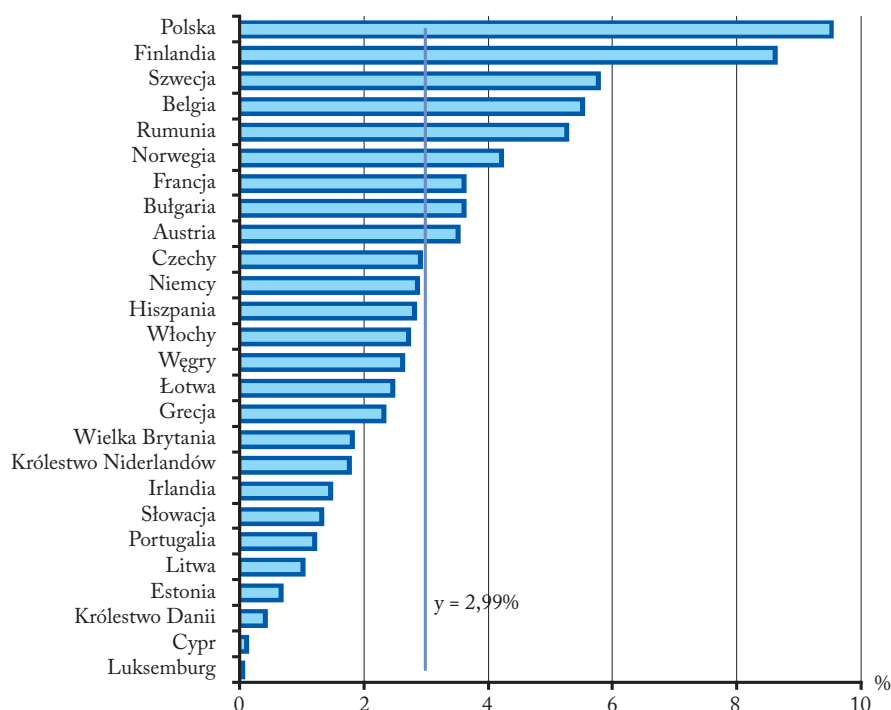
Realizacja unijnego Pakietu Energetyczno-Klimatycznego stwarza zagrożenie utraty miejsc pracy – w różnej skali w odniesieniu do różnych krajów Unii Europejskiej. Problem w największym stopniu dotyczy Polski, jak wykazują analizy wykonane w ramach programu ESPON¹. Część przedsiębiorstw może wyemigrować. Chodzi głównie o te z nich, które działają w emisjogennych i energochłonnych sektorach przemysłu. Unijne regulacje związane z realizacją polityki klimatyczno-energetycznej będą wymagać za kilka lat od takich przedsiębiorstw ponoszenia dodatkowych kosztów. Jest oczywiste, że taka emigracja firm zwiększy bezrobocie i może spowodować inne trudności gospodarcze, społeczne i polityczne.

Analizy wskazują, że przykładowo przedsiębiorstwa cementowe, zmuszone do płacenia za prawo do emisji CO₂, zlikwidują produkcję

w Unii. Prawdopodobnie przeniosą ją do Europy Wschodniej (Ukraina, Białoruś) i do Azji (Pakistan, Chiny). Ale z drugiej strony rozwój technologii proekologicznych może przysporzyć nowych miejsc pracy – na przykład w firmach zajmujących się termomodernizacją budynków. Jednak cement służący do dociepleń nie będzie już produkowany w Unii Europejskiej.

Problemem określanym mianem emigracji przemysłu/produkcji lub zamorskim outsourcingiem (carbon leakage – węglowy wyciek) zagrożone są szczególnie kraje, w których przemysł jest źródłem znacznej części miejsc pracy w ogólnym zatrudnieniu, a zwłaszcza kraje, które mają znaczny udział w zatrudnieniu branż emitujących szczególnie dużo CO₂. W Unii Europejskiej takich państw nie ma jednak zbyt wiele. Tylko dwa kraje członkowskie mają w ogólnym zatrudnieniu więcej niż 8,5-procentowy udział gałęzi przemysłu, z których może nastąpić „wyciek” firm, a kolejne trzy – większy niż 5 procent. Średnio natomiast państwa unijne mają w strukturze zatrudnienia niecały 3-procentowy udział branż zagrożonych *carbon leakage*. A zatem zrozumiałe jest, że generalnie w skali Unii rządy państw niespecjalnie przejmują się powyższym zagrożeniem. Tym bardziej, że część z nich spodziewa się,

WYKRES 1. Zatrudnienie w sektorach, które są obciążone ryzykiem straty miejsc pracy (procent zatrudnienia w przemysłach zagrożonych wyciekami miejsc pracy)



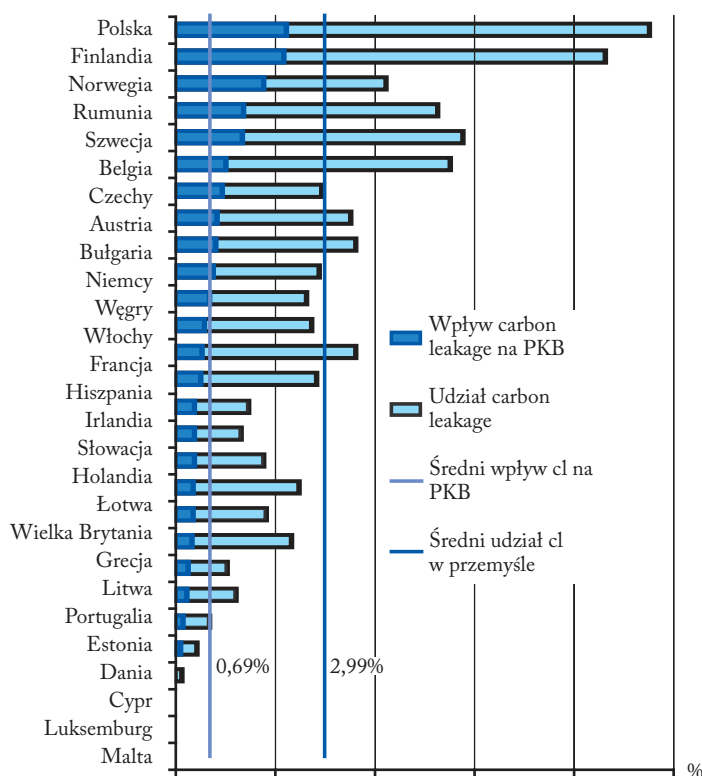
Źródło: Raport ESPON ReRisk Draft Final Report 31-03-2010.pdf

iż równolegle z utratą miejsc pracy w jednych sektorach, dojdzie do większego zapotrzebowania na siłę roboczą w innych dziedzinach działalności, zwłaszcza w związku z większą możliwością sprzedaży swojego know-how i nowoczesnych „zielonych” technologii. Przedstawiciele rządu brytyjskiego w trakcie wizyty w Polsce w ubiegłym roku prezentowali takie właśnie stanowisko.

Zagadnienie *carbon leakage* przekłada się także na prawdopodobną stratę w dochodzie PKB. Przedstawia to wykres 2. Prezentuje on szacunkowy wpływ realizacji unijnego pakietu klimatycznego. Zakłada się tu, że branże przemysłowe mają udział w PKB proporcjonalny do ich udziału w ogólnym zatrudnieniu. W ten sposób Polska ponosi największą stratę (2,2 punktu procentowego PKB) wraz z Finlandią (2,1 punktu procentowego PKB) oraz silnie uprzemysłowioną Norwegią (1,7 punktu procentowego PKB). Dla wielu krajów problem ten nie jest zbyt znaczący.

Inne dane z badań uzyskał Bank Światowy². W raporcie *W kierunku gospodarki niskoemisyjnej w Polsce* czytamy, że Polska może tracić rocznie 1,4 punktu procentowego PKB do 2020 roku w związku z realizacją unijnego Pakietu Klimatyczno-Energetycznego. Natomiast Unia jako całość będzie traciła 0,55 punktu procentowego w swoim PKB (w obu przypadkach mowa o tzw. scenariuszu głównym). W innych scenariuszach prognozy wskazują, że Polska może tracić w granicach 0,98÷1,46 punktu procentowego PKB, a EU-26 może stracić 0,37÷0,56 punktu procentowego. Natomiast moje wyliczenia wskazują, że Polska może stracić prawie 2,2 punktu procentowego swojego PKB, a EU-27 – 0,66. Wartości te uzyskano, zakładając, że nastąpi spadek PKB w sektorach, które są wrażliwe na *carbon leakage*, głównie z powodu ich energochłonności. Ale w wyliczeniach nie uwzględniono dwóch czynników: (1) zwiększenia bezrobocia w wyniku wystąpienia negatywnego efektu czynnika

WYKRES 2. Udział sektorów zagrożonych carbon leakage w zatrudnieniu przemysłowym i szacunek udziału tej części przemysłu w PKB



Źródło: Raport ESPON ReRisk Draft Final Report 31-03-2010.pdf; Eurostat, Key figures on Europe 2010 oraz obliczenia własne.

mnożnikowego (a więc utrata przemysłowych stanowisk pracy generuje utratę miejsc pracy poza przemysłem) oraz (2) możliwości zredukowania powyższego negatywnego efektu mnożnikowego w wyniku zwiększenia zatrudnienia w nowych branżach i sektorze „zielonych technologii” (ale ten efekt może być skoncentrowany głównie w postindustrialnych państwach Unii oraz w Chinach i innych państwach BRIC).

Bank Światowy ostrzega, że w Polsce może nastąpić wzrost bezrobocia o 0,53 punktu procentowego, a w EU-26 o 0,17 punktu procentowego. Moje obliczenia wskazują na możliwość wzrostu bezrobocia u nas o 1,96 punktu procentowego, a w EU-26 o 0,56 punktu procentowego. Należy tu powtórzyć wszystkie uwagi skierowane pod adresem analizy spadku PKB. Natomiast istnieje możliwość zwiększania zatrudnienia. Szacunki pokazują³, że prze-

prowadzenie totalnej termomodernizacji (1/10 zasobów rocznie) zwiększyłoby zatrudnienie w Polsce o około 0,33 punktu procentowego (dodatkowe zatrudnienie dla około. 55 tys. osób), a w EU-26 o 0,16÷0,22. Branża termomodernizacyjna wydaje się być największym polskim subsektorem zielonych technologii z realnymi perspektywami rozwoju na najbliższą dekadę.

Droższa energia? Bank Światowy ostrzega także, że realizacja unijnego pakietu klimatycznego może spowodować wzrost cen energii elektrycznej w Polsce o około 20,1 procent, a w EU-26 o 9,7 procent (maksymalnie o 26,2 procent w Polsce i 12,6 procent w EU). Moim zdaniem cena hurtowa energii elektrycznej może wzrosnąć w 2013 roku przynajmniej o około 27 procent. Szacunek ten uwzględnia wstępne nakłady na również obowiązkowe in-

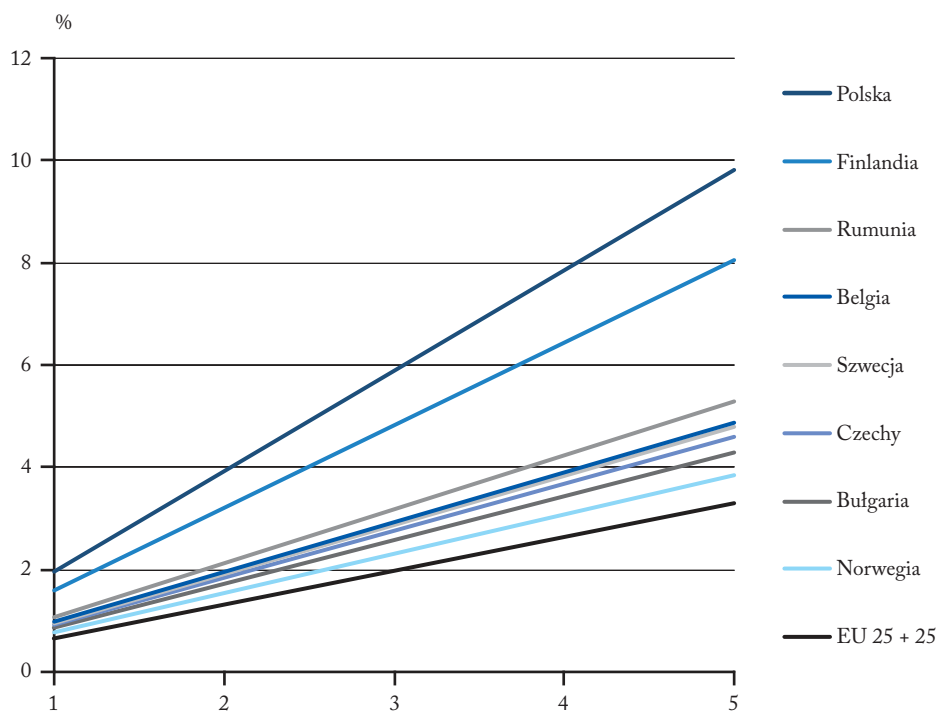
westycje, uzyskanie derogacji (zawieszenie obowiązku dostosowania się) oraz to, że obowiązkowy zakup uprawnień do emisji kosztowałby 39 euro/t CO₂. Widać wyraźnie, że obciążenie grupy postindustrialnych członków Unii będzie znacznie mniejsze.

Pragnę zwrócić uwagę, że według Banku Światowego jedyny korzystny dla Polski – i dla Unii – scenariusz to wprowadzenie zasady „elastycznego handlu i offsetu” (*flexible trading & offset*). Umożliwiłoby to elastyczne przenoszenie redukcji emisji pomiędzy sektorami ETS i non-ETS (czyli sektorami, które muszą kupować uprawnienia do emisji CO₂ i które nie muszą ich kupować) oraz poza Unię. W takiej sytuacji wolniej spadałaby redukcja w Europie, ale rosłaby redukcja poza nią. Ponadto w takiej sytuacji niemal nie spada PKB (o 0,28 punktu procentowego w przypadku Polski i 0,08 punktu procentowego w przypadku całej Unii), a redukcja zatrudnienia jest znikoma (spadek o 0,10 procent w Polsce i 0,03 procent w EU). Taki scenariusz był prezentowany⁴ Komisji

Europejskiej w 2008, jednak został stanowczo odrzucony, ponieważ w szacunkach założono najniższą cenę uprawnień do emisji (7,6 euro/t CO₂).

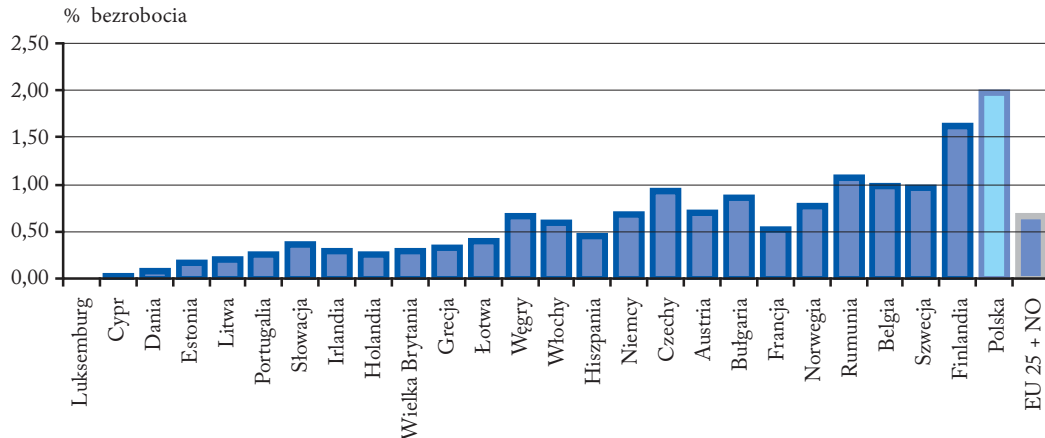
Jak już wyżej wspominałem, o skali zagrożenia emigracją przemysłu decyduje udział przemysłu w całkowitym zatrudnieniu oraz udział zatrudnienia w branżach szczególnie wrażliwych na *carbon leakage*. Aby pokazać pełną skalę zagrożenia bezrobociem, należałoby wprowadzić z jednej strony współczynnik mnożnikowy obrazujący tzw. efekt ciągniony – jedno miejsce pracy w przemyśle podtrzymuje kilka miejsc pracy w usługach, handlu, transporcie, administracji (ale nie odwrotnie). Z drugiej strony trzeba byłoby oszacować efekt wzrostu zatrudnienia wywołany dodatkowymi zadaniami w nowych „zielonych” sektorach gospodarki w tej jej części, która nie może być przedmiotem outsourcingu. Nie odnalazłem takich analiz, które pokazywałyby tego typu szacunki w zakresie wzrostu zatrudnienia netto. Istnieją tylko analizy pokazujące szacunki brut-

WYKRES 3. Wpływ współczynnika mnożnikowego (rachunek ciągniony) na zagrożenie wzrostem bezrobocia



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych statystycznych z 2007 roku, GUS, Eurostat, Raport ESPON.

WYKRES 4. Wpływ zjawiska carbon leakage na wzrost poziomu bezrobocia w Unii Europejskiej



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych statystycznych z 2007 roku, GUS, Eurostat, Raport ESPON.

to. Jednak nawet tylko na podstawie dostępnych danych można stwierdzić, że całkowity bilans zatrudnienia, uwzględniający wszystkie powyższe czynniki, może być dla Unii – a w szczególności dla Polski – bardzo niekorzystny. Być może warto być przygotowanym na kilkuprocentowy wzrost bezrobocia. Dodatkowo może to skutkować kolejną falą emigracji.

Konkluzja. Wysoki koszt realizacji europejskiego pakietu klimatyczno-energetycznego jest faktem potwierdzonym przez kompetentne i obiektywne źródła – Bank Światowy, Ecofys w Europie oraz Ernst&Young, McKinsey, ATKearney w Polsce. Również polskie firmy (EnerSys) i think-tanki (Społeczna Rada NPPE) podnoszą ten problem i ostrzegają o możliwych konsekwencjach gospodarczych. Mogą one być tym boleśniesz, że znajdujemy się w sytuacji rosnącego deficytu finansów państwa, a także głębokiej technicznej dekapitalizacji infrastruktury. Problem pogarsza także to, że wciąż ograniczeni jesteśmy tradycją syndromu myślenia w kategoriach „tu i teraz”. Co więcej, w tym specyficznym zagadnieniu *carbon leakage* brakuje u nas danych, które pozwalałyby na pełne oszacowanie skali zagrożenia (wskazują na to opracowania w ramach programu EPSON

2013). Utrudnia to zarówno radzenie sobie z tym zjawiskiem, jak i ewentualne uzyskiwanie pomocy ze scentralizowanych funduszy unijnych.

¹ ESPON – the European Observation Network for Territorial Development and Cohesion, was adopted by the European Commission on 7 November 2007, The ESPON 2013 Programme, ReRisk Regions at Risk of Energy Poverty, Applied Research Project 2013/1/5, Draft Final Report.

² www.worldbank.org/pl/lowemissionseconomy <http://sit.eresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/258598-1256842123621/6525333-1298409457335/annexes.pdf>

³ Raport ECOFYS dla EURIMA. *Efektywna ekonomicznie ochrona klimatu*, [na stronie internetowej:] http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.eurima.org/uploads/ModuleXtender/Documents/93/documents/ECOFYS4-5_report_PL.pdf

⁴ Greek Effort Group – koncepcja *domestic offset*, [na stronie internetowej:] <http://www.proinwestycje.pl/ets/RaportpodsumowaniewynikownegocjacjiSystemuEU-ETS.pdf>

Narodowe systemy innowacyjne kładą nacisk na zaangażowanie wielu różnego typu instytucji w proces produkcji i dystrybucji wiedzy. Są to uczelnie wyższe, jednostki badawczo-rozwojowe, centra transferu technologii, parki technologiczne, instytucje okołobiznesowe itp. Przedsiębiorstwa będą tym bardziej innowacyjne i konkurencyjne, im efektywniej będą mogły korzystać z wiedzy „produkowanej” w tych instytucjach

– pisze SYLWIA PANGSY-KANIA

Puls rozwoju

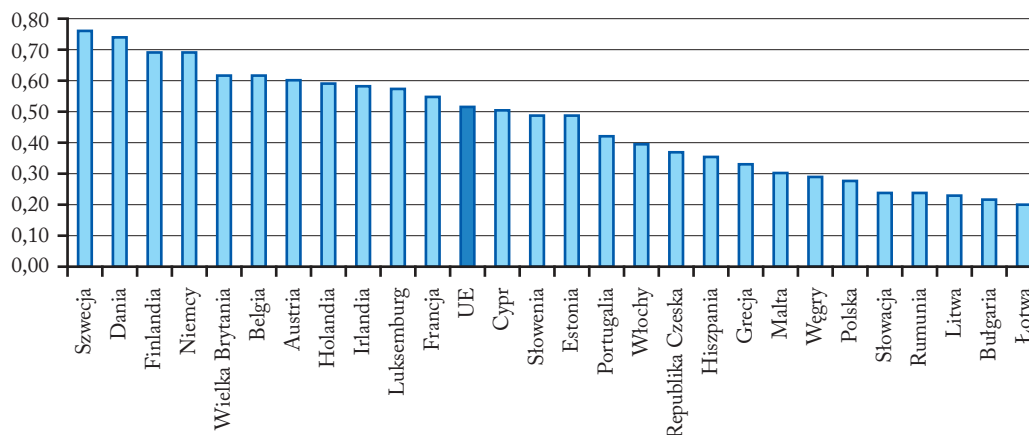
narodowe systemy innowacji

Innowacyjność stała się motorem napędowym zmian zachodzących we współczesnej gospodarce. Wkracza do wszystkich dziedzin życia społeczno-gospodarczego i staje się niewątpliwie wyzwaniem ery globalizacji. Oznacza ona zdolność oraz motywację przedsiębiorców do ciągłego poszukiwania i wykorzystywania w praktyce wyników badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych, nowych pomysłów, koncepcji, wynalazków. W zakresie innowacyjności nie radzimy sobie na razie najlepiej. W 2010 roku Polska zajęła odległe, 22. miejsce w gronie 27 państw członkowskich UE według opublikowanej przez Komisję Europejską tablicy wyników innowacyjności – Innovation Union Scoreboard (IUS)¹. Kraje skandynawskie oraz Niemcy są najbardziej innowacyjne. Przekraczają średnią UE-27 o co najmniej 20 procent (por. wykres 1).

Skłonność do innowacji jest zróżnicowana na świecie². Współokreśla ją istniejący w danym kraju Narodowy System Innowacji (NSI), stanowiący zespół czynników, które są istotne dla procesu rozwoju innowacji, ich dyfuzji (przenikania) i stosowania, oraz relacje między tymi czynnikami.³ System innowacji kształtowany jest przez charakterystyczne dla danego kraju cechy, takie jak: kultura, doświadczenia historyczne, systemy wartości.⁴ Tworzony jest jako system elastyczny i zdolny do ciągłego uczenia się, w którym priorytetem jest kreowanie powiązań pomiędzy nauką a przedsiębiorstwami, czy – szerzej – między tymi, którzy generują nową wiedzę oraz tymi, którzy mogą ją z pożytkiem zastosować. Wyjaśnia on także wpływ zmian technologicznych na wzrost gospodarczy, na zmiany instytucjonalne, aktywność innowacyjną przedsiębiorstw, na rolę sektora publicznego oraz sieci współdziałających instytucji w sektorze publicznym i prywatnym⁵.

W systemie innowacji kluczową rolę odgrywają przedsiębiorstwa, które mogą wdrażać do praktyki gospodarczej nowe pomysły, idee, rozwiązania i technologie. Dzięki nim mają szansę adaptowania się w zmieniającym się otoczeniu swojego działania. Na poziom innowacyjności przedsiębiorstw wpływa w znacznym stopniu

WYKRES 1. Ranking innowacyjności (Innovation Union Scoreboard, 2010)



Źródło: <http://www.proinno-europe.eu/inno-metrics/page/1-executive-summary>, 14.03.2011.

także krajowy klimat dla przedsiębiorczości i stosowania innowacyjnych rozwiązań, w tym do partnerskiego współdziałania z instytucjami nauki, gdzie prowadzone są długookresowe

badania. Innowacyjność opiera się na koncepcji kreatywnej destrukcji i nawyku dynamicznej przedsiębiorczości zaproponowanej przez Josepha Schumpetera.⁶

Innowacyjność w dokumentach państwa

W Polsce powstało do tej pory około 200 różnego rodzaju dokumentów i programów dotyczących krajowej polityki innowacyjnej, poczynając od „Założeń polityki proinnowacyjnej państwa” (1994 rok). Niektóre z nich nie odegrały większej roli w dziedzinie wspierania innowacyjności, jak na przykład przygotowane przez Komitet Badań Naukowych „Założenia polityki innowacyjnej państwa do 2002 roku” czy opracowany w Ministerstwie Gospodarki i Pracy projekt „Zwiększanie innowacyjności gospodarki w Polsce do 2006 roku”. Były one bowiem krótkookresowe oraz nie zostały ani koncepcyjnie, ani strategicznie powiązane z sektorami finansowania, zatrudnienia czy koordynowania.

W 2004 roku powstał pierwszy ważny dokument, przygotowany przez Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, MNiI (obecnie Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego). Była to „Strategia zwiększania nakładów na działalność B+R w celu osiągnięcia założeń Strategii Lizbońskiej”. Niestety, nie przestrzegano zaplanowanej trwałej

ścieżki zwiększania nakładów budżetowych i pozabudżetowych.

We wrześniu 2005 roku przyjęto Projekt Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013. Jego realizację opierano między innymi na Programie Operacyjnym *Innowacje, Inwestycje, Otwarta Gospodarka* oraz Programie Operacyjnym *Nauka, nowoczesne technologie i społeczeństwo informacyjne*. Zapisano tam cele rozwojowe, które były zbieżne ze stawianymi przez Trzeci Raport Kohezyjny oraz Strategię Lizbońską.

Ostatecznie ówczesny rząd dokonał zmian w systemie programów operacyjnych. 14 kwietnia 2006 roku zaakceptował Program Operacyjny *Innowacyjna Gospodarka* (w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013). Przewidziano dla niego 12,3 procent wszystkich środków unijnych (67,3 mld euro dostępnych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia). Program zakłada zwiększenie innowacyjności polskich przedsiębiorstw, wzrost konkurencyjności polskiej nauki i zwiększenie roli nauki w rozwoju gospodarczym,

wzrost udziału innowacyjnych produktów polskiej gospodarki na rynku międzynarodowym, tworzenie trwałych i lepszych miejsc pracy oraz wzrost wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w gospodarce. Na jego ocenę, podobnie jak i ocenę wykorzystania w Polsce funduszy unijnych, jest jeszcze zbyt wcześnie. Często bowiem oceny te mają charakter życzeniowy. Ważna jest natomiast analiza procesu i efektywności wdrażania funduszy.

W kontekście procesu kreowania polityki innowacyjnej w Polsce należy wspomnieć o Ustawie z dnia 8 października 2004 roku o zasadach finansowania nauki, która powołała Radę Nauki¹ jako ciało opiniotawczo-doradcze ministra właściwego do spraw nauki oraz zwiększyła nacisk na tworzenie sieci naukowych i konsorcjów.

W 2005 roku powstawały dwie ustawy, którą są warte odnotowania: o Krajowym Funduszu Kapitałowym (z 4 marca), której celem było stworzenie instrumentu kapitałowego dla wzmocnienia polskich małych i średnich przedsiębiorstw o dużym potencjale rozwoju oraz ustawa o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (z 29 lipca). Ta druga wprowadziła instrumenty wspierania innowacyjności polskiej gospodarki: kredyt technologiczny, możliwość uzyskania statusu centrum badawczo-rozwojowego, zmiany do przepisów o podatku PIT i CIT, ulgę podatkową na zakup nowych technologii, która – aby nie naruszać europejskiego prawa konkurencji w 2006 roku – uległa zmianie, dając możliwość pomniejszenia podstawy opodatkowania o 50 procent ceny nowej technologii dla wszystkich przedsiębiorstw (zakup dotyczy wszystkich podmiotów). Ustawa ta wprowadziła również 22-procentową stawkę podatku VAT na usługi naukowo-badawcze, ale wokół tego instrumentu istnieją kontrowersje związane z jego proinnowacyjnym charakterem.

Polityka rozwoju. Niewątpliwie ważnym dokumentem na drodze do podniesienia innowacyjności gospodarki była uchwalona pod koniec 2006 roku Ustawa o zasadach prowa-

dzenia polityki rozwoju. Zgodnie z jej zapisami podstawowym dokumentem strategicznym w programowaniu rozwoju została Strategia Rozwoju Kraju. Jednym z jej priorytetów jest wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki.

Z inicjatyw szczegółowych, które są istotne dla podnoszenia poziomu innowacyjności polskiej gospodarki, należy jeszcze wspomnieć o projekcie Wędku Technologicznego oraz Inicjatywie Technologicznej – IniTech, ponieważ po raz pierwszy w Ministerskie Nauki i Szkolnictwa Wyższego zostały uruchomione środki na wdrożenia.

Kolejnym dokumentem ważnym dla polityki innowacyjnej są „Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013”. Zdefiniowano tam strategiczny cel polityki innowacyjności jako „wzrost innowacyjności przedsiębiorstw dla utrzymania gospodarki na ścieżce szybkiego rozwoju i dla tworzenia nowych, lepszych miejsc pracy”. Dokument zawiera ocenę stanu innowacyjności polskiej gospodarki oraz rekomenduje kierunki działań, których wdrożenie umożliwi stworzenie w polskich realiach gospodarki opartej na wiedzy, w której siłą przedsiębiorców na konkurencyjnych rynkach będzie ich wysoka innowacyjność. Rząd przyjął Strategię 4 września 2006 roku.²

¹ Rada Nauki zakończyła funkcjonowanie z dniem 31 grudnia 2010 roku (na podstawie art. 6 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 roku. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki). Niektórzy członkowie Rady Nauki zostali powołani do Rady Narodowego Centrum Nauki i Rady Narodowego Centrum Badań i Rozwoju. Na mocy ustawy o zasadach finansowania nauki z 30 kwietnia 2010 roku powołane zostały dwa organy opiniotawczo-doradcze ministra: Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych oraz Komitet Polityki Naukowej.

² <http://www.mg.gov.pl/Gospodarka/Innowacyjnosc/Polityka+innowacyjnosc/innowacyjnosc+gospodarki+2007+2013,14.03.2011>; <http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/90AF42C4-A420-4BF9-9CE8-08C28B8E4FFE/50360/KierunkiPL.pdf>

Najważniejsi uczestnicy Narodowego Systemu Innowacji w Polsce:

- sektor przedsiębiorstw – zalicza się tutaj przedsiębiorstwa duże, posiadające własne zaplecze badawczo-rozwojowe; przedsiębiorstwa zagraniczne, które posiadają zaplecze badawczo-rozwojowe zlokalizowane w innych krajach (korporacje międzynarodowe, filie); małe i średnie przedsiębiorstwa;
- sektor nauki i edukacji – składa się ze szkół wyższych oraz innych szkół (szkół podstawowych, gimnazjów, liceów), jednostek badawczych (na przykład jednostek badawczo-rozwojowych – JBR), instytutów badawczych;
- sektor rządowy – ministerstwa (zwłaszcza te bezpośrednio związane z nauką, edukacją i gospodarką), władze centralne i regionalne, instytucje wspierające.

Zadania państwa. Polityka innowacyjna państwa jest strategiczną i ponadsektorową częścią jego polityki. Jej celem jest wykreowanie sprawnego narodowego systemu innowacji, który będzie spójny z mechanizmem gospodarki rynkowej. Polityka innowacyjna państwa jest sferą, w której wybierane są priorytety i narzędzia polityki innowacyjnej adekwatnie do zmieniającego się otoczenia⁷. Czasem zmiany te wiążą się z reorientacją paradygmatu rozwoju gospodarczego.

Jakość polityki innowacyjnej państwa jest o tyle kluczowa, że wpływa – obok potencjału innowacyjnego przedsiębiorstw – na zdolność innowacyjną gospodarki. Tworzy ona bowiem warunki makroekonomiczne i otoczenie prawne, w którym działają firmy. Ma zapewniać szeroki

zakres wolności gospodarczej, zapewniać ochronę własności indywidualnej, a także dynamizować mechanizmy konkurencji. Polityka państwa powinna także tworzyć warunki do zwiększania oszczędności, akumulacji i inwestycji kapitałowych, inwestycji zagranicznych. Duże znaczenie ma tu osiągnięcie wzrostu w poziomie wykształcenia społeczeństwa oraz redukcja kosztów przeprowadzania transakcji gospodarczych i redukcja ryzyka niestabilności systemu gospodarczego⁸. Państwo – w ramach Narodowego Systemu Innowacji – powinno także sprzyjać budowaniu efektywnych powiązań sieciowych między podmiotami funkcjonującymi w obszarze innowacji. Mają one zapobiegać niesprawnemu funkcjonowaniu mechanizmów rynkowych w zakresie koordynacji i przepływu wiedzy⁹.

Główne niedostatki Narodowego Systemu Innowacji w Polsce:

- Brak długookresowej strategii rozwoju gospodarki z priorytetowym traktowaniem aktywności innowacyjnej;
- Odejście państwa od pełnienia kluczowej roli w przedsięwzięciach strategicznych;
- Brak spójnego systemu finansowania przedsięwzięć innowacyjnych;
- Systemowe wspieranie liniowego, nieefektywnego modelu procesu innowacji;
- Niezadowolająca aktywność elit politycznych na rzecz wzrostu innowacyjności;
- Małe zapotrzebowanie na innowacje technologiczne na rynku i brak wydolności polskich przedsiębiorstw w finansowaniu innowacji technologicznych;
- Niechęć do ryzyka podejmowania przedsięwzięć innowacyjnych;
- Brak permanentnej edukacji innowacyjnej przedsiębiorczości;
- Niedoskonałość przepływu informacji;
- Słabości merytoryczne i systemowe w efektywnym wykorzystaniu funduszy pomocowych UE;
- Powolność w przekształcaniu własnościowym i relatywnie niska skuteczność przyciągania innowacyjnych inwestycji bezpośrednich;
- Tendencja spadku udziału produktów innowacyjnych w całkowitym wolumenie produkcji i w eksporcie;
- Niechęć do ryzyka podejmowania przedsięwzięć innowacyjnych.

Polityka innowacyjności ma na celu kształtowanie otoczenia strategicznego dla przedsiębiorstw. Jej ranga wynika z tego, że wzrost innowacyjności uzależniony jest od dobrej jakości otoczenia biznesu, czyli od istniejących rozwiązań fiskalnych, monetarnych, handlowych, od typu interwencjonizmu państwa w gospodarce, od jakości infrastruktury i unowocześniania gospodarki, od polityki w zakresie wspierania nauki, edukacji i badań, praw własności, systemu bankowego, reguł prywatyzacji, jakości regulacji, przepływów kapitałowych i inwestycji zagranicznych.

Innowacyjność wzmacnia konkurencyjność gospodarki. Jest bowiem ściśle związana ze specyfiką dzisiejszego systemu gospodarczego, w którym wiedza jest podstawowym „surowcem” do działania. Natomiast rząd może współtworzyć innowacyjną strukturę gospodarki, gdy zbudował potencjał, aby efektywnie wpływać

na kluczowe czynniki kształtujące Narodowy System Innowacji, czyli czynniki:

- społeczne i kulturowe,
- ekonomiczne,
- technologiczne,
- rozwiązania prawne i w systemie politycznym,
- powiązania międzynarodowe i integracyjne.

Powyżej wymienione czynniki rozwoju innowacyjności wskazują, że jej rozwój wymaga funkcjonalnych dla niej oraz adekwatnych czynników społecznych i kulturowych – przede wszystkim właściwych doświadczeń historycznych, odpowiednio sprofilowanych systemów edukacji, kultury innowacyjnej i postaw przedsiębiorczych. Szczególna rola przypada kulturze organizacyjnej, która powinna opierać się na innowacyjności, a więc powinna kłaść nacisk na poszukiwanie i wyzwalanie innowacyjnych pierwiastków w przedsiębiorstwie¹⁰.

Według OECD

Według definicji OECD Narodowy System Innowacji to kompleks wyodrębnionych instytucji, które wspólnie lub indywidualnie wnoszą wkład w rozwój i rozpowszechnianie nowych technologii. Stanowią one dynamiczny układ

czynników – instytucjonalnych oraz strukturalnych – pomiędzy którymi zachodzą sprzężenia zwrotne. Te czynniki – zarówno łącznie, jak i indywidualnie – zdolne są do tworzenia, selekcjonowania, absorpcji i dystrybucji innowacji.

Ponadto rozwój innowacyjności wymaga adekwatnych czynników ekonomicznych: przede wszystkim określonego poziom rozwoju gospodarczego, możliwości finansowych i technicznych. Duże znaczenie mają działania państwa w zakresie wsparcia przedsiębiorczości, rozsądna alokacja środków publicznych oraz odpowiednie wykorzystanie funduszy strukturalnych.

Osiągnięcie wysokiego poziomu innowacyjności uwarunkowane jest także właściwą polityką licencyjną, właściwą polityką wobec zagranicznych inwestycji bezpośrednich oraz umiejętnego wykorzystywania zmieniających się trendów w technice i technologii. Znaczenie ma wzrost nakładów na badania i rozwój, pogłębianie współpracy pomiędzy instytucjami badawczymi, uczelniami a przedsiębiorstwami, dynamiczne tworzenie nowych przedsiębiorstw

technologicznych oraz wzrost zdolności małych i średnich przedsiębiorstw do wchłaniania nowych technologii i *know-how*.

Ponadto do wzrostu konkurencyjności technologicznej i innowacyjnej gospodarki danego kraju mogą przyczynić się rozwiązania prawne i rozwiązania w systemie politycznym. Wynika to ze znaczenia instytucji, które prowadzą politykę innowacyjną, rozwiązań prawno-politycznych oraz ochrony praw własności intelektualnej.

W dobie globalizacji procesów gospodarczych istotne znaczenie w Narodowym Systemie Innowacji mają powiązania międzynarodowe i integracyjne, do których zalicza się uczestnictwo w międzynarodowych programach badawczych, szkoleniowych czy informacyjnych.

Źródła innowacyjności

Proces innowacyjny to kreatywne działanie, prowadzące do powstania nowych rozwiązań technicznych oraz ich praktycznego zastosowania. Widoczna jest ewolucja koncepcji innowacji – od liniowego modelu do modelu systemowego, w którym innowacja uznawana jest za produkt interakcji między ludźmi, organizacjami i otoczeniem.

Liniowy model innowacji. Koncepcja liniowego modelu innowacji dominowała w latach 1960–1980. W tej koncepcji proces innowacji rozpoczyna się odkryciem naukowym, a następnie przechodzi szereg etapów rozwoju i kończy się powstaniem finalnego dobra, które zostaje wprowadzone na rynek. Ten model określany jest jako „pchany” przez naukę, w którym rolę przyczynową odgrywa rozwój nauki i techniki (wynalazki, odkrycia i rozwój teorii). Kładzie nacisk na stronę podaźową, przez co pomniejsza rolę powstawania *know-how* w procesie produkcji. To stanowi jedną z jego wad. Nie zakłada on także występowania sprzężeń zwrotnych (zależności) pomiędzy kolejnymi etapami procesu innowacyjnego. W modelu uwypuklona była działalność B+R i jej znaczenie dla procesów innowacji.

Model procesu innowacyjnego „ciągnięty” przez rynek. W połowie lat 80. powstały modele wskazujące na interakcyjny charakter procesów innowacyjnych. Dostrzeżono bowiem sprzężenia zachodzące pomiędzy nauką, techniką i produkcją.

Pierwszy z powyższych typów modeli to model sprzężeń zwrotnych i interakcji Kline’a i Rosenberga, zwany modelem „związanego łańcucha” (*chain-linked model*). Drugi to model „sprzężeniowy” R. Rothwella i W. Zegvela. Podkreśla się w nich złożoność procesu innowacyjnego oraz konieczność częstego powrotu do etapów wcześniejszych.

Pierwszy model przedstawia działalność innowacyjną w kategoriach interakcji pomiędzy zapotrzebowaniem na innowację oraz szansami stworzonymi przez rynek a bazą naukowo-techniczną i możliwościami przedsiębiorstwa. Najistotniejszym elementem jest tu akumulowana wiedza.

Drugi model, który obejmuje wewnętrzne i zewnętrzne powiązania, kładzie nacisk na znaczenie projektowania inżynierskiego, sprzężenia zwrotne pomiędzy rynkowymi i technologicznymi fazami innowacji, powiązania między sferą B+R, produkcją i marketingiem oraz pomiędzy firmami i instytucjami. Podkreśla się tu rolę konkurencyjnej gospodarki w kreowaniu nowych produktów.

O sukcesie czy niepowodzeniu danego projektu innowacyjnego decydować będzie stopień, w jakim przedsiębiorstwo potrafi utrzymywać efektywne

związki pomiędzy kolejnymi fazami procesu innowacyjnego, na przykład w jakim stopniu działalność marketingowa jest zintegrowana z technicznymi aspektami procesu innowacyjnego.

Koncepcja innowacji jako procesu sieciowego. Dalsze badania nad istotą innowacji doprowadziły do powstania koncepcji procesu sieciowego. Przyczynił się do tego rozwój informatyki, nowych metod zarządzania przedsiębiorstwami, dynamiczny wzrost nowych form współpracy przedsiębiorstw na przełomie lat 80. i 90. Wskazywano tu na istotne znaczenie szybkości i efektywności wprowadzania innowacji, stających się jednym z najważniejszych czynników w walce konkurencyjnej na coraz bardziej złożonych i globalnych rynkach.

Model zaproponowany przez Rothwella łączy w sobie sieciowy charakter innowacji oraz zmiany w zarządzaniu innowacjami w przedsiębiorstwach. Kładzie nacisk na zjawisko korzystania przedsiębiorstw z nowoczesnych technologii, osiągnięć elektroniki i informatyki. Wskazuje się, że innowacyjne firmy to te, które osiągają coraz bardziej efektywne wyniki w zakresie czasu- i kosztochłonności realizacji nowego produktu.

Modele systemowe innowacji. Uznaje się, że współczesne procesy innowacyjne stają się coraz bardziej systemowe. Charakteryzują się równoległym cyklem rozwojowym. Mają tu miejsce takie zjawiska jak: zintegrowanie w ramach zespołów pracowników sfery badawczo-rozwojowej, silne powiązania z dostawcami, bliska współpraca z wiodącymi klientami, nacisk na integrację działalności B+R z działalnością produkcyjną, projektowanie z nastawieniem na realne możliwości wyprodukowania, współpraca w ramach powiązań horyzontalnych (na przykład *joint ventures*).

Model systemowy zakłada pełne zintegrowanie cyklu innowacyjnego. Podstawę stanowi praca w sieci, dlatego określa się ten model także jako *networking model*.

Wskazuje się tu również na rolę konsumenta, który jest podstawą strategii i jednym z aktorów na scenie innowacji, obok nauki, przemysłu, rządu i jednostek infrastruktury transferu techniki. To samo dotyczy głównych dostawców, nie wykluczając współpracy nad generowaniem nowych produktów. Zwraca się uwagę na wzrost znaczenia horyzontalnych powiązań, do których zalicza się konsorcja badawczo-rozwojowe, *joint ventures*, wspólną działalność marketingową. Zwiększona zostaje koncentracja na jakości i czynnikach pozacenowych. Innowacja jest tu ciągła, a model procesu innowacyjnego – elastyczny.

Narodowy System Innowacji w Polsce.

W Polsce prowadzona jest polityka innowacyjna, jakkolwiek widoczne są jej liczne braki, niedoskonałości, natomiast Narodowy System Innowacji pozostaje nie w pełni zorganizowany. Jego charakterystyczną cechą jest między innymi niska aktywność państwa w procesie pobudzania sektora prywatnego do kreowania innowacji, niskie nakłady na sferę badań i rozwoju (B+R) – 0,60 procent PKB – oraz niekorzystna struktura tych wydatków (przewaga finansowania badań podstawowych, które nie mają celu praktycznego). Widoczne jest preferowanie przestarzałego liniowego modelu innowacji. Oznacza on, że pobudzanie procesów innowacyjnych opiera się głównie na wspieraniu ośrodków naukowych. Tymczasem nowsze koncepcje innowacyjności wskazują na szersze źródła innowacyjności (patrz ramka: Źródła innowacyjności).

Ponadto mamy problemy infrastrukturalne (infrastruktura komercjalizacji nauki i technologii). Skutkuje to niedostatecznym powiązaniem pomiędzy sferą nauki a gospodarką. Słaba współpraca pomiędzy tymi sektorami to najważniejsza bariera dyfuzji innowacji w Polsce. Reformy nauki i edukacji również nie kładą nacisku na ten aspekt.

Widoczne są również braki w zakresie rynku usług finansowych (na przykład funduszy *venture capital*). W konsekwencji Polsce brakuje elementów holistycznego podejścia do polityki innowacyjnej. Brakuje powiązań pomiędzy aktorami procesu innowacyjnego. Państwo nie do końca działa tu jako koordynator i czynnik ułatwiający powiązania czy tworzący instytucjonalne ramy dla samoregulacji przebiegu i dyfuzji innowacji. Decydenci wciąż mają problem ze zrozumieniem znaczenia innowacji w rozwoju gospodarczym i zdecydowanego wyboru paradygmatu gospo-

darki opartej na wiedzy. Sprawny i efektywny Narodowy System Innowacji wymaga na przykład reformy podatkowej w zakresie odliczania kosztów rozwiązań technologicznych nabytych z zewnątrz, ale również daje możliwość korzystania z ulg pozwalających na rozliczenie kosztów z tytułu prowadzenia badań we własnych działach badawczo-rozwojowych. Zachęty podatkowe, które wspierają działalność badawczo-rozwojową, mogą być alternatywą dla tymczasowego rozwiązania w postaci dotacji unijnych (alokacja na lata 2007–2013).

Współczesna polityka innowacyjna zorientowana jest na działania, które służą przedsiębiorstwom w obniżaniu stopnia trudności w podejmowaniu i realizacji innowacji oraz

są zorientowane na pomoc w dokonywaniu optymalnego wyboru. Ta polityka traktuje innowacje jako proces sieciowy, w którym ma miejsce wiele współzależności między aktorami procesu innowacyjnego, czyli pomiędzy rządem, przedsiębiorstwami, sferą nauki. Istotna rola przypada również konsumentom.

W powyższym sensie brakuje u nas zinstytucjonalizowanej współpracy pomiędzy aktorami procesu innowacyjnego. Tu znajduje się jedna z głównych barier rozwoju in-

nowacyjności w Polsce. W Narodowym Systemie Innowacji w Polsce widoczny jest także brak Rady do spraw Innowacyjności. Przekłada się to – wraz z niedoskonałościami NSI w procesie kreowania rozwiązań systemowych – na dystans, który dzieli nas od najbardziej innowacyjnych krajów Europy.

Poważną przeszkodą jest również niski potencjał polskich przedsiębiorstw w zakresie finansowania innowacji (por. tabela 1). W tym zakresie powinno nastąpić wzmocnienie aktywności Narodowego Systemu Innowacji.

Narodowy System Innowacji zakłada budowanie efektywnych powiązań sieciowych między podmiotami innowacji, które zapobiegają niesprawnemu funkcjonowaniu mechanizmów rynkowych w zakresie koordynacji i przepływu wiedzy.

TABELA 1. Wyniki innowacyjności według unijnej tabeli wyników zestawienia (Innovation Union Scoreboard 2010)

Kategorie	Średnia UE-27	Najwyższy wskaźnik UE-27*	Polska	Najwyższy wskaźnik UE-10
CZYNNIKI DAJĄCE MOŻLIWOŚCI (enablers)				
Zasoby ludzkie				
1.1.1. nowi absolwenci studiów doktoranckich na 1000 osób w wieku 25–34 lata	1,4	3,2 Szwecja (3,4 Szwajcaria)	0,9	1,8 Słowacja
1.1.2. odsetek osób w wieku 30–34 lata, które ukończyły kształcenie trzeciego stopnia (studia doktoranckie)	32,3	49,0 Irlandia	32,8	44,7 Cypr
1.1.3. odsetek osób w wieku 20–24 lata, które ukończyły co najmniej kształcenie drugiego stopnia (studia magisterskie)	78,6	93,3 Słowacja (95,1 Chorwacja)	91,3	93,3 Słowacja
Otwarte, doskonałe i atrakcyjne systemy badań				
1.2.1. międzynarodowe publikacje naukowe na milion mieszkańców	266	1306 Szwecja	186	750 Słowenia
1.2.2. publikacje naukowe należące do 10 procent najczęściej cytowanych publikacji na świecie jako odsetek wszystkich publikacji naukowych danego kraju	0,11	0,15 Dania, Niemcy (0,16 Szwajcaria)	0,04	0,09 Cypr
1.2.3. uczestnicy studiów doktoranckich spoza UE na milion mieszkańców	19,45	35,85 Wielka Brytania (45,01 Szwajcaria)	2,27	4,64 Słowenia
Finasowanie i wsparcie				
1.3.1. wydatki publiczne na badania i rozwój jako odsetek PKB	0,75	1,11 Finlandia (1,14 Islandia)	0,41	0,76 Estonia
1.3.2. fundusze venture capital jako odsetek PKB	0,11	0,263 Wielka Brytania	0,043	brak danych
DZIAŁALNOŚĆ PRZEDSIĘBIORSTW				
Inwestycje przedsiębiorstw				
2.1.1. wydatki przedsiębiorstw na badania i rozwój jako odsetek PKB	1,25	2,83 Finlandia	0,18	0,92 Czechy
2.1.2. wydatki na innowacje inne niż na badania i rozwój jako odsetek obrotów	0,71	1,77 Estonia	1,25	1,77 Estonia
Powiązania i przedsiębiorczość				
2.2.1. MSP generujące innowacje wewnętrznie jako odsetek MSP	30,31	46,03 Niemcy	13,76	41,55 Cypr
2.2.2. innowacyjne MSP współpracujące z innymi podmiotami jako odsetek MSP	11,16	24,98 Wielka Brytania	6,4	22,29 Estonia
2.2.3. publiczno-prywatne wspólne publikacje naukowe na milion mieszkańców	36,2	117,3 Szwecja (198,5 Szwajcaria)	2,5	51,0 Słowenia
Aktywa intelektualne				
2.3.1. wnioski patentowe na mocy Traktatu o współpracy patentowej na mld PKB (w EUR wg standardu siły nabywczej)	4,00	11,02 Szwecja	0,31	2,56 Słowenia
2.3.2. wnioski patentowe na mocy Traktatu o współpracy patentowej dotyczące wyzwań społecznych na mld PKB	0,64	2,73 Dania	0,06	0,65 Słowenia
2.3.3. wspólnotowe znaki handlowe na mld PKB	5,41	23,36 Luksemburg	2,82	13,31 Cypr
2.3.4. wspólnotowe projekty na mld PKB	4,75	9,18 Austria	4,71	4,71 Polska
REZULTATY				
Innowatorzy				
3.1.1. MSP wprowadzające innowacyjne produkty lub procesy jako odsetek MSP	34,18	53,61 Niemcy (57,00 Szwajcaria)	17,55	43,92 Estonia
3.1.2. MSP wprowadzające innowacje marketingowe lub organizacyjne jako odsetek PKB	39,09	68,18 Niemcy	18,65	47,34 Cypr
3.1.3. szybko rozwijające się przedsiębiorstwa jako odsetek wszystkich przedsiębiorstw			brak danych	
Skutki ekonomiczne				
3.2.1. zatrudnienie w sektorach o intensywnym udziale wiedzy (produkcja i usługi) jako odsetek całkowitego zatrudnienia	13,03	24,88 Luksemburg	8,87	15,63 Malta
3.2.2. eksport produktów wysoko i średnio zaawansowanych technologii jako odsetek całkowitego eksportu produktów	47,36	71,35 Malta	51,06	71,35 Malta
3.2.3. eksport usług o intensywnym udziale wiedzy jako odsetek całkowitego eksportu usług	49,43	80,53 Luksemburg	30,6	50,28 Cypr
3.2.4. sprzedaż innowacji nowych dla rynków i dla przedsiębiorstw jako odsetek obrotów	13,26	25,65 Grecja	9,84	18,67 Czechy
3.2.5. dochody z zagranicy z licencji i patentów jako odsetek PKB	0,21	2,14 Malta (2,46 Szwajcaria)	0,02	2,14 Malta

* w nawiasie podano najwyższy wskaźnik IUS (w rankingu European Innovation Scoreboard w 2009 roku Szwajcaria była na pierwszym miejscu)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Innovation Union Scoreboard 2010, Methodology Report”, <http://www.proinno-europe.eu/inno-metrics/page/methodology-report>

Kolejnym wyzwaniem w naszej polityce innowacji jest ustanowienie właściwej zależności pomiędzy cyklem koniunkturalnym a instrumentami innowacyjności. Powinna ona być raczej antycykliczna, a nie jak do tej pory procykliczna. Oznacza to, że w okresie spowolnienia gospodarczego trzeba dać przedsiębiorstwom wyraźny sygnał, że budowane jest przychylne środowisko, na przykład poprzez zwiększenie publicznych nakładów na B+R.

Współczesna polityka innowacyjna opiera się w znacznym stopniu na podejściu instytucjonalnym w ekonomii. Podkreśla ono rolę uwarunkowań makroekonomicznych, rolę polityki innowacyjnej państwa, na przykład kwestię zwiększania środków na edukację (kumulacja źródeł ich pochodzenia), decentralizację w polityce innowacyjnej na rzecz polityki regionalnej; rolę foresight jako metody wyznaczania społecznej wizji przyszłości i adekwatne do tego sposoby finansowania rozwoju nauki, technologii i innowacji.

Modele Narodowych Systemów Innowacji. Większość państw ma własne specyficzne Narodowe Systemy Innowacji. Charakteryzują się one odmiennymi modelami kultury przedsiębiorczości, typem współpracy w dziedzinie innowacji, kreowaniem przychylnego klimatu dla przedsiębiorstw, współpracy w dziedzinie innowacji. Odmienne mają także kreowane przez państwo długookresowe polityki innowacyjne ukierunkowane na wzrost innowacyjności przedsiębiorstw. Wyróżnia się pięć głównych modeli NSI. Są to¹¹: 1) model rynkowy, 2) model integracji europejskiej, 3) model społeczno-demokratyczny, 4) model mezikorporacyjny, 5) model transformacji.

Ranking Innovation Union Scoreboard z roku 2010 pozwala nam na wyodrębnienie najbardziej innowacyjnych krajów. Zestawienie zostało wykonane w oparciu o 25 wskaźników zaprezentowanych w tabeli 2. Ranking wskazuje, że najbardziej innowacyjne są kraje skandynawskie (Szwecja, Dania i Finlandia), które re-

TABELA 2. Modele Narodowych Systemów Innowacji

Model NSI	Cechy modelu	Przykłady
model rynkowy	– znaczny liberalizm i elastyczność, odnoszące się nie tylko do procesu produkcji i tworzenia innowacji, ale także do rynku pracy i rynku finansowego; – najbardziej aktywnymi branżami w innowacjach są technologie kosmiczne, nauki biologiczne, przemysł farmaceutyczny; – przedsiębiorstwa są zorientowane na skupianie działalności innowacyjnej wewnątrz własnej organizacji; – znaczącą rolę odgrywa system edukacyjny i jego powiązania ze sferą produkcji.	USA, Wielka Brytania, Kanada, Australia
model integracji europejskiej	– innowacje skoncentrowane na naukach ścisłych (matematyka, chemia, fizyka); – sfera B+R w znacznej mierze oparta na systemie publicznym; – system edukacyjny oparty przede wszystkim na systemie publicznym.	Francja, Włochy, Niemcy, Holandia
model społeczno-demokratyczny	– internacjonalizacja badań; – specjalizacja technologiczna obejmuje przemysły zaawansowanych technologii; – działalność B+R finansowana przede wszystkim ze środków prywatnych; – bardzo duże znaczenie przypisywane edukacji na poziomie uniwersyteckim.	Finlandia, Szwecja, Norwegia
model mezikorporacyjny	– silne powiązania z NSI innych krajów – poprzez handel zagraniczny (import); – znaczna specjalizacja branżowa i koncentracja wysiłków badawczych na poziomie badań stosowanych; – w systemie edukacji do istotnych dziedzin zalicza się nauki ścisłe i inżynierskie; – znaczna mobilność rynku pracy, co ułatwia dyfuzję innowacji wewnątrz systemu.	Japonia
model transformacji	– działalność B+R finansowana ze środków publicznych (niskie nakłady na B+R); – braki w powiązaniach na styku nauki i gospodarki; – innowacje skoncentrowane na naukach ścisłych; – silna biurokratyzacja; – duży nacisk na kapitał ludzki.	Polska, Litwa, Łotwa, Estonia, Czechy, Węgry

Źródło: Opracowanie na podstawie: E. Okoń-Horodyńska, Narodowy System Innowacji w Polsce, AE im. K. Adamieckiego, Katowice 1998, s. 81; M.A. Weresa, Wpływ handlu zagranicznego i inwestycji bezpośrednich na innowacyjność polskiej gospodarki, SGH, Warszawa 2002, s. 58–60.

Liderzy i maruderzy innowacji

Na podstawie rankingu Innovation Union Scoreboard 2010 można wymienić cztery grupy krajów:

1. **Liderzy innowacji** (innowacyjność powyżej średniej UE) – Dania, Finlandia, Niemcy, Szwecja);
2. **Podążający za liderami [innovation followers]** (wskaźniki innowacyjności blisko średniej UE-27) – Austria, Belgia, Cypr, Estonia,

Francja, Irlandia, Luksemburg, Niderlandy, Słowenia, Wielka Brytania;

3. **Umiarkowani innowatorzy [moderate innovators]** (innowacyjność poniżej średniej UE-27) – Czechy, Grecja, Węgry, Włochy, Malta, Polska, Portugalia, Słowacja, Hiszpania;
4. **Słabi innowatorzy [modest innovators]** (innowacyjność dużo poniżej średniej UE-27) – Bułgaria, Litwa, Łotwa, Rumunia.

alizują model społeczno-demokratyczny w NSI. Niemcy natomiast reprezentują model integracji europejskiej. Za nimi uplasowała się Wielka Brytania, w której funkcjonuje – tak jak w USA – model rynkowy NSI. Wydaje się, że Polska realizuje model transformacji, który będzie ewoluował najprawdopodobniej w stronę modelu integracji europejskiej (realizowanego w takich krajach, jak: Francja, Włochy, Niemcy, Holandia).

W Polsce dysponujemy szeroką znajomością modelu rynkowego, zwłaszcza amerykańskiego, i przejawiamy dla niego podziw. W USA widzimy jednak charakterystyczną cechę gospodarki, jaką jest rozwinięta kultura przedsiębiorczości, przychylne środowisko dla nowych przedsiębiorstw, a przede wszystkim bardzo dobre mechanizmy na styku nauka – przemysł. Aktywne wspieranie kontaktów na styku uniwersytet – przemysł nastę-

TABELA 3. Analiza Narodowego Systemu Innowacji w Polsce (SWOT)

Mocne strony: – duża liczba organizacji pośredniczących, działających na rzecz innowacji, – rozkład terytorialny organizacji pośredniczących skorelowany z rozkładem potencjału naukowo-badawczego, – istnienie firm innowacyjnych, z których większość posiada własne zaplecze badawczo-rozwojowe, – wysoka intensywność nakładów na innowacje w przemyśle chemicznym, naftowym, tytoniowym i spożywczym, – przekazanie odpowiedzialności za regionalne programy innowacyjne w gestię samorządów regionalnych, – relatywnie dobry poziom wykształcenia społeczeństwa.	Słabe strony: – niedojrzałość instytucji finansowych działających na rzecz innowacji, – pasywne podejście wielu instytucji badawczo-rozwojowych do komercjalizacji wyników badań naukowych, – braki w kulturze proinnowacyjnej, – słabość instytucji finansowych, wspierających innowacje, – ograniczone wsparcie ze strony rynku venture capital, – zbyt częste oparcie procesu innowacyjnego na liniowym modelu, – niewystarczający wpływ programów edukacyjnych na kształtowanie postaw innowacyjnych na wszystkich poziomach edukacji społeczeństwa, – niski udział sektora przedsiębiorstw w nakładach na B+R, – brak powiązań pomiędzy poszczególnymi aktorami procesu innowacyjnego.
Szanse: – silny i rozwijający się sektor innowacyjnych małych i średnich przedsiębiorstw, w tym bazujących na zaawansowanych technologiach, – edukacja i szkolenia pod kątem innowacyjności i przygotowania do zadań społeczeństwa informacyjnego, – inwestycje w projekty innowacyjne, w tym w obszarach zaawansowanych technologii, – relatywnie wysoka innowacyjność firm sektorów tradycyjnych, – działalność innowacyjna i badawczo-rozwojowa korporacji międzynarodowych, – uczestnictwo w międzynarodowych programach badawczych UE.	Zagrożenia: – zbyt silne uzależnienie się od zagranicznej myśli technologicznej, – nadmierna koncentracja wydatków na B+R w województwie mazowieckim, – niska innowacyjność małych i średnich przedsiębiorstw, – niesprzyjające otoczenie makroekonomiczne, – spadek nakładów na B+R (jako procent PKB) i towarzyszący mu spadek nakładów na innowacje, – brak priorytetowego traktowania innowacyjności jako czynnika wzrostu gospodarczego i brak implementacji w zakresie polityki innowacyjnej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://trendchart.cordis.lu>

puje na przykład poprzez umożliwienie uczelniom zachowania praw patentowych oraz poprzez dynamiczny rozwój przedsiębiorczości akademickiej. W tabeli 2 przedstawione zostały podstawowe cechy każdego z wyżej wymienionych modeli wraz z przykładami krajów, które je reprezentują.

W krajach UE widoczny jest proces konwergencji w zakresie innowacyjności, co oznacza, że kraje odrabiające zaległości rozwojowe zmniejszają dystans do liderów. Mimo że proces ten uległ osłabieniu w ostatnim roku, to nadal jest widoczny w przypadku umiarkowanych innowatorów (*moderate innovators*) i słabych innowatorów (*modest innovators*). Pokonują one słabości swoich Narodowych Systemów Innowacji. Wykorzystują szanse, jakie niesie globalizacja. Starają się prowadzić szeroką, spójną politykę innowacji, która integruje różne instrumenty. Rozwijają, dzięki globalizacji, inicjatywy sieciowe i klastrowe. Wzmacniają powiązania i kooperację poomiedzy regionami nie tylko w obrębie kraju, ale także w aspekcie międzynarodowym. Mniej innowacyjne kraje wykazują się – średnio – szybszym wzrostem niż bardziej innowacyjne kraje. ■

⁹ S. Pangsy-Kania, *Polityka innowacyjna państwa a narodowa strategia konkurencyjnego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2007, s. 187 i następne.

¹⁰ S. Pangsy-Kania, *Rola kultury organizacyjnej w Narodowym Systemie Innowacji*, [w:] *Innowacyjność w budowaniu gospodarki opartej na wiedzy w Polsce*, red. E. Okoń-Horodyńska, S. Pangsy-Kania, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa 2007, s. 61.

¹¹ E. Okoń-Horodyńska, *Narodowy...*, op. cit., s. 81; M.A. Weresa, *Wpływ handlu zagranicznego i inwestycji bezpośrednich na innowacyjność polskiej gospodarki*, SGH, Warszawa 2002, s. 58–60.

¹ W 2010 roku Innovation Union Scoreboard zastąpiła istniejącą do tego czasu Summary Innovation Index.

² L.C. Thurow, *Building Wealth: The New Rules for Individuals, Companies and Countries in the Knowledge-Based Economy*, HarperCollins, New York 1999, s. 100–101.

³ A. Świadek, *Regionalne systemy innowacyjne w Unii Europejskiej*, [w:] *Innowacje w działalności przedsiębiorstw w integracji z Unią Europejską*, red. W. Janasz, Difin, Warszawa 2005, s. 88.

⁴ M. Reichel, *Potencjał innowacyjny Polski południowo-wschodniej w strukturach subregionalnych*, PWZS, Nowy Sącz 2006, s. 26.

⁵ *National Innovation Systems: a comparative analysis*, red. R. Nelson, Oxford University Press, New York-Oxford 1993, s. 52.

⁶ J. Schumpeter, *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960.

⁷ S. Metcalfe, *The Economic Foundations of Technology Policy: Equilibrium and Evolutionary Perspectives*, [w:] *Handbook of the Economics of Innovation and Technical Change*, red. P. Stoneman, Blackwell, Londyn 1995.

⁸ J.W. Bossak, *Systemy gospodarcze a globalna konkurencja*, SGH, Warszawa 2006, s. 38–39.

Podniesienie jakości regulacji wymaga otwartej debaty publicznej. Przyczynia się ona do skupienia większej uwagi na kwestii jakości procesów regulacyjnych. Publicznie prowadzona dyskusja zmniejsza także zagrożenie zawłaszczeniem regulacji przez te grupy interesu, które chciałyby w sposób niejawni oraz kosztem innych środowisk zrobić użytek z obowiązujących przepisów
– pisze ALEKSANDER SURDEJ

Narzędzia rządzenia

państwo wobec wyzwań regulowania i deregulowania

Współcześnie niemal wszystkie wysoko rozwinięte kraje świata przekształcają instytucjonalne podstawy, na jakich funkcjonują ich gospodarki. Poszukują sposobów na takie wykorzystanie mechanizmów rynkowych, aby uzyskać efektywność ekonomiczną, a także dostarczać swoim obywatelom dóbr publicznych i zapewniać elementarny poziom sprawiedliwości społecznej. Kluczowe narzędzia do rządzenia i osiągania pożądaných celów w tym zakresie znajdują się w procesie regulacji i deregulacji.

W powyższych przemianach chodzi o to, aby instytucje publiczne w inny sposób posługiwały się instrumentami administracyjnymi i mechanizmami rynkowymi w swoich działaniach (albo – innymi słowy – w toku realizacji celów polityk publicznych). Państwo ma zatem oddziaływać na gospodarkę już nie poprzez własność państwową (na przykład państwowe firmy), ale poprzez oddziaływanie regulacyjne.

Powyższa filozofia przyświecała zwolennikom prywatyzacji sektorów użyteczności pu-

blicznej (telekomunikacja, energetyka czy transport kolejowy). W celu ich regulowania po prywatyzacji rządy powoływały agencje regulacyjne. Ich zadaniem jest wymuszanie prokonkurencyjnych zachowań na przedsiębiorstwach, a także wypełnianie przez nie pewnego minimum zadań publicznych. A zatem państwa w inny sposób kształtują procesy gospodarcze: zmniejszają bezpośrednie oddziaływanie własnościowe i administracyjne, a wyposażają instytucje publiczne (agencje regulacyjne) w narzędzia oddziaływania pośredniego (regulacyjnego).

Państwo nie traci więc całkowicie możliwości realizowania ważnych celów publicznych, takich jak na przykład zapewnienie powszechnego dostępu do usług telekomunikacyjnych lub niezawodności dostaw energii elektrycznej. Jest jednak zmuszone osiągać te cele, posługując się bodźcami ekonomicznymi wbudowanymi w mechanizmy regulacyjne. Przy okazji prywatyzacja ma likwidować „renty polityczne”, uniemożliwiać „transakcje polityczne” i zapobiegać „korupcji politycznej”.

Co to jest państwo regulacyjne? Współcześnie przed państwem stawia się coraz częściej – jako główne – zadanie ubezpieczania społeczeństwa przed pewnego typu ryzykami, przed którymi stają duże grupy obywateli (ry-

zyka zbiorowe). Władze mają analizować problemy publiczne pod kątem identyfikacji tych ryzyk i je odpowiednio regulować.¹ Rządy nie dążą już jednak do „upaństwowiania” ryzyk zbiorowych, lecz podejmują regulacje, aby eliminować ich najostrzejsze konsekwencje spadające na różne grupy społeczne.

Wobec powyższego niektórzy autorzy wysuwają hipotezę, że powstał model państwa regulacyjnego². Już kilka dziesięcioleci temu w krajach tak różnych jak Wielka Brytania, Francja czy Niemcy nastąpiła wspomniana wyżej prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych. Podjęto liberalizację warunków prowadzenia działalności gospodarczej, a rządy rezygnowały z kontroli cen i tzw. kontroli wejścia na dane rynki. Podkreślano zalety technik pośredniego zarządzania publicznego z wykorzystaniem decentralizacji administracyjnej i włączeniem prywatnych przedsiębiorstw w świadczenie usług publicznych. Tego typu procesy sprzyjały przekształcaniu modelu funkcjonowania mechanizmów państwowych. Odchodzono od instrumentów zarządzania specyficznych dla państwa aktywnie zarządzającego (PAZ), a wykorzystywano instrumenty właściwe dla państwa, które miało oddziaływać na rzeczywistość w sposób pośredni – czyli państwa regulacyjnego (PR).

Wydaje się, że koncepcja państwa regulacyjnego jest na tyle specyficzna, iż zawiera szereg cech, które odróżniają ją od znanych od dawna koncepcji państwa, czyli państwa prawa oraz

państwa minimalnego. Jednak niektórzy mogą sądzić, że te dwie klasyczne koncepcje zawierają już podstawowe cechy, które posiada koncepcja państwa regulacyjnego. Argumentują oni, że regulacje przybierają często formy prawa i działają podobnie jak prawo. Oddziałują poprzez zakazy, nakazy i bodźce (czyli kary i nagrody) modyfikujące działania ludzi. Zasady państwa prawa nakazują organom państwa działać zgodnie z przyjętymi regułami, stosować je bezstronnie i w sposób minimalizujący uznaniowość decyzji. Nakazują obywatelom bezwzględnie stosować się do przepisów prawa. Może się również wydawać, że koncepcja państwa minimalnego zawiera cechy państwa regulacyjnego. Zaleca bowiem, podobnie jak ono, minimalizację bezpośredniej aktywności państwa w gospodarce czy w życiu społecznym.

Można jednak twierdzić, że koncepcja państwa regulacyjnego istotnie różni się od tych dwóch koncepcji państwa, ponieważ wprowadza nowe pojęcia i rozróżnienia, które są bardziej adekwatne do analizy pozwalającej nam zrozumieć współczesne – zwłaszcza gospodarcze – funkcje państwa. Chciałbym podkreślić, że koncepcja państwa regulacyjnego jest zarazem koncepcją ogólniejszą i koncepcją z innego poziomu analizy niż koncepcja państwa prawa. Widać to szczególnie mocno, gdy przyjmiemy za W. Rikerem i P. Ordeshookiem³ pewne rozróżnienie. Chodzi o rozróżnienie pomiędzy *problemami działania* – czyli problemami, jakie napotyka każdy, kto w danym kontekście doko-

Jakość regulacji

Jakość regulacji uwarunkowana jest wieloma czynnikami. Dotyczą one również potencjału władz publicznych do spełnienia pięciu warunków:

- **warunku transparentności:** regulacja musi być łatwa do zrozumienia, a cele, które mają być dzięki niej osiągnięte, muszą być precyzyjnie nazwane i w największym stopniu konkretne;
- **warunku odpowiedzialności:** osoby, które proponują i wprowadzają nową regulację, powinny być odpowiedzialne za jej skutki;

- **warunku dobrego adresowania regulacji:** regulacja powinna odnosić się do problemu, który ma rozwiązać, oraz powinna do minimum redukować skutki uboczne;
- **warunku spójności:** nowa regulacja powinna być spójna z istniejącymi już innymi regulacjami;
- **warunku proporcjonalności:** kształt regulacji powinien wynikać z właściwego wyważenia szans skutecznej implementacji oraz oczekiwanych korzyści i kosztów.

nuje wyborów najlepiej realizujących jego preferencje – a *problemami regulacji*, czyli problemami pojawiającymi się przy próbach modyfikacji kontekstu, w którym podejmowane są te decyzje. Widać to w definicji powyższych autorów. Według nich regulacja jest procesem, poprzez który modyfikowane są warunki, w jakich człowiek czy firma podejmuje decyzje. Znaczenie kontekstu wynika stąd, że określa on w znacznym stopniu skalę skutków zewnętrznych (*externalities*), będących wynikiem podjętych decyzji. Autorzy konkludują zatem, że „jądrem teorii regulacji jest teoria kosztów zewnętrznych”⁴.

Koncepcja państwa prawa skupia się na określaniu wyraźnych wzorców działania (norm, standardów), formułowaniu warunków, w których dane działanie jest zabronione, natomiast teoria regulacji zwraca uwagę na te działania podmiotów publicznych (państwa i innych aktorów zbiorowych), które *modyfikują kontekst dokonywanych wyborów*, jest więc swoistą teorią oddziaływania pośredniego.

Co więcej, koncepcja państwa prawa koncentruje się na kwestiach relacji władza państwowa – obywatele. Stara się precyzyjnie określać prawa i obowiązki obu stron tej relacji. Tymczasem koncepcje państwa regulacyjnego uzasadniają na przykład modyfikację kontekstu wyborów konsumenta ze względu na stopień szkodliwości owych wyborów dla zdrowia publicznego, regulują granice ryzyka, które może podejmować jednostka – są to kwestie istotne dla dobrobytu społecznego, lecz nie są to kwestie bezpośrednio związane z relacjami politycznymi.

Z kolei pojęcie państwa minimalnego (lub tzw. państwa stróża nocnego) zaleca ograniczenie zakresu ingerencji państwa. Wychodzi bowiem z normatywnego przekonania o doskonałości funkcjonowania mechanizmu rynkowego i absolutnej wolności jednostki (jeśli chce, może ona podejmować nieograniczone ryzyko). Tymczasem koncepcja państwa regulacyjnego akcentuje fakt, że w wielu wypadkach mamy do czynienia z tzw. *zawodnością rynku* (*market failures*) i wielorakimi *kosztami transak-*

cyjnymi. Uzasadniają one konieczność podejmowania przez władze publiczne działań, które często przybierają postać właśnie regulacji. W pewnych okolicznościach możemy zobaczyć, że państwo regulacyjne nie musi być państwem minimalnym. Może to mieć miejsce w szczególności, jeśli wzbogacimy listę przykładów zawodności rynku i dodamy do niej bardziej kontrowersyjne kwestie, jak politykę socjalną opartą na redystrybucji (Amartya Sen dowodzi, że sprawiedliwość jest dobrem publicznym) lub kwestie dostarczania tzw. dóbr poświadanych społecznie (*merit goods*).

Ale koncepcja państwa regulacyjnego nie zakłada, że uzasadniona jest każda, lub prawie każda, regulacyjna interwencja państwa w celu korekty danej zawodności rynku. Przede wszystkim zaleca ona dokonywanie empirycznych ocen kosztów, jakie pociąga za sobą niepowodzenie działania rynku z korzyściami i kosztami interwencji regulacyjnej (i innej) państwa. Koncepcja ta zaleca unikanie błędu, który polega na porównywaniu rzeczywistego funkcjonowania rynków z wyobrażonym idealnym działaniem państwa (lub odwrotnie).

Państwo aktywnie zarządzające. Pokażmy także różnice pomiędzy państwem aktywnie zarządzającym (PAZ) a państwem regulacyjnym.⁵ To pierwsze koncentruje swoją uwagę na redystrybucji dochodów i zadaniu stabilizowania sytuacji makroekonomicznej, natomiast drugie skupia uwagę na usuwaniu zawodności rynku poprzez regulację monopolu, ograniczaniu negatywnych efektów zewnętrznych działania przedsiębiorstw (na przykład wymuszanie redukcji zanieczyszczenia lub dostarczania informacji, które dobrowolnie nie są ujawniane, lecz są niezbędne dla ochrony konsumenta, jak choćby informacje o składzie leków i produktów żywnościowych).

PAZ posługuje się narzędziami podatkowymi, a oddziałuje głównie poprzez wydatki, a PR wpływa na gospodarkę i życie publiczne w sposób pośredni – poprzez stanowienie regulacji. Model PAZ rodzi groźbę wywoływania konfliktów wokół kwestii rozdziału środków

finansowych, a w PR konflikty są kierowane na drogę sądową i ścieżkę kontroli reguł podejmowania decyzji. W PAZ konflikty dystrybucyjne mają charakter mniej lub bardziej otwarty – rząd podlega presji grup domagających się rekompensat lub dopłat – w PR natomiast konflikt dystrybucyjny bywa zapośredniczony na przykład z decyzji sądu, który, jak to zdarzyło się w przypadku decyzji Trybunału Konstytucyjnego na Węgrzech, może unieważnić „polityczne” decyzje rządu w imię respektowania reguł stanowienia prawa, powodując dystrybucyjne skutki w postaci wypłat z budżetu na rzecz danej jednostki czy grupy zawodowej.

O ile polityka w PAZ uprawiana jest w parlamencie, ministerstwach, przedsiębiorstwach państwowych czy jednostkach świadczących usługi publiczne, to w PR większego znaczenia nabierają działania komisji parlamentarnych, urzędów regulacyjnych i sądów. PAZ bierze bezpośrednio na siebie „ciężar” skutków podejmowanych decyzji, PR często tworzy nowe organy (takie jak na przykład agencje regulacyjne), które wykonują delegowane uprawnienia, nie podlegając bezpośrednio naciskom politycznym.

W PAZ głównymi aktorami są partie, urzędnicy ministerialni, grupy interesów i związki zawodowe, zaś w PR promotorami działań rozwiązujących problemy publiczne są organizacje obywatelskie, eksperci, pracownicy agencji regulacyjnych i sędziowie. PAZ zdaje się „polityzować” problemy, dopuszczając do głosu przedstawicieli grup zainteresowanych skutkami danych decyzji, PR ma tendencje do „depolityzowania” problemów poprzez zwiększenie wagi wiedzy eksperckiej, czyli wiedzy o prawdopodobnych związkach przyczynowo-skutkowych pomiędzy daną decyzją a jej oczekiwanymi skutkami.

O ile PAZ cechuje dyskrejonálny i biurokratyczny styl uprawiania polityki, to w PR dominuje styl uprawiania polityki zorientowany na kształtowanie reguł podejmowania decyzji i ustanawianie ogólnie obowiązujących procedur. W PAZ polityka jest wyrazem sprawowania władzy rozumianej w sensie relacyjnym⁶,

czyli jako zdolności narzucenia i wyegzekwowania woli, natomiast w PR polityka jest oddziaływaniem poprzez modyfikację strukturalnego kontekstu. Polityk w PAZ otwarcie deklaruje swoją wolę, polityk w PR powołuje się na normy, procedury, przepisy, które nakazują mu podjąć określoną decyzję (paradoks depolityzacji w PR można wyjaśnić następująco: wprawdzie w krótkim okresie decyzje są „depolityzowane”, gdyż proces ich podejmowania podlega ograniczeniom z racji istniejących regulacji, jednakże rozpatrując tę kwestię w dłuższym okresie, zauważamy, że same te regulacje są skutkiem uprzednich decyzji politycznych).

Państwo regulacyjne w znacznie szerszym stopniu niż państwo aktywnie zarządzające korzysta z możliwości delegowania uprawnień i odpowiedzialności autonomicznym organom administracyjnym, instytucjom prawa prywatnego i przedsiębiorstwom.

W państwie aktywnie zarządzającym widzimy przewagę neokorporacyjnej kultury w tworzeniu programów publicznych. Wspomaga ona bowiem korporatystyczne grupy interesów, włącza je w mechanizmy rządzenia (na przykład trójstronne organizacje, które posiadają uprzywilejowany dostęp do mechanizmów rządzenia). Natomiast w państwie regulacyjnym doceniana jest kultura pluralistyczna. Obowiązuje „model państwa neutralnego wobec grup interesów”, państwa, w którym decyzje publiczne zapadają w wyniku rywalizacji różnych punktów widzenia i różnych grup, rywalizacji toczonej w oparciu o jawne i bezstronne procedury.

W modelu PAZ politycy ponoszą bezpośrednią odpowiedzialność polityczną wobec elektoratu, a w modelu PR ponoszą w pewnym stopniu odpowiedzialność pośrednią. PAZ próbuje uzyskać polityczną legitymizację poprzez odwoływanie się do wyborów, społecznego uczestnictwa w podejmowaniu decyzji. Legitymizację tę można określić mianem „legitymizacji na wejściu” (według określenia Fritza Scharpfa)⁷. Z kolei PR usiłuje uzyskać „legitymizację poprzez wyniki”, pokazując, że działania administracji podporządkowane są wzro-

Regulacje w przypadkach zawodności rynku

W teorii ekonomii wyróżnia się następujące typy zawodności rynku, które mogą uzasadniać interwencję regulacyjną państwa:

- brak konkurencji, powodujący konieczność regulacji prywatnych lub publicznych monopolii;
- istnienie dóbr publicznych, czyli dóbr przynoszących korzyści wszystkim, lecz często nie wytwarzanych bez regulacyjnej (na przykład pobudzającej ludzi do współpracy) lub produkcyjnej działalności państwa;
- istnienie problemu kosztów zewnętrznych, czyli kosztów, które bez regulacji państwa byłyby nakładane na osoby czy instytucje niebędące stronami danej umowy czy transakcji. Przykładem są tutaj emisje szkodliwych gazów powstające w wyniku działalności produkcyjnej danego przedsiębiorstwa, a przynoszące szkody na zdrowiu „stronie trzeciej”, czyli ludności na obszarach sąsiadujących z danym przedsiębiorstwem;
- niekompletność rynków, czyli brak możliwości wyceny dóbr niebędących przedmiotem transakcji rynkowych. Na ogół tylko regulacje publiczne mogą skłonić podmioty rynkowe do ochrony takich nierynkowych wartości, jak zabytki historyczne czy rzadkie pomniki przyrody;
- niedoskonałość informacji, przejawiająca się między innymi w niestabilności rynków finansowych, które bez regulacyjnej interwencji państwa w postaci tzw. norm ostrożnościowych nie mają zapewnionej należytej ochrony przed zjawiskiem paniki i krachem.

stowi efektywności gospodarki, usprawnieniu struktur państwa, oraz że działania te są prowadzone zgodnie z dostępną wiedzą i najlepszymi międzynarodowymi standardami.

Rozwiązania (nie)idealne. Złudne jest przesądzenie o istnieniu rozwiązań idealnych: państwo regulacyjne usuwa niektóre wady państwa bezpośrednio zarządzającego, jednakże samo rodzi również szereg problemów. Zasadniczy problem państwa regulacyjnego polega na wyborze takiego stopnia delegacji uprawnień⁸, który zminimalizuje sumę kosztów podejmowania decyzji i kosztów przedstawicielstwa⁹. Należy zauważyć, że koszty podejmowania decyzji maleją wraz ze stopniem delegowania uprawnień, jednakże równocześnie rosną koszty przedstawicielstwa, czyli ryzyko, że działania agencji, której zostały przekazane uprawnienia regulacyjne, będą odbiegać od woli delegującej instytucji. Ograniczeniu kosztów przedstawicielstwa służy tworzenie struktury kontroli proceduralnej, czyli metod zwiększających prawdopodobieństwo realizacji celów instytucji delegującej przy minimalnej ingerencji w bieżące funkcjonowanie organów i instytucji, którym uprawnienia zostały przekazane. Z wielu powodów, które będą przedmiotem dalszych

rozważań, nie jest to proste zadanie. Poprawa efektywności mechanizmów kontroli proceduralnej jest powracającym celem kolejnych fal reform regulacyjnych w państwach, takich jak Nowa Zelandia, USA czy Kanada.

Typy regulacji. Regulacje uchodzą za najbardziej rozpowszechnioną formę interwencji państwa w życie gospodarcze. Służą ustanawianiu „reguł gry”, które określają formy i intensywność konkurencji między podmiotami rynkowymi. Określają także typy dozwolonej działalności gospodarczej, zasady ochrony konsumenta, zdrowia i bezpieczeństwa publicznego oraz ochrony środowiska. Są więc czymś powszechnym i niezbędnym we współcześnie funkcjonujących gospodarkach rynkowych, gdyż umożliwiają łączenie wąskich celów ekonomicznych z dążeniem do szerszej rozumianej dobrobytu społecznego.

Podstawowym kryterium podziału regulacji jest to, czy odnoszą się one do przedsiębiorstw, czy też służą ochronie szeroko rozumianej jakości życia obywateli. W tym pierwszym przypadku mamy do czynienia z **regulacjami ekonomicznymi**, takimi jak na przykład kontrola „wejścia” na rynek, czyli określanie warunków, które musi spełnić przedsiębiorca chcący pod-

jąc daną działalność gospodarczą. Wyróżnia się także **regulacje społeczne**, które mają na celu poprawę dobrobytu społeczeństwa poprzez między innymi ochronę środowiska naturalnego lub ochronę praw konsumentów.

Regulacje ekonomiczne służą ochronie konsumenta przed monopolistycznymi praktykami przedsiębiorstw lub przed nieuczciwymi lub nieostrożnymi działaniami gospodarczymi. I tak na przykład regulacje ekonomiczne pozostaną niezbędne w sektorze energetycznym niezależnie od tego, czy energię elektryczną będą w Polsce produkować elektrownie prywatne czy państwowe. Wytwarzanie i transmisja energii ze swej natury, wskutek wysokich strat przy przesyłaniu energii na duże odległości i istnienia pojedynczych sieci dostępu, ogranicza swobodę wyboru konsumenta – działalność agencji regulacyjnych służy ochronie „grup rozproszonych”, które w pojedynkę nie są w stanie przeciwstawić się działaniom państwowych czy prywatnych monopolii.

Podobną funkcję pełnią regulacje społeczne. Na przykład są to regulacje chroniące zdrowie w wyniku prowadzenia kontroli dopuszczanych na rynek leków. Regulacje przewidują zazwyczaj uzyskanie pozwolenia przez podmioty zamierzające rozpocząć sprzedaż leku. Wymagane jest udowodnienie jego bezpieczeństwa i skuteczności. Zazwyczaj rządy powołują agencje regulacyjne. Działają one w specyficznym otoczeniu, które tworzą wytwórcy leków (chcą skrócenia czasu oczekiwania na pozwolenie), grupy pacjentów (chcą szybkiego dostępu, ale do bezpiecznych leków), presja opinii publicznej (zazwyczaj ze skłonnością do przesadnych reakcji na ewentualne negatywne skutki dla zdrowia płynące z akceptacji leku). Szczególnie ważną kwestią jest nadzór nad działalnością takiej agencji. Musi ona być w stanie rozróżnić deklarowane i faktyczne powody podjęcia danej decyzji regulacyjnej.

Agencje regulacyjne
stają się coraz
powszechniejsze,
ponieważ stały się lepszą
formą rozwiązywania
pewnych specyficznych
problemów.

Wprawdzie mogłoby się wydawać, że agencja regulująca dopuszczanie leków do sprzedaży (w Polsce jest nią Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych) jest tylko częściowo instytucją naukowo-ekspercką. Głębszy wgląd w naturę rozstrzyganych przez nią problemów (na przykład rozstrzyganie o wiarygodności informacji dotyczących oczekiwanych skutków stosowania leku i ryzyka z tym związanego) sprawia, że dostrzegamy jej uprawnienia władcze (w zakresie polityk publicznych), delegowane do niej w celu ochrony dobra (zdrowia) publicznego. Wprawdzie można by zlikwidować

taką instytucję, lecz wtedy każdy lekarz lub pacjent musiałby polegać wyłącznie na deklaracjach firmy wytwarzającej dany lek, a potem, gdyby lek ten mu zaszkodził, pozostawałoby wystąpienie na drogę prawną. Warto jednak pamiętać, że ewentualne uszczerbki na zdrowiu zazwyczaj są już nie

do naprawienia. Regulacje mają więc na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom działań, **zanim** one nastąpią. Regulacje są rodzajem **kontroli ex ante**, postępowanie sądowe jest rodzajem **kontroli ex post**.

Żaden z krajów nie likwiduje więc regulacji dopuszczania leków do sprzedaży, chociaż wiele analiz pokazuje, że agencje zajmujące się wydawaniem takich decyzji są wyposażone w prawo do podejmowania decyzji przekładających się na ewentualne wielomilionowe straty lub zyski¹⁰. Trudno nie zauważyć, że fakt ten jest silnym czynnikiem korupcjogennym.

Agencje regulacyjne. Różnego typu agencje regulacyjne – w tym również wszelkie komisje, zarządy i urzędy – łączy to, że pełnią funkcje zbliżone do funkcji rządu, lecz działają poza jego strukturami. Według Amerykańskiego Kodeksu Postępowania Administracyjnego (Administrative Procedures Act) „agencja jest tą częścią rządu, którą cechuje niezależność w pełnieniu swoich funkcji i która posiada

uprawnienia do podejmowania wiążących decyzji dotyczących praw i obowiązków jednostek i przedsiębiorstw”.

Pierwsze agencje regulacyjne powstały w Stanach Zjednoczonych już pod koniec XIX wieku, a w krajach europejskich zaczęły się upowszechniać w drugiej połowie XX wieku. Ta luka czasowa wynika z faktu, że na tle od dawna oddziałującego w sposób pośredni rządu Stanów Zjednoczonych, rządy krajów europejskich często korzystały z metod bezpośredniej ingerencji w funkcjonowanie gospodarki: historia rozwoju gospodarczego Francji jest tutaj najlepszym przykładem.

W ostatnich dwóch dekadach XX wieku agencje regulacyjne powstały w wielu państwach europejskich: w Wielkiej Brytanii znane są jako Regulatory Offices, we Francji jako *Authorités Administratives Indépendantes*, w Niemczech jako *Regulierungsbehörde*, a we Włoszech jako *Autorità Indipendenti*.

Agencje regulacyjne stają się coraz powszechniejsze, ponieważ stały się lepszą formą rozwiązywania pewnych specyficznych problemów. Problemy są lepiej rozwiązywane, jeśli znajdują się w centrum uwagi wyspecjalizowanej agencji, nie zaś, gdy stanowią peryferyjną kwestię w zakresie odpowiedzialności instytucji zajmującej się już wieloma innymi problemami. Po drugie, stale wzrasta techniczna i naukowa złożoność problemów, które wymagają działania rządu. Agencje regulacyjne są więc lepiej niż wewnętrzne jednostki rządu przygotowane do gromadzenia, rozwoju i wykorzystywania technicznej wiedzy. Po trzecie, wiele kwestii wymaga ciągłych regulacyjnych dostosowań i szybkiej reakcji na pojawiające się nowe problemy. Istnienie wyspecjalizowanej agencji stwarza szansę na wzrost precyzji i reaktywności działań regulacyjnych. Po czwarte, agencje regulacyjne, pozostając poza poddawaniem bieżącym politycznym naciskom rządem, mają większe możliwości zapewnienia wiarygodności i konsekwencji w działaniach regulacyjnych.

Istnieją jednak problemy z agencjami. Podstawowym z nich jest to, czy agencje regulacyjne są w stanie pełnić rolę bezstronnego gwa-

ranta długookresowego interesu publicznego (czyli interesu maksymalnie szerokiej zbiorowości obywateli), czy też same stają się źródłem korzyści dla wąskich grup – ten rodzaj patologii został zidentyfikowany w ramach rozwoju teorii zawłaszczania regulacji przez grupy interesu (*capture theory*).

Regulacje i grupy interesu¹¹. Szereg prac wybitnych uczonych przyniosło ważne odkrycia dotyczące natury procesu regulacyjnego¹². Stworzyli oni *teorię regulacji z perspektywy mechanizmów funkcjonowania grup interesu* (*interest group theory of regulation*). Teoria ta opiera się na dwóch twierdzeniach: po pierwsze – głosi ona, że aktywność zmierzająca do wywarcia wpływu na regulację wiąże się z ponoszeniem kosztów, podejmują ją więc tylko ci, którzy widzą możliwość zysku (twierdzenie to nazwiemy *twierdzeniem o selektywności zainteresowania politykami publicznymi*); po drugie – głosi również, że gdy już ludzie w równym stopniu zainteresowani wynikami decyzji publicznych stworzą organizację polityczną dla realizacji wspólnych celów, to wzrost liczebności tej organizacji sprawia, że rośnie częstość przypadków „jazdy na gapę”, czyli prób korzystania ze wspólnego dobra, przy wstrzymaniu wysiłku na rzecz jego osiągnięcia. Wskutek tego małe i już zorganizowane grupy posiadają uprzywilejowaną pozycję dla uzyskania pożądanego rezultatu, jeśli łączna wielkość uzyskiwanej korzyści nie ulega zmianie (*jest to klasyczny dylemat działania zbiorowego*). Najprostsza wersja teorii zawłaszczania regulacji przez grupy interesu głosi, że to właśnie regulowana gałąź przemysłu jest najbardziej zainteresowana skutkami regulacji, podczas gdy zainteresowanie konsumentów i dostawców jest znacznie słabsze. Dlatego też działające w jakiejś gałęzi przedsiębiorstwa organizują się, aby wpływać na działalność agencji i uzyskać w ten sposób regulacje, które dają im przewagę nad innymi, niezorganizowanymi grupami.

Zgodnie z powyższą teorią – z perspektywy grup interesów – *reforma regulacji* zdarza się, gdyż zorganizowane grupy interesu zaczynają

postrzegać regulacje jako niekorzystne. A dzieje się tak wtedy, gdy *proceduralne koszty regulacji* zaczynają przewyższać korzyści, które grupy te są w stanie uzyskać kosztem innych grup.

Proceduralne koszty regulacji składają się z dwóch składników. Pierwszym są bezpośrednie koszty uczestnictwa w procesie regulacyjnym i stosowania się do regulacji. Drugim są pośrednie skutki regulacji dla efektywności działania firm, a w szczególności dla ich możliwości reakcji na zmiany w technologiach, kosztach i popycie. Spowalniając reakcje przedsiębiorstw oraz zwiększając koszty, regulacja zmniejsza efektywność firm.

Niezadowolenie z regulacji i nacisk na ich zniesienie (modyfikację) może zdarzyć się, jeśli nieprzewidziane zdarzenia zwiększają koszty albo też zmniejszają korzyści uzyskiwane przez grupy, które wcześniej były zwolennikami regulacji. Mogą zaistnieć trzy typy takich zmian. Po pierwsze, wiele dotąd niezorganizowanych grup, których dotyczy regulacja, może zorganizować się w celu wywierania wpływu. To prowadzi do wzrostu kosztów negocjowania kompromisu pomiędzy nimi w stopniu, w którym koszty przewyższą wartość rent (nadzwyczajnych korzyści) – możliwych do uzyskania przez te grupy od innych. Ponadto, regulowanie wielkiej liczby różnorodnych firm staje się trudne, gdyż wymaga zebrania i analizy trudnych i zmiennych informacji, a modele oceny wpływu regulacji na regulowane podmioty stają się bardzo złożone i rzadko prowadzą do jednoznacznych konkluzji.

Wraz ze wzrostem liczby przedsiębiorstw podlegających regulacji szybko rosną także jej koszty proceduralne, a koszty te zmniejszają korzyści netto płynące z regulacji dla jej zwolenników.

Po drugie, zmiany technologiczne i/lub innowacje mogą otworzyć możliwość wzrostu liczby konkurentów, która zmniejsza możliwości firm podlegających regulacji do osiągania renty kosztem grup niezorganizowanych. Jednym ze źródeł takiej konkurencji mogą być niepodlegające regulacji działania firm z regulowanego sektora. Przykładem takiej prawidło-

wości jest konkurowanie przez linie lotnicze warunkami obsługi w okresie istnienia cenowej regulacji połączeń lotniczych w Stanach Zjednoczonych. Taka konkurencja wypłukuje nadzwyczajne zyski osiągane w sektorze regulowanym i może prowadzić do osłabienia poparcia dla istniejących regulacji.

Po trzecie, gdy znacząca część grup przedsiębiorstw objętych regulacją organizuje się, aby wpływać na jej kształt, okazje do osiągania zysku kosztem pozostałych mogą nie zrównoważyć kosztów uczestnictwa w procesie oddziaływania na regulację. I tak na przykład wspólne działania konsumentów mogą zmniejszyć asymetrię uczestnictwa w procesie regulacyjnym i ograniczyć korzyści płynące z ich wprowadzania.

Podsumowując, można napisać, że dylematy regulacyjne obecne są we wszystkich agencjach z następujących głównych powodów:

- po pierwsze, dlatego że regulacje nie nadążają za innowacjami pojawiającymi się w prywatnej gospodarce rynkowej. W miarę jak zmieniają się rynki, istniejące regulacje stają się przestarzałe i wymagają dostosowania lub likwidacji. Bódźce obecne w strukturze każdej instytucji biurokratycznej, jaką są agencje regulacyjne, sprawiają, że agencje te unikają ryzyka i opierają się reformom;
- po drugie, agencje regulacyjne poddane są wielkiej presji na mnożenie regulacji, trudno więc sobie wyobrazić, aby agencje same z siebie ograniczały się do ustanowienia minimalnego ich zakresu. Głównym źródłem presji proregulacyjnej jest parlament, jednakże taka presja ma swoje źródło w cechach współczesnych mediów (np. wzmacnianie lęków, zakłócanie pola percepcji ryzyka) oraz w interesach samych podlegających regulacji sektorów.

Ocena wpływu regulacji¹³. Państwa, zwłaszcza wysoko rozwinięte, stosują szereg narzędzi, które umożliwiają kontrolę jakości regulacji i kosztów, jakie pociągają za sobą. Najważniejsza z nich jest analiza skutków regulacji (Regulatory Impact Analysis – RIA). Jest to zbiór procedur i zaleceń, które służą ocenie, jak proponowane (lub istniejące) prawa i regulacje

wpływają na gospodarkę oraz pośrednio na dobrobyt obywateli. Wymuszają one wnikliwe rozważenie propozycji regulacyjnej z określonych punktów widzenia, głównie jej celowości i efektywności kosztowej. Państwa mają zazwyczaj własne doktryny w tym zakresie. W Niemczech stworzono model analizy wpływu kosztów regulacji dla MSP, podobnie w Wielkiej Brytanii (procedury weryfikacji wpływu regulacji na małe przedsiębiorstwa). OECD wyróżnia się aktywnością w zakresie opracowywania standardów funkcjonowania procedur oceny regulacji¹⁴. W standardowych sytuacjach wymóg dokonywania kalkulacji potencjalnych skutków regulacji dla dobrobytu społecznego nie budzi kontrowersji. Rozpowszechnienie tego typu analiz zdecydowanie poparła grupa wpływowych ekonomistów amerykańskich pod kierunkiem K. Arrowa¹⁵, którzy twierdzą między innymi, że:

- przy podejmowaniu decyzji nie powinno się ograniczać analizy ekonomicznych kosztów i korzyści różnych typów przygotowywanych regulacji. Agencje rządowe powinny przeprowadzać analizy ekonomiczne przy określaniu rządowych priorytetów regulacyjnych;
- im częściej analiza ekonomicznych kosztów i korzyści pochodzić będzie z zewnętrznych w stosunku do agencji rządowych źródeł, tym lepiej. W analizie ekonomicznej powinny zostać uwzględnione kategorie, takie jak: społeczna stopa dyskontowa, wartość redukcji ryzyka przedwczesnej śmierci i wypadków oraz wartości związane z poprawą stanu zdrowia.

Z twierdzeń tych można wyprowadzić następujące zalecenia dotyczące procedur podejmowania decyzji publicznych: po pierwsze, zalecenie nakładania obowiązku przeprowadzania analiz ekonomicznych; po drugie, zalecenie obiektywizacji tych analiz poprzez korzystanie z zewnętrznych w stosunku do agend rządowych źródeł analiz.

RIA okazuje się pomocne w krajach, w których rządy starają się zbudować przestrzeń dla racjonalnego dyskursu publicznego,

w tym także dla pluralistycznego współzawodnictwa racji i interesów. Niezbędnym warunkiem efektywnego stosowania RIA jest wola polityczna rządów do obiektywizacji podejmowanych decyzji.

Wdrożenie RIA nie jest pozbawione zagrożeń: najważniejszym z nich jest zagrożenie rytualizacją spełniania wymagań. Dzieje się tak, gdy nie został wprowadzony tzw. „próg wpływu”, czyli kryterium minimalnego znaczenia regulacji. Wtedy uzasadnienie za pomocą RIA obowiązuje przy każdej podejmowanej decyzji, skutkując marnotrawstwem środków i deprecjacją jej znaczenia. RIA nie powinny powstawać wyłącznie w cieniu gabinetów: bez publicznej konfrontacji argumentów RIA może zniżyć się do poziomu tworzenia uzasadnień dla z góry przyjętego stanowiska.

Otwarta debata publiczna może przyczynić się do polepszenia konstrukcji proponowanych rozwiązań regulacyjnych, zmniejszając jednocześnie zagrożenie zawłaszczeniem regulacji przez grupy interesu. Daje to perspektywę wzrostu dobrobytu społecznego. Stopień otwartości dyskusji publicznej wzrasta dzięki uczynieniu procesów tworzenia regulacji bardziej przejrzystymi. Wtedy dopiero argumenty i stanowiska prasy, środowisk akademickich i przedstawicieli zainteresowanych grup przyczynią się do wzrostu jakości przyjmowanych regulacji.

Korzyści ze stosowania dojrzałych procedur oceny wpływu regulacji

Korzyści wynikające z zastosowania analizy wpływu regulacji (RIA) mają charakter pośredni i wypływają z:

- wymuszania spójności i efektywności działań regulacyjnych;
- zapewniania przejrzystości działań regulacyjnych rządu;
- poprawy empirycznych podstaw podejmowanych decyzji;
- zwiększania dostępu obywateli i ich organizacji do regulacji projektowanych już we wczesnych etapach ich powstawania.

Dyskusję publiczną można pobudzić w wyniku *stworzenia centralnego rejestru proponowanych regulacji*. Mógłby on zawierać propozycje regulacji wraz z ich uzasadnieniem, czyli z analizami, które popierają potrzebę i korzyści płynące z wprowadzenia danej regulacji (uzasadnienie proponowanych regulacji mogłoby mieć formę *Karty oceny wpływu regulacji*). Rejestr mógłby przybrać formę portalu internetowego, a opinia publiczna uzyskiwałaby pełniejszy dostęp do informacji o oczekiwanych korzyściach i kosztach podejmowanych regulacji, mogłaby więc konfrontować dane i argumenty wysuwane przez agencje regulacyjne z własnymi szacunkami i przewidywaniami.

Jakość rządzenia w państwie regulacyjnym w dużym stopniu zależy od zdolności do zapewnienia *otwartości i konkurencyjności analizy przesłanek decyzji regulacyjnych*.

Podsumowanie. Współcześnie mamy do czynienia ze wzrostem liczby regulacji i instytucji powołanych do ich tworzenia. Wydzieliłbym trzy grupy ryzyk związanych ze sposobami funkcjonowania regulacji.

1. **Ryzyko regulacyjnego przeciążenia.** Wynika ono z faktu, że decyzje agencji regulacyjnych prowadzą do sytuacji, w której jednostki i przedsiębiorstwa ponoszą znaczne koszty – nieodnotowywane explicite w żadnym publicznym budżecie, jednak obciążające rozproszone grupy adresatów regulacji. Jednocześnie regulujący stoją przed pokusą mnożenia regulacji, których zdaje się nic nie ograniczać. W ten sposób „drobne” koszty poszczególnych regulacji mogą składać się na kosztowny efekt łączny. W Stanach Zjednoczonych badania wskazują, że przedsiębiorstwa ponoszą koszty związane z dostosowywaniem się do regulacji – będące odpowiednikiem nawet 3–4 procent produktu krajowego brutto. Brak jest oszacowań kosztów regulacji w krajach UE, lecz prawdopodobnie są one o 1,5–2 procent wyższe niż w USA.

Ryzyko regulacyjnego przeciążenia jest szczególnie groźne w realiach administracyjnie słabego państwa. Słabość administracyjna państwa sprawia, że koszty związane z regulacjami tworzą bodźce do tego, aby omijać regulacje (na przykład korumpowanie inspektorów kontroli przestrzegania). Trzeba pamiętać, że efektywne regulacje biorą pod uwagę bilans korzyści i kosztów ich wprowadzenia, a jednym z najpoważniejszych kosztów nadmiernych lub źle zaprojektowanych regulacji jest rozpowszechnianie się korupcji.

2. **Ryzyko przechwycenia działań agencji regulacyjnej przez regulowane podmioty.** Mogą istnieć sytuacje, w których agencje regulacyjne, zamiast działać w interesie szerokich rzesz obywateli, konsumentów i producentów, ustanawiają reguły, które uprzywilejowując pewne grupy, dyskryminują inne. Niebezpieczeństwo to jest szczególnie groźne wtedy, gdy agencja regulacyjna funkcjonuje na dopiero tworzącym się rynku: w takiej sytuacji jej decyzje bezpośrednio wpływają na losy przedsięwzięć gospodarczych oraz na rozkład kosztów i korzyści – wynikający z ich realizacji.
3. **Ryzyko proceduralnej nierzetelności.** Ryzyko to wynika z tego, że agencje regulacyjne mogą polegać na niestarannie zebranych i opracowanych informacjach, z których wyprowadzane są niepoprawne wnioski i zalecenia. Ryzyku temu przeciwdziała się zazwyczaj, przyznając możliwość zażalenia decyzji agencji regulacyjnych do sądów. W takich przypadkach rozpatrywaniem odwołań zajmuje się naczelny sąd administracyjny. Należy jednakże pamiętać o tym, że chociaż sądy najczęściej uchylają decyzje podjęte z naruszeniem istniejących procedur, na ogół nie są w stanie unieważnić danej regulacji ze względu na jej meritum, ze względu na koszty, które owa regulacja nakłada.

Łącznym efektem braku umiejętności (lub politycznej woli) zmniejszania tych typów ryzyka może być zaistnienie sytuacji, w której agencje regulacyjne „przeregulowują” gospodarkę, tworzą korzyści dla niewielu kosztem wielu lub źle wskazują cel regulacji, względnie konstruują nieskuteczne i nieefektywne narzędzia regulacyjne. ■

- ¹ Przykładem może być powstawanie akademickich ośrodków analizy ryzyka i regulacji na najlepszych uczelniach, takich jak LSE, gdzie w 2000 roku zostało utworzone Centrum Analizy Ryzyka i Regulacji – Center for the Analysis of Risk and Regulation (CARR).
- ² W tym w szczególności Giandomenico Majone w pracy *Regulating Europe* (G. Majone (red.) *Regulating Europe*, Routledge, New York 1996) oraz w wydanej w języku włoskim wspólnie z Antoniem La Spina książce *Lo Stato regolatore* (G. Majone, A. La Spina, *Lo Stato regolatore*, Il Mulino, Bologna 2000).
- ³ W.H. Riker i P.C. Ordeshook, *An Introduction to Positive Political Theory*, Englewood Cliffs (NJ), Prentice Hall, 1973.
- ⁴ Ibidem, s. 280.
- ⁵ Wykorzystuję inspiracje zawarte w pracy G. Majone, A. La Spina, *Lo Stato...*, s. 54.
- ⁶ S. Lukes, *Power: A Radical View*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2005.
- ⁷ Zob. F. Scharpf, *Governing in Europe*, Oxford University Press, Oxford 1999, s. 7 i dalsze.
- ⁸ Przyjmujemy, że delegowanie jest pojęciem stopniowym: od braku delegacji (oznaczymy go jako 0) do pełnej delegacji (oznaczanej jako 1), która wiąże się z nieodwołalnym przekazaniem wszystkich uprawnień jakiemuś urzędowi lub ciału.
- ⁹ Zob. M. J. Horn, *The Political Economy of Public Administration*, Cambridge University Press, Cambridge 1995, rozdział pierwszy.
- ¹⁰ Z obliczeń firm analizujących rynki farmaceutyczne wynika, że dużym koncernom opłaca się przystąpić do badań nad wytworzeniem nowego leku wtedy, gdy mogą oczekiwać minimalnej wartości rocznej sprzedaży przekraczającej 250 milionów dolarów. Liczba ta dobrze obrazuje ekonomiczne konsekwencje decyzji agencji regulacyjnych.
- ¹¹ Eng. capture theory.
- ¹² Zastosowanie analizy ekonomicznej do zagadnień politycznych zapoczątkowane przez prace Anthoniego Downsa i Mancura Olsona, a rozwinięte w pracach takich ekonomistów jak: George Stigler, Sam Peltzman i Gary Becker. Zob. A. Downs, *The Economic Theory of Democracy*, Harper, New York 1957; M. Olson, *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Harvard 1965.
- ¹³ Eng. Regulatory Impact Analysis – OSR – ocena skutków regulacji.
- ¹⁴ Zob. Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation.
- ¹⁵ K.J. Arrow, M.L. Cropper, G.C. Eads, R.W. Hahn, L.B. Lave, R.G. Noll, P.R. Portney, M. Russel, R. Schmalensee, V.K. Smith i R. N. Stavins, *Is there a role for benefit-cost analysis in environmental, health and safety regulation?*, „Science”, 12 kwietnia 1996.

Członkowie Zespołu prawa pracy i układów zbiorowych TK debatowali w ostatnich latach na ponad 100 posiedzeniach, konsultowali ponad 30 projektów aktów prawnych lub zasad implementacji prawa europejskiego. Uzgodnili wiele wspólnych stanowisk, ale czasami przeważały rozbieżności. W tym drugim wypadku strona rządowa – po uwzględnieniu części postulatów związków zawodowych i organizacji pracodawców – przekazywała projekty do dalszych prac w parlamencie
– mówi JACEK MĘCINA w rozmowie z ANNĄ GRABOWSKĄ

Zaufanie i dialog w dyskusjach o trudnych sprawach o pracach zespołu prawa pracy i układów zbiorowych TK

*Rozmowa z doktorem Jackiem Męcina,
przewodniczącym zespołu prawa pracy i układów zbiorowych Trójstronnej Komisji*

„Zespół pracuje na konkretnych normach, a charakterystyczną cechą jest to, że to właśnie tutaj najbardziej polaryzują się poglądy partnerów społecznych. Związki zawodowe zawsze chcą wprowadzenia jak najbardziej pracowniczych rozwiązań, a pracodawcy większej elastyczności w warunkach zatrudnienia. Jest to widoczne na wszystkich etapach prac zespołu” – wyjaśnia dr Męcina. Podkreśla też, że mimo owych często diametralnie różnych stanowisk, w zespole panuje wyjątkowy profesjonalizm i zaufanie. „Pozwala to podejmować nawet najtrudniejsze tematy. Nikt nigdy na siebie się nie obraża tylko dlatego, że ma inne poglądy, lecz do końca dyskutuje. Nawet jeśli ostatecznie strony nie dochodzą do konsensusu i daną kwestię rozstrzyga strona rządowa, to jednak zwykle zespół ma swój istotny wkład w kształt nowych czy zmienianych przepisów prawa” – ocenia dr Męcina.

Zespół ds. Prawa Pracy i Układów Zbiorowych wyrażnie w ostatnich latach zwiększył

swoją rolę w opiniowaniu propozycji zmian w prawie pracy. Przygotował też kilka własnych projektów zmian lub założeń. W praktyce do wyjątków należą sytuacje, kiedy zmiany w prawie pracy nie trafiają do konsultacji zespołu. Zdarza się to tylko w przypadku inicjatyw poselskich, ale i wówczas coraz częściej rząd i parlament oczekują opinii lub stanowiska zespołu. Wpływa to na jego dużą aktywność. Zespół w ostatnich latach podejmował kilkadziesiąt kwestii z obszaru indywidualnego i zbiorowego prawa pracy. Do istotnych spraw, którymi się zajmował, należały: przygotowanie projektu ustawy o pracownikach tymczasowych i zmian tej ustawy w 2008 roku, harmonizacja prawa pracy z prawem europejskim, przygotowanie projektu ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji, który był formą wdrożenia do polskiego prawa dyrektywy WE 2002/14, wdrożenie przepisów o telepracy – zgodnie z porozumieniem europejskim. W zespole wypracowano lub

opiniowano zmiany w przepisach kodeksu pracy dotyczące: układów zbiorowych pracy, czasu pracy, dni wolnych od pracy, BHP, podnoszenia kwalifikacji pracowników. Konsultowano projekty zmian w przepisach ustaw: o szczególnych zasadach rozwiązywania stosunków pracy z pracownikami z przyczyn niedotyczących pracownika, o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, o związkach zawodowych, o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, przepisy ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy. Konsultowano też polskie stanowisko w negocjacjach na poziomie europejskim zmian w dyrektywie o organizacji czasu pracy, o europejskich radach zakładowych i spółce europejskiej, o równouprawnieniu.

Łącznie zespół na ponad 100 posiedzeniach konsultował ponad 30 projektów zmian lub zasad implementacji prawa europejskiego. Niektóre z nich zakończyły się uzgodnieniem wspólnego stanowiska, inne budziły do końca kontrowersje i po uwzględnieniu części postulatów związków zawodowych i organizacji pracodawców strona rządowa przekazywała projekt do dalszych prac w parlamencie. Kilka wybranych przykładów warto zaprezentować dla zobrazowania spektrum spraw oraz merytorycznej aktywności i przygotowania ekspertów związkowych i organizacji pracodawców. Przykłady te pokazują także różnice w poglądach trzech stron dialogu oraz sposób wypracowywania porozumień. Na uwagę zasługuje postawa strony rządowej, która coraz częściej zajmuje pozycję bezstronnego uczestnika, stojącego na straży spójności systemowej i zgodności rozwiązań z prawem europejskim. Akceptuje ona najczęściej kompromisy wypracowane dwustronnie przez partnerów społecznych. Mój szczególnie szacunek i uznanie budzi profesjonalny poziom przedstawicieli organizacji pracodawców i organizacji związkowych i dobre relacje z ekspertami strony rządowej. Zespół przyjął specyficzny sposób pracy, rozpoczynając zawsze od prezentacji problemu, wyjaśnienia wszystkich wątpliwości prawnych

i faktycznego funkcjonowania przepisów, dopiero później dochodzi do prezentacji stanowisk i właściwych negocjacji.

Sukcesy zespołu. W ostatnich latach zespół odnotował kilka sukcesów, które mogą być wzorem dla działania w środowisku dialogu społecznego. Najistotniejszym z nich były, zdaniem przewodniczącego zespołu, prace nad pakietem antykryzysowym. W końcu 2008 roku wyraźnie widać już było groźbę międzynarodowego kryzysu gospodarczego, wielu pamiętało negatywne skutki kryzysu transformacyjnego z przełomu lat 90. i tego z roku 2000. Motywowało to partnerów społecznych do działań autonomicznych, dwustronnych, a także do współpracy z rządem. Zdecydowali się podjąć negocjacje nad programem zmian w prawie, który nazwali pakietem rozwiązań antykryzysowych. Od początku stało się jasne, że zaangażuje się w te działania szczególnie zespół prawa pracy i układów zbiorowych. I tak też się stało. Jego członkowie rozpoczęli prace nad zagadnieniami uelastycznienia czasu pracy, a jednocześnie ograniczenia stosowania umów na czas określony. Dr Męcina podkreśla, że pracom nad pakietem antykryzysowym sprzyjało to, że już znacznie wcześniej zespół pracował nad niektórymi zmianami, zwłaszcza nad przepisami o czasie pracy (była o nich mowa w TK już od 3 lat). Gdy nadszedł właściwy czas znalazły się w agendzie prac zespołu. Partnerzy społeczni mieli świadomość, że trzeba rozmawiać o dłuższym okresie rozliczeniowym czasu pracy, o ruchomym czasie pracy, o elastycznych uregulowaniach doby pracowniczej. Z drugiej strony wiadomo było, że trzeba wypracować kompromis w zakresie umów na czas określony. „Ważnym elementem, który został podjęty w ówczesnej dyskusji, były tzw. konta czasu pracy. Związki zawodowe były im jednak zdecydowanie przeciwnie i ostatecznie nie doszło do żadnych ustaleń w tym zakresie” – przypomina dr Męcina.

Członkowie zespołu pracowali nad pakietem antykryzysowym do czerwca 2009 roku.



Podpis pod zdjęcie

W marcu kierownictwa organizacji partnerów społecznych podpisały ten pakiet i przedstawiły go stronie rządowej. Było to 13 konkretnych punktów, w tym zmiany w prawie pracy, pomoc finansowa państwa dla pracowników i przedsiębiorstw, które przeżywały kłopoty z powodu kryzysu gospodarczego. „Przyjęcie pakietu antykryzysowego było bodaj największym sukcesem partnerów społecznych w ostatnim okresie i doskonałym przykładem, że dialog zadziałał, choć niektóre zapisy w szczegółach zapisów budzą pewne kontrowersje” – uważa dr Męcina. Rząd przełożył zapisy znajdujące się w pakiecie na treści ustawy „O przeciwdziałaniu skutkom kryzysu ekonomicznego dla pracodawców i pracowników”. Weszła ona w życie w lipcu 2009 roku. Zgodnie z założeniem ustawa ma charakter przejściowy i obowiązuje do końca 2011 roku.

Członkowie zespołu mają na swoim koncie więcej sukcesów. Wypracowali na przykład normy dotyczące zasad stosowania telepracy. W 2007 roku zespół otrzymał za to, wspólnie z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej, nagrodę „Gazety Prawnej”. Przyznano ją za im-

plementację do polskiego kodeksu pracy unijnych regulacji. Unijna dyrektywa określała ramy, które trzeba było włączyć do prawa polskiego. Rząd przygotował założenia do planowanej ustawy, natomiast zespół dokonał rozstrzygnięć i doprecyzował te zasady. Był to również doskonały przykład porozumienia i dialogu. Na przykład eksperci NSZZ „Solidarność” i OPZZ zwracali uwagę, że osoby, które mają korzystać z telepracy – o ile to się w ich sytuacji nie sprawdzi – powinny mieć prawo powrotu do poprzednich warunków zatrudnienia, czyli do normalnej pracy związanej z bieżącą obecnością w firmie. Z kolei pracodawcy z PKPP Lewiatan wskazywali, że rozwiązania dotyczące telepracy powinny być przejrzyste w zakresie przepisów BHP. Argumentowali, że nie może być tak, że pracodawca będzie odpowiadał za warunki pracy osoby wykonującej pracę w swoim domu. Eksperti Pracodawców RP i Rzemiosła podnosili kwestie ochrony interesu małych firm. Sugestie te, zarówno przedstawiciele związków zawodowych, jak i pracodawców, zostały wpisane do wspólnego stanowiska zespołu. W ustawie o telepracy uwzględniono

też, po uwagach partnerów społecznych, zapis, w myśl którego pracownik wykonujący pracę w domu ma pełen dostęp do infrastruktury społecznej i socjalnej firmy. Na przykład musi być zapraszany na zebrania odbywające się w zakładzie, na spotkania okazjonalne, szkolenia itd. Nie może być dyskryminowany tylko dlatego, że jest telepracownikiem. To tylko wybrane przykłady z szeregu bardzo szczegółowych elementów, które zostały rozstrzygnięte w dialogu społecznym prowadzonym przy okazji przepisów o telepracy w zespole prawa pracy i układów zbiorowych.

Były i porażki... J. Męcina podkreśla, że zdarzają się też porażki. Przykładem mogą być ostatnie zmiany w kodeksie pracy, które dotyczyły podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Otóż 31 marca 2009 roku Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepisy rozporządzenia o podnoszeniu kwalifikacji są niezgodne z Konstytucją (wychodzą ponad regulacje ustawowe w tej materii). Propozycje zmian przygotował Senat i rząd, po czym trafiły one do partnerów społecznych z zespołu prawa pracy i układów zbiorowych. „Nie osiągnięto jednak porozumienia, a przejęte rozwiązania budzą kontrowersje, co może mieć negatywny wpływ na program szkoleń w zakładach pracy i warunki kształcenia się pracowników” – ocenia dr Męcina.

Zmiany w kodeksie pracy dotyczące podnoszenia kwalifikacji zawodowych weszły w życie 16 lipca 2010 roku. Kluczową zmianą jest to, że prawo do zwolnień z pracy czy urlopów szkoleniowych mają tylko ci, którzy podnoszą kwalifikacje z inicjatywy pracodawcy lub za jego zgodą. W myśl nowych przepisów pracodawca sam inicjuje podnoszenie kwalifikacji pracowników lub też wyraża zgodę na propozycję pracownika.

Przyszłość to zmiany w przepisach działu VI kodeksu pracy – czas pracy, uregulowanie, modyfikacja zasad stosowania umów na czas określony, wreszcie wdrożenie niektórych zapisów ustawy antykryzysowej na stałe do kodeksu pracy.

W ostatnim czasie zespół zajmował się między innymi dość specyficzną, ale interesującą sprawą, jaką są przepisy dotyczące zatrudnienia twórców kultury. Na jedno z posiedzeń zespołu zostali zaproszeni także eksperci zewnętrzni, w tym ci, którzy na co dzień pracują w filmie, teatrze, balecie, ale także na przykład zajmują się prowadzeniem muzeów. Dyskutowano o rodzajach umów o pracę, które powinny być zawierane z artystami, o kontraktach dla dyrektorów teatrów itp. Służyło to wysłuchaniu opinii zainteresowanego środowiska. Nie doszło do konkretnych ustaleń, ale z pewnością rozmowy na ten temat pozwoliły członkom zespołu wypracować sobie poglądy na temat specyficznych warunków pracy grupy zawodowej twórców kultury. Z opinią środowiska mogli się również zapoznać przedstawiciele rządu.

Teraz, jak podkreśla dr Męcina, członków zespołu czeka kolejny etap prac związanych z pakietem antykryzysowym. Powstał specjalny zespół do spraw monitorowania funkcjonowania ustawy o przeciwdziałaniu skutkom kryzysu ekonomicznego dla pracodawców i pracowników. Wypracował on rekomendacje, którymi zajmie się wkrótce zespół prawa pracy i układów zbiorowych. „Na pewno rozmowy nie będą łatwe, choćby w zakresie umów na czas określony. Pracodawcy chcieliby, by można było zawierać je na 48 miesięcy, zaś związkowcy obstają przy 24 miesiącach, przewidzianych obecnie w ustawie antykryzysowej” – mówi przewodniczący zespołu. W jego opinii pracodawcy z pewnością zechcą też wrócić do dyskusji o kontach czasu pracy, których związkowcy raczej nie akceptują. „Wierzę jednak, że tak, jak to było dotychczas, także teraz nasz zespół będzie wypracowywał kolejne zmiany w prawie i to w atmosferze dialogu, z chęcią zrozumienia racji drugiej strony i godzenia wzajemnych interesów partnerów społecznych, perspektywy rozwoju prawa pracy i szybko zmieniających się uwarunkowań rynku pracy” – mówi przewodniczący zespołu dr Jacek Męcina. ■

14 kwietnia w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” odbyła się kolejna debata zorganizowana przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych z cyklu poświęconego instytucjom i kierunkom rozwoju zbiorowego prawa pracy. Tym razem temat brzmiał: „Dostęp przedstawicieli pracowników do informacji dotyczących pracodawcy i ochrona informacji poufnych”
– pisze RAFAŁ BAKALARCZYK

Siła informacji i konsultacji

debata zorganizowana przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

Prof. Bożena Balcerzak-Paradowska, dyrektor Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, wymieniła na wstępie cztery główne zagadnienia do dyskusji: 1) zakres informacji, o jakie przedstawiciele pracowników mogą zwracać się do pracodawcy; 2) możliwości egzekwowania przez przedstawicieli pracowników przysługującego im prawa; 3) problem obowiązku i dopuszczalnego zakresu przekazywania uzyskanej informacji załodze i osobom trzecim, w tym wypadku ekspertom; 4) kwestia ochrony interesu pracodawcy.

Prof. Jerzy Wratny, kierownik Zakładu Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych, pomysłodawca i moderator debaty, przypomniał, że polskie prawo w różnym stopniu szczegółowości określa zasady informowania odmiennych typów przedstawicielstw pracowników. Niekiedy są to zapisy bardzo ogólne (jak w przypadku związków zawodowych), w innych nie ma wcale regulacji (jak w przypadku przedstawicieli pracowników w radach nad-

zorczych, gdzie obowiązki pracodawcy reguluje *Kodeks spółek handlowych*). Najprecyzyjniej zasady informowania są określone w Ustawie z 2006 roku o informowaniu i konsultowaniu pracowników, przy czym i to prawo – jak zauważył – nie jest dość precyzyjne. Nie wiadomo, czego rada może żądać od pracodawcy w granicach istniejących regulacji, na przykład w odniesieniu do sformułowania „Działalność i sytuacja ekonomiczna pracodawcy i zmiany przewidywane w tym zakresie”. Może wiązać się to z informacjami niebezpiecznymi dla pracodawcy.

Zdaniem prof. Wratnego kluczowe jest pytanie o cel, jaki przyświeca udzielaniu przez pracodawców informacji radom i innym ciałom pozazwiązkowym. Jego zdaniem cele mogą być dwa: umożliwienie reprezentantom prowadzenia odpowiedzialnych konsultacji (co bez rzetelnej informacji nie jest możliwe) oraz pomoc pracownikom w podejmowaniu racjonalnych decyzji zawodowych (rada występuje tu jako medium). Według prof. Wratnego ten drugi cel został przez ustawodawcę pominięty, gdyż brakuje przepisu, który nakazywałby lub chociaż zezwalał radzie na przekazywanie członkom załogi uzyskanych informacji.

W sprawie egzekwowania udzielania informacji profesor sugerował, że lepszą ścieżką niż procedury sądowe i sankcje byłaby droga

porozumień o współpracy. Pytanie, które jego zdaniem należy w tym kontekście postawić, dotyczy tego, co zrobić by takie porozumienia były częściej zawierane. W kontekście udziału ekspertów w procesie informowania profesor zwrócił uwagę jeszcze na dwie kwestie. Po pierwsze, czy ekspert powinien móc czerpać informacje od rady, czy także bezpośrednio od pracodawcy? Po drugie, w jaki sposób interes pracodawcy mógłby być zabezpieczony przed zewnętrznym ekspertem powołanym przez radę?

Według **Barbary Surdykowskiej, doradcy NSZZ „Solidarność”**, zasadniczym problemem jest nie tyle dostęp do informacji, ile kwestia finansowania działalności rady oraz dostęp do wsparcia eksperckiego. Kwestii tych nie należy traktować osobno. Ważnym zagadnieniem są zasady finansowania pomocy eksperckiej, które mogą być podstawą skutecznych konsultacji. Jej zdaniem krokiem w dobrym kierunku byłoby stworzenie przez partnerów społecznych w zespole prawa pracy Komisji Trójstronnej wzorcowych porozumień (ale nie jako jedynego wzorca, ale zbioru alternatywnych rozwiązań), które byłyby układem odniesienia dla negocjacji prowadzonych w poszczególnych zakładach pracy.

Dr Surdykowska stwierdziła, że system informowania i konsultowania jest obecnie niezbyt skuteczny i przypomniała o prowadzonych obecnie przez Komisję Europejską działaniach sprawdzających realizację dyrektywy o informowaniu pracowników. Jej zdaniem kontrola ta wykaże fasadowość polskiego systemu.

Wiceprzewodniczący OPZZ, Andrzej Radzikowski, wskazywał na potrzebę odpowiedzenia sobie na pytanie o faktyczny cel udzielania pracownikom informacji i prowadzania z nimi konsultacji: czy chodzi o wypełnienie unijnej dyrektywy, czy też o to, by realizować słuszną ideę, która się już gdzieś sprawdziła. Potrzebne jest jego zdaniem przypomnienie, że mechanizm konsultacji wprowadzono po to, aby powiązać pracownika z miejscem pracy, a tym samym podnosić konkurencyjność firm z jednej strony, a obniżać poziom napięć w sytuacjach kryzysowych – z drugiej.

Wiceprzewodniczący OPZZ odniósł się sceptycznie do pomysłu ograniczania nadzoru sądowego nad stosunkami pracy, gdyż w jego opinii na obecnym etapie budowania zaufania i partycypacji stwarzałoby to ryzyko, że liczne przepisy prawa pracy pozostałyby martwe lub wszczynane byłyby spory zbiorowe.

Do tej wypowiedzi krytycznie odniosła się **dr Monika Gładoch, ekspert Pracodawców RP**, twierdząc, że przekazywanie informacji nie powinno być – w odróżnieniu od kwestii płacowych i związanych z warunkami pracy – przedmiotem sporów zbiorowych.

Jej zdaniem ustawa powołująca rady pracowników jest źle skonstruowana, a system jest niespójny i nieprecyzyjny, co widać w mało czytelnym uregulowaniu wzajemnych relacji między radą pracowników a związkami zawodowymi. Często bywa tak, że te same osoby występują w rolach związkowców i przedstawicieli rady. Według niej polski system okazuje się nieprzejrzysty nie tylko w świetle unijnych wzorów, ale także na tle pozaeuropejskich krajów, jak Chiny czy Rosja, gdzie zasada partycypacji pracowniczej też występuje i jej zdaniem jest lepiej uregulowana prawnie. Przypomniała też przykład czeski, gdzie – zgodnie z ustawą partycypacyjną – w zakładach, w których działają związki, nie może powstać rada pracowników.

Odniosła się też do pytania o cel konsultacji i wskazała na rozbieżność opinii w kwestii, czy rady powinny mieć możliwość uczestniczenia w podejmowaniu decyzji. Jeśli nie, to właściwie jaki jest cel przekazywania im informacji? W sprawie udziału zewnętrznych ekspertów dr Gładoch sugerowała, by przyjrzeć się przykładowi niemieckiemu, w którym na mocy regulacji z 1972 roku rada zakładowa ma prawo do wnioskowania o powołanie eksperta, gdy pracodawca przekazał informacje, a rada uznała, że są niepełne i wystąpiła o ich uzupełnienie, oraz gdy podjęła właściwe działania w celu zrozumienia przekazanych jej dokumentów.

Jej zdaniem w pierwszej kolejności informowanie i konsultacje powinny odbywać się w wewnętrznym gronie, w zakładzie pracy. Zauważyła też, że z punktu widzenia pracodaw-

ców problematyczny jest fakt, iż choć ponoszą oni odpowiedzialność za finansowanie ekspertów, nie mają obecnie zagwarantowanego żadnego wpływu na wybór osoby, która wystąpiłaby w tej roli.

Dr Grażyna Spytek-Bandurska, doradca PKPP „Lewiatan”, zwracała uwagę, że istotną barierą jest brak wzajemnego zaufania między partnerami w stosunkach pracy, co daje też często o sobie znać na poziomie negocjacji w Trójstronnej Komisji. Z jednej strony rady nieraz próbują uzyskać jak najwięcej informacji, nie bardzo wiedząc, w jakim celu, z drugiej zaś – pracodawcy bywają z założenia niechętni ich przekazywaniu, zakładając, że zostaną rozpozszechnione. Wskazała też na dylemat dotyczący zakresu regulacji w tej materii. Z jednej strony oczekuje się, że będą one ogólne, dając wiele swobody partnerom, z drugiej strony w obliczu ponoszenia kosztów i odpowiedzialności ze strony pracodawców dla części z nich łatwiejsze byłyby szczegółowe wytyczne, co należy zrobić, by uniknąć sankcji. Jednocześnie – jak wynika z rozmów, które nieraz prowadziła z pracodawcami – wielu z nich bywa niechętnych radom ze względu na fakt, iż to konsultowanie i informowanie niewiele wnosi. Pracodawcy zwracają uwagę, że koszty, jakie ponoszą są wysokie w stosunku do potencjalnych korzyści płynących z zastosowania tych procedur. Według prelegentki przydałyby się szkolenia dla rad, ale to jednak również wiązałoby się z kosztami.

Z kolei **Marta Derlacz z Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych** podkreśliła, że zakres informacji wymyka się ścisłym regulacjom, w związku z czym skuteczność informowania to bardziej kwestia procedur i dobrych praktyk. Jej zdaniem więcej formalizmu powinno być raczej w kwestii przestrzegania terminu, a nie zakresu informowania. Powiedziała też, że w sprawie możliwości egzekwowania prawa do informacji, choć procedura sądowa jest zagwarantowana, trwające w praktyce nieraz kilka miesięcy dochodzenie swoich praw prowadzi do tego, że spór w pewnym momencie może stać się bezprzedmiotowy, gdyż uzyskanie in-

formacji było podyktowane potrzebą chwili. Z kolei sytuacja pracodawcy jest trudna ze względu na to, że to na nim spoczywa ciężar dowodu zarówno w przypadku, gdy odmówi pracodawcy udzielenia informacji, uznając ją za poufną, jak i wówczas, gdy zarzuca pracownikom upowszechnianie informacji.

Część panelową debaty zamknęła wypowiedź **prof. Ludwika Florka z Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych oraz Uniwersytetu Warszawskiego**, który podkreślił, że kwestia przepływu informacji bywa kluczowa dla ogólnych relacji między pracodawcą a pracownikami, a system informowania nieraz stanowi płaszczyznę konfliktu i jego zarzewie. Jego zdaniem niedoskonały stan prawny w tym zakresie sprzyja powstawaniu konfliktów. Nie jest na przykład ściśle określone, na czym polega obowiązek informacyjny pracodawcy, zwłaszcza względem związków zawodowych. W praktyce związki często dopytują o wszystko, a to nie powinno mieć miejsca, natomiast prawo powinno dokładniej określać katalog spraw, które mogą być przedmiotem informowania.

Według profesora należy przeciwdziałać dwóm tendencjom. Po pierwsze, skoro jest podział na informacje, do których ma prawo rada, i informacje, do których ma prawo związek, to związek nie powinien mieć możliwości – jak to się dzieje nieraz obecnie – do informacji przeznaczonych dla rady. Druga kwestia, na którą zwrócił uwagę, dotyczy tego, by ani rady pracowników, ani związki nie mogły żądać informacji, które są przeznaczone do wiedzy wyłącznie rady nadzorczej, stanowiącej emanację właściciela i mającej ze swej istoty dostęp do szerszego spektrum informacji o firmie.

Po wypowiedziach panelistów odbyła się dyskusja. W jej trakcie dłuższą wypowiedź wygłosił **Piotr Ciompa**, który z ramienia Instytutu Spraw Obywatelskich prowadzi Centrum Wspierania Rad Pracowników, organizujące szkolenia dla członków rad. W jego ocenie ustawa jest wadliwa w wielu aspektach. Na przykład jej zapisy odwołują się do sytuacji ekonomicznej pracodawcy, tymczasem w żadnym innym akcie prawnym nie występuje kate-

goria sytuacji ekonomicznej pracodawcy – w polskich przepisach funkcjonuje w odniesieniu do przedsiębiorcy. W praktyce w jednej firmie może być wielu pracodawców w postaci wyodrębnionych oddziałów firmy. Jeden oddział może generować straty, podczas gdy całe przedsiębiorstwo będzie przynosiło zysk, w związku z tym, zdaniem Piotra Ciompy, używanie w tym kontekście kategorii "sytuacji ekonomicznej pracodawcy" jest niedorzeczne. Zwrócił on też uwagę na szereg problemów z implementacją zapisów. Przede wszystkim kluczowe w jego oczach jest to, że rady załadowe w ogóle nie powstają w większości uprawnionych do tego przedsiębiorstw. Z reguły dotyczy to tych zakładów, gdzie nie ma związków zawodowych, a więc ich załoga jest szczególnie narażona na niedobór informacji o sytuacji w przedsiębiorstwie. Surowo ocenił on działalność w tym zakresie sądów i Państwowej Inspekcji Pracy, które – jak wynika z jego wiedzy – traktują sprawę przeprowadzania konsultacji i informowania jako jedną z ostatnich rzeczy należących do ich kompetencji. Państwo według niego jest nieskuteczne w egzekwowaniu przepisów ustawy, ale wynika to zarówno ze złego wykonywania prawa, jak i z mankamentów samej ustawy. ■

Marzec-Maj 2011

9.03.2011 Podpisano pierwszą umowę o dofinansowanie projektu w ramach konkursu *Wzmocnienie uczestników dialogu społecznego*. OPZZ zrealizuje projekt pt. *Drugi etap modernizacji zarządzania, komunikacji i systemu informacyjnego OPZZ* (wartość dofinansowania – 1 499 310 zł). Projekt jest kontynuacją zrealizowanego pierwszego etapu modernizacji, który zakończył się w lutym 2011 roku. Przebadano blisko 400 czołowych działaczy OPZZ. Prawie połowa z nich stosunki z centralą ocenia jako partnerskie, a ponad 74 procent zrzeszanie się w OPZZ uznało za korzystne. Natomiast pełnego zadowolenia nie daje między innymi współpraca w sytuacjach kryzysowych. Szczególnie wówczas problemem kluczowym staje się wzajemna wymiana informacji. 9 procent respondentów wskazało, że dotyczy ona wszystkich płaszczyzn. Niedostateczny i fragmentaryczny obieg informacji lub jej brak tworzy bariery w codziennym funkcjonowaniu każdej organizacji. Wnioski uzyskane w badaniu umożliwiły zbudowanie prototypu systemu informacyjnego oraz opracowanie dokumentacji projektowej systemu wspomagającego zarządzanie, obieg informacji, system komunikacji, doradztwo i szkolenie OPZZ. (*id*)

14.03.2011 Już po raz czternasty przyznano nagrodę im. Andrzeja Bączkowskiego. Nagrodzono Wojciecha Szczurka, prezydenta Gdyni. Nagroda, jak to określił jeden z członków kapituły, *jest najważniejszym wyróżnieniem w naszym kraju dla tych osób, które w działalności publicznej stronią od partyjności i partykularności, a orientują się na dobro wspólne*. A. Bączkowski był działaczem „Solidarności” i opozycji demokratycznej, a po przełomie 1989 roku – urzędnikiem służby publicznej, począwszy od 1991 roku – wiceministrem pracy w sześciu gabinetach, od lutego 1996 roku – ministrem pracy. Zmarł nagle 7 listopada 1996 roku. Dla uczczenia jego pamięci i upamiętnienia pracy powołana została przez żonę Grażynę, przyjaciół i współpracowników nagroda jego imienia. Jest

ona przyznawana za krzewienie idei służby publicznej, działalność w ważnych dla Polski dziedzinach, ze szczególnym uwzględnieniem dialogu społecznego i reform w sferze polityki społecznej, oraz za aktywność publiczną opartą na zasadzie działania ponad podziałami. (*id*)

25.03.2011 Zespół problemowy Komisji Trójstronnej ds. prawa pracy i układów zbiorowych dyskutował na temat projektu ustawy o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw, w tym głównie o proponowanych przez resort kultury zasadach zatrudniania pracowników artystycznych na czas określony i nieokreślony (umowa na czas nieokreślony miałyby przysługiwać po 15 latach pracy na umowach terminowych). Część partnerów odniosła się do tych propozycji negatywnie. Natomiast Maciej Sekunda z PKPP Lewiatan podkreślił, że dla twórców kultury dobrym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie umowy na czas wykonywania określonej pracy, czyli *de facto* umowy o dzieło, tyle że zawartej na gruncie prawa pracy. (*ag*)

31.03.2011 Zakończył się finansowany z UE projekt szkoleniowo-badawczy „Społeczna odpowiedzialność biznesu (CSR) w środowisku pracy na Mazowszu”. W jego ramach OPZZ – Konfederacja Pracy zleciła badania, które pokazały, że znajomość pojęcia „społeczna odpowiedzialność biznesu” jest bardzo ograniczona. Jedynie co piąty badany deklarował, że coś na ten temat słyszał. Dr Jan Czarzasty z SGH, który analizował wyniki badań, podkreśla (...) *daleko idący sceptycyzm, jaki wobec biznesu żywią respondenci, kiedy przychodzi im oceniać realną, a nie deklarowaną odpowiedzialność przedsiębiorstw*. Na pytanie *Czy pana/pani zdaniem przedsiębiorstwa w Polsce zachowują się zazwyczaj odpowiedzialnie wobec społeczeństwa?*, blisko sześćcioro na dziesięciu badanych udzieliło odpowiedzi przeczącej. Wśród pracujących respondentów niewiara w odpowiedzialność

przedsiębiorstw jest jeszcze wyższa. Dwie trzecie z nich uważa, że CSR to „kwiatek u kożucha”. Tadeusz Ugryn ze Związku Pracodawców Warszawy i Mazowsza uznał te dane za przygnębiające, a przyczyn szukał w fałszywym wizerunku pracodawcy. Jego zdaniem trzeba pilnie go „odczarować”. Dr Marta Strumińska-Kutra z Akademii Leona Koźmińskiego stwierdziła, że Polskę cechuje totalny brak zaufania do przedsiębiorcy i działań związanych z CSR. Wielu uważa to za przemijającą modę z Zachodu. Z badań wynika, że pracownicy nie oczekują od pracodawcy działań na rzecz społeczności lokalnych, ale przede wszystkim odpowiedzialnych zachowań, a więc przestrzegania prawa i wywiązywania się z obowiązków wobec własnych pracowników. (*id*)

14.04.2011 W Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” odbyła się kolejna debata zorganizowana przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych z cyklu poświęconego instytucjom i kierunkom rozwoju zbiorowego prawa pracy. Tym razem temat brzmiał: „Dostęp przedstawicieli pracowników do informacji dotyczących pracodawcy i ochrona informacji poufnych”. W spotkaniu prowadzonym przez dyrektora IPiSS prof. Bożenę Balcerzak-Paradowską wzięli udział badacze akademicki (prof. Jerzy Wrątny, prof. Ludwik Florek, mgr Marta Derlacz z IPiSS) oraz przedstawiciele i eksperci partnerów społecznych (dr Monika Głądoch, Andrzej Radzikowski, dr Grażyna Spytek-Bandurska i Barbara Surdykowska).

W trakcie debaty podniesiono takie zagadnienia, jak zakres informacji, o jakie przedstawiciele pracowników mogą zwracać się do pracodawcy, możliwości egzekwowania przez przedstawicieli pracowników przysługującego im prawa, problem obowiązku i dopuszczalnego zakresu przekazywania uzyskanej informacji załodze i osobom trzecim – w tym wypadku ekspertom – oraz kwestia ochrony interesu pracodawcy. Dokładniejsze sprawozdanie z konferencji prezentujemy w tym numerze, w dziale „Książki – Dokumenty – Relacje”. (*rb*)

19.04.2011 Państwowa Inspekcja Pracy poinformowała, że w pierwszym kwartale 2011 roku aż o 36 procent spadła w porównaniu do analogicznego okresu z ubiegłego roku liczba przypadków niewypłacania pensji w skontrolowanych zakładach (z blisko 30 tys. do 19,1 tys.). Kwota niewypłaconych świadczeń pieniężnych zmalała w analogicznym okresie z 55,3 mln zł do 33 mln zł. Największy spadek niewypłacania wynagrodzeń odnotowano w inspektoratach PIP w Szczecinie, Gdańsku i Opolu, jednak w Bydgoszczy, Kielcach, Łodzi, Olsztynie i Rzeszowie kontrole ujawniły wzrost kwoty zaległych wynagrodzeń. Tadeusz Zając, wówczas Główny Inspektor Pracy, powiedział na konferencji prasowej: *Wahadło odwróciło się w dobrym kierunku, kwota niewypłaconych wynagrodzeń jest niższa, będziemy jednak monitorowali ten temat i co kwartał zapoznawali opinię publiczną z wynikami naszych kontroli. Dla nas niewypłacanie wynagrodzeń to patologia. PIP ma świadomość, że – jak to ujął główny inspektor – dotyczy tylko fragmentu rzeczywistości. Być może udałoby się, wykorzystując środki unijne, zbadać, jaka jest faktyczna skala tego zjawiska.*

PIP wspólnie z partnerami społecznymi opracowała i skierowała do Trójstronnej Komisji wnioski w sprawie zmiany przepisów zaostrzających kary za niewypłacanie wynagrodzeń. Firma zalegająca z wypłatami miałaby płacić odsetki od zaległych zobowiązań płatcowych i trafiać do rejestru dłużników. Nie mogłaby też brać udziału w przetargach (z tą propozycją nie zgadzają się jednak pracodawcy – zakaz może oznaczać bankructwo dla firm, które z powodu ekonomicznych trudności nie płacą pensji). Jedną z proponowanych zmian przewiduje też, że pracownicy nie musieliby czekać na zaległe wypłaty aż do wszczęcia procedury upadłościowej wobec firmy, ich roszczenia mogłyby być zaspokojone wcześniej ze środków FGŚP. W przyszłym roku fundusz ma mieć na koncie 2,87 mld zł wolnych środków – tak wynika z projektu budżetu. Wymienione tu przykładowo propozycje to pokłosie prac Zespołu roboczego ds.

niewypłacania i nieterminowego wypłacania wynagrodzeń. W jego skład wchodzi wszyscy partnerzy społeczni zasiadający w Trójstronnej Komisji, a przewodniczy mu wiceminister Anna Tomczyk, zastępca Głównego Inspektora Pracy. Zespół, powołany 8 lutego bieżącego roku z inicjatywy trzech liderów związkowych największych centrali, pracuje pełną parą (patrz też: *Dialog*, nr 1/2011, s. 137). (*id*)

19.04.2011 Członkowie Zespołu ds. budżetu, wynagrodzeń i świadczeń socjalnych Komisji Trójstronnej dyskutowali między innymi o kwestii progów dochodowych upoważniających do uzyskania pomocy społecznej oraz o założeniach do budżetu na 2012 rok. Nie przyjęto żadnych uzgodnień. Przedstawiciele resortu pracy po raz pierwszy poinformowali, że minister pracy zamierza zaproponować nowe rozwiązanie dotyczące zasad określania progów upoważniających do uzyskania pomocy społecznej. Miałyby być one waloryzowane – a nie weryfikowane, jak ma to miejsce obecnie – według wskaźnika wzrostu towarów i usług podawanego przez GUS. Natomiast, jak podali przedstawiciele resortu pracy, od października 2012 roku progi dochodowe dla osób samotnych miałyby wynosić 546 zł, czyli o 69 zł więcej niż obecnie, natomiast w rodzinach byłaby to kwota 423 zł na osobę, czyli o 72 zł więcej niż obecnie. Przedstawiciele związków zawodowych zapowiedzieli dyskusję nad tymi propozycjami.

Nie doszło do merytorycznej dyskusji nad założeniami do budżetu. Minister finansów zaproponował partnerom przyspieszenie terminu konsultacji w tej sprawie, które miałyby zakończyć się 27 kwietnia. Związki zawodowe odrzuciły argumenty ministra finansów zarówno o zbliżającej się prezydencji Polski w UE, jak i o październikowych wyborach. Przede wszystkim jednak członkowie Zespołu mieli wątpliwość co do trybu, w jakim minister finansów wystąpił o przyspieszenie konsultacji. Podkreślali, że nie ma jasności, czy jest to tylko pismo szefa resortu finansów, czy stanowisko rządowe. (*ag*)

20.04.2011 Na posiedzeniu prezydium Trójstronnej Komisji partnerzy społeczni – zarówno związki, jak i pracodawcy – nie wyrazili zgody na skrócenie do 27 maja bieżącego roku terminów prac nad założeniami do budżetu na 2012 rok. Na początku kwietnia Jacek Rostkowski w specjalnym piśmie apelował, aby w tym roku przyspieszyć prace nad budżetem z powodu objęcia przez Polskę unijnej prezydencji.

Przypomnijmy: zgodnie z ustawą o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego konsultacje założeń budżetu państwa przebiegają etapowo. I tak na przykład konsultacje wstępnych prognoz makroekonomicznych powinny się odbywać od 10 do 30 maja. W tym czasie partnerzy społeczni powinni wypracować propozycje dotyczące wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, minimalnego wynagrodzenia oraz wzrostu emerytur i rent. Wypracowane propozycje są przedstawiane rządowi. Po tym dopiero strona rządowa przedstawia założenia budżetu państwa na następny rok. Strony pracowników i pracodawców zajmują do 20 lipca wspólne stanowisko w sprawie założeń projektu budżetu. Jeżeli nie dojdą do porozumienia, do 31 lipca poszczególne organizacje mogą przedstawić swoje stanowiska. Tymczasem strona rządowa już w czwartek 5 maja przyjęła projekt budżetu. W piątek dokument został przesłany do partnerów społecznych. (*ag*)

20.04.2011 Na posiedzeniu plenarnym Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych dyskutowano kwestię minimum egzystencji. Miało to związek z planowaną weryfikacją progów dochodowych, które uprawniają do otrzymania pomocy społecznej.

Henryk Nakonieczny, przewodniczący Zespołu problemowego TK ds. budżetu, wynagrodzeń i świadczeń socjalnych, przedstawił informację w sprawie wysokości minimum egzystencji wyliczonego przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych na 2011 rok. Zaznaczył, że Zespół nie przyjął żadnego wspólnego stanowiska w sprawie weryfikacji progów interwencji so-

cialnej, gdyż propozycja w tej sprawie została przedstawiona przez ministra pracy i polityki społecznej, a nie przez rząd. Jolanta Fedak, minister pracy, wyraziła nadzieję, że jej stanowisko ma szansę być zaakceptowane przez rząd. Wówczas progi dochodowe uprawniające do pomocy społecznej zostałyby od października 2011 roku podwyższone do 546 zł dla osób gospodarujących samotnie i do 423 zł na osobę w rodzinie. Natomiast w następnych latach weryfikacja progów została by zastąpiona waloryzacją uzależnioną od wzrostu cen towarów i usług, podawanego przez GUS. Wydatki społeczne, a więc nie tylko zasiłki, ale również świadczenia rodzinne, zostałyby wyjęte spod reguły wydatkowej.

Przedstawiciele NSZZ „Solidarność” uznali, że do weryfikacji progów dochodowych w 2011 roku nie jest potrzebna zmiana ustawy. Komisja Trójstronna może bowiem wystąpić do Rady Ministrów z wnioskiem o ich weryfikację. Związek negatywnie odniósł się też do propozycji weryfikacji progów o wskaźnik GUS, gdyż – jak argumentował – nie uwzględnia on szybkiego wzrostu cen podstawowych artykułów. Ostatecznie na posiedzeniu plenarnym Komisji Trójstronnej nie podjęto żadnej uchwały w sprawie weryfikacji progów dochodowych.

Przewodniczący Komisji Trójstronnej, Waldemar Pawlak, zaznaczył, że widzi możliwość akceptacji przez rząd podwyższenia progów dochodowych uprawniających do pomocy społecznej, ale jego zdaniem może być to trudne także wobec informacji o pogarszającej się sytuacji kredytowej Stanów Zjednoczonych. Może to bowiem oznaczać kolejną falę kryzysu gospodarczego, który będzie miał wpływ także na polską gospodarkę.

Podczas posiedzenia plenarnego przedyskutowano również kwestię projektu ustawy o działalności artystycznej oraz problem opodatkowania szkoleń. Zdaniem Ministerstwa Finansów powinny być one opodatkowane. Wyjątek, zdaniem resortu, odnosi się jedynie do szkoleń BHP lub szkoleń, które są finansowane ze środków unijnych. Stanisław Stolorz z Forum

Związków Zawodowych zaapelował o podjęcie przez partnerów społecznych także tej kwestii i wystąpienie do ministra finansów, by ponownie rozpatrzył swoje stanowisko dotyczące opodatkowania szkoleń. (ag)

02.05.2011 W Sejmie trwają prace nad nowelizacją kodeksu pracy w zakresie ochrony działaczy związkowych. Nowe rozwiązanie umożliwi związkowcom zatrudnionym na umowach terminowych żądanie przywrócenia do pracy po bezprawnym zwolnieniu. *Proponowana nowelizacja nie jest najlepsza. Warto zastanowić się nad przyjęciem, obowiązującej w innych krajach, ogólnej formuły, zgodnie z którą niedopuszczalne są jakiekolwiek akty krzywdzące przedstawicieli pracowników lub prowadzące do ich dyskryminowania z tytułu pełnionej funkcji* – uważa mecenas Monika Głądoch, ekspert Pracodawców RP, cytowana na portalu wnp.pl. Proponowana przez legislatorów regulacja to skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w którym sędziowie uznali art. 50 par. 3 kodeksu pracy za niekonstytucyjny. Przepis ten nie przewidywał bowiem możliwości przywrócenia do pracy działacza związkowego zatrudnionego na czas określony. Takemu pracownikowi przysługiwało wyłącznie roszczenie odszkodowawcze. (id)

5.05.2011 Członkowie Zespołu polityki gospodarczej i rynku pracy dyskutowali na temat gospodarowania środkami Funduszu Pracy oraz otwarcia dla Polaków rynków pracy Niemiec i Austrii. Przedstawiciel resortu pracy poinformował, że przychody Funduszu Pracy w 2010 roku wyniosły 10 971,2 mln zł, a wydatki – 12 376,4 mln. W 2011 roku przychody mają wynieść 10 271,2 mln zł, natomiast wydatki – 8 720,6 mln zł. Zaplanowano ogromne cięcia aktywnych form zwalczania bezrobocia. W 2010 roku przeznaczono na tę działalność urzędów pracy 6 747,9 mln zł, natomiast w 2011 roku ma to być zaledwie 3 235,1 mln zł. Jak podkreślał Janusz Hyjek z Forum Związków Zawodowych, jedyną pozycją, która wzrosła w wydatkach Funduszu Pracy – i to o 50 procent

– jest fundusz wynagrodzeń pracowników urzędów pracy. Zdaniem związku skandalem jest *zagarnięcie przez ministra finansów środków wypracowanych przez pracowników i wpłaconych przez pracodawców na Fundusz Pracy*.

Podobne opinie wyrażali przedstawiciele NSZZ „Solidarność” oraz OPZZ. Jak zauważył Bogdan Grzybowski z OPZZ, *bezrobocie wrosło o 800 tys. osób i w takiej sytuacji zabranie przez ministra finansów środków jest nieuzasadnione*. Janusz Śniadek z NSZZ „Solidarność” podkreślał, że pieniądze znajdujące się w Funduszu Pracy należą do pracowników i pracodawców. Oni w takim razie powinni decydować o ich przeznaczeniu. Przedstawiciele resortu finansów tłumaczyli cięcia w Funduszu Pracy kryzysem gospodarczym i koniecznością zmniejszenia deficytu budżetowego.

Partnerzy społeczni ustalili, że wspólnie przygotowują swoje zastrzeżenia dotyczące gospodarowania środkami Funduszu Pracy przez rząd i propozycje, na co powinny być przeznaczane środki w przyszłości..

Przedstawiciele Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej poinformowali członków Zespołu o przewidywanych skutkach otwarcia od 1 maja 2011 roku rynków pracy Niemiec i Austrii. Szacuje się, że w Niemczech i Austrii przebywa obecnie ponad 400 tys. Polaków. Według danych niemieckich liczba ta zbliża się do 600 tys. Nie są to jednak osoby pracujące, gdyż zarejestrowanych i opłacających obowiązkowe składki ubezpieczeniowe od swoich pensji jest jedynie około 100 tys. naszych rodaków. Resort pracy szacuje, że w ciągu najbliższych 4 lat z Polski może wyjechać do pracy w Niemczech i Austrii około 400 tys. Polaków.

Pracodawcy RP wyrazili opinię, że należy przede wszystkim spodziewać się wyjazdów osób o niższych kwalifikacjach zawodowych, a także studentów (wyjazdy zwykle w okresie wakacji). FZZ uznało, że nie należy spodziewać się wyjazdowej „rewolucji”. B. Grzybowski argumentował, że dla pracowników, którzy zostaną w kraju, masowe wyjazdy mogą okazać się korzystne z płacowego punktu widzenia. Przypo-

mniał lata 2005–2006, kiedy to po emigracji około 2 mln osób do Wielkiej Brytanii, nasi pracodawcy sami zaczęli podnosić pensje tym, którzy zostali.

Związkowcy wskazywali, że największym problemem dla polskiego rynku pracy mogą okazać się wyjazdy specjalistów: lekarzy, pielęgniarek, inżynierów, a także średniego personelu technicznego, głównie z terenów zachodniej Polski. Jak podkreślali, niemieckie zarobki są średnio 4 razy wyższe niż polskie. Do tego dochodzi dobra opieka socjalna czy dużo lepsze niż w Polsce zaplecze sprzętowe. Według „Solidarności” problemem jest też to, że w Polsce coraz częściej pracodawcy zatrudniają pracowników na umowy czasowe (około 30 procent ogółu pracujących) lub zmuszają ich do podejmowania samozatrudnienia. Wszystko to, zdaniem związku, powoduje brak pewności zatrudnienia, bezpieczeństwa pracy i zachęca do zarobkowej emigracji. Z kolei eksperci Związku Rzemiosła Polskiego podkreślali, że może wyjechać bardzo wielu młodych ludzi, uczniów, na których wyszkolenie w Polsce brakuje pieniędzy. (ag)

05.05.2011 W Jastrzębskiej Spółce Węglowej osiągnięto porozumienie strony rządowej ze stroną związkową w zakresie gwarancji pracowniczych. Negocjacje toczyły się, także wcześniej, na forum Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego w Katowicach, przy udziale wojewody śląskiego. To pierwszy, ale ogromnie ważny krok z kilku kolejnych, które powinny nastąpić, aby konflikt w JSW zakończył się porozumieniem. Uzgodniono dziesięcioletnie gwarancje zatrudnienia dla pracowników spółki oraz gwarancje zachowania wszystkich dotychczasowych uprawnień wynikających z Zakładowych Układów Zbiorowych Pracy do czasu wynegocjowania nowego jednolitego układu zbiorowego pracy dla JSW, a także reguły dialogu społecznego w ważnych dla pracowników sprawach.

Obie strony wykazały koncyliacyjną postawę – podkreśliła wiceminister gospodarki Joanna

Strzelec-Łobodzińska, która wraz z wiceministrem skarbu była stroną negocjacji. Dominik Kolorz, szef Śląsko-Dąbrowskiej „S”, a zarazem szef górniczej „S” ocenia, że dokument zawiera korzystne dla pracowników zapisy. Kolejne problemy do negocjacji i załatwienia to niezwykle ważna dla wszystkich obywateli sprawa zachowania tzw. władztwa korporacyjnego. Górnicy chcą, aby po ewentualnym wejściu JSW na giełdę przynajmniej 51 procent akcji pozostało w rękach państwa. Górnicy domagają się także 10-procentowej podwyżki.

Przypomnijmy, że wcześniej, 7 i 8 kwietnia, odbyło się w JSW referendum, w którym 95 procent głosujących górników opowiedziało się przeciwko prywatyzacji spółki i za strajkiem. Doszło do strajku 18 kwietnia, straty z tego tytułu oszacowano na 30 mln zł. To właśnie w tym czasie wicepremier, minister gospodarki i przewodniczący Trójstronnej Komisji mówił publicznie, że *bałaganu się nie prywatyzuje* i sugerował, że bez porozumienia ze stroną społeczną nie powinno dojść do debiutu giełdowego. (*id*)

05.05.2011 Gwałtowną formę przybrał spór płacowy w KGHM Polska Miedź. Związkowcy protestowali przez blisko trzy godziny przed siedzibą spółki, domagając się między innymi 300 zł podwyżki dla każdego pracownika. Doszło do przepychanek z ochroną. Pikietujący rzucali w nich puszkami z piwem, odpalali petardy. Na prośbę zarządu spółki została wezwana policja, gdyż demonstranci wyłamali drzwi do jej siedziby. Premier zwrócił się do prokuratury o podjęcie energicznych działań w sprawie protestów. Na konferencji prasowej, tuż po wydarzeniach powiedział między innymi: *Tak jak chuligan nie może udawać kibica, tak też chuligan nie może udawać działacza związkowego. Ci, którzy popełnili wykroczenia i przestępstwa, będą ścigani z racji tej, że popełniają przestępstwa. I nie pomoże im ukrywanie się pod flagami związków zawodowych, nawet tych najbardziej szanowanych, z najwyższą tradycją. Nie można bezkarnie w Polsce nikogo bić. Te czasy definitywnie się skończyły.*

Po wypowiedzi premiera OPZZ w przyjętym 6 maja oświadczeniu wyraża oburzenie w związku z jego oceną wydarzeń i domaga się przeproszenia pracowników. Zdaniem centrali do zaplanowanej debaty nie doszło z winy zarządu spółki. Członkowie zarządu ograniczyli się do wygłoszenia jednostronnych oświadczeń i bez podejmowania dyskusji wycofali do budynku zarządu. Związkowcy z KGHM twierdzą, że w firmie wykazującej co roku miliardowe zyski tysiące ludzi za trudną i niebezpieczną pracę ma podstawową stawkę osobistego zaszerogowania poniżej 1500 zł za miesiąc. A wielu z nich to fachowcy z wieloletnim stażem. Związkowcy dowodzą, że manipulacją jest podawanie informacji o średnich zarobkach w KGHM bez ich rozkładu w poszczególnych grupach zawodowych. Członkowie zarządu zarabiają rocznie około 2,5 mln zł i to wpływa na średnią. (*id*)

06.05.2011 PKPP Lewiatan przyjął stanowisko dotyczące projektu budżetu państwa. Ocenia go jako (...) *poprawny ekonomicznie i realny do wykonania przy spełnieniu jego niektórych optymistycznych założeń. Nie zapowiada jednak niezbędnych zmian strukturalnych. Co więcej – podkreślają pracodawcy – konsultacje nad projektem odbywają się z naruszeniem obowiązujących przepisów i zasad dialogu społecznego.* PKPP Lewiatan wyraża zdecydowane niezadowolenie z ich trybu. Konfederacja stoi na stanowisku, że przyspieszenie prac nad budżetem jest uzasadnione względami zbliżającej się prezydentury Polski w Radzie UE i jesiennymi wyborami parlamentarnymi, ale uważa jednak, że nie można łamać obowiązujących przepisów i zasad. Na koniec pracodawcy podkreślają: *Dlatego w sprawie dalszych konsultacji oczekujemy konstruktywnych propozycji ze strony rządowej.* (*id*)

9.05.2011 Na posiedzeniu Zespołu problemowego TK ds. funduszy strukturalnych Unii Europejskiej przedstawiciele MPiPS poinformowali o projektach dotyczących dialogu społecznego – zrealizowanych i planowanych, w których uczestniczy wszystkich siedmiu

partnerów społecznych z TK. Zygmunt Mierzejewski, Przewodniczący Zespołu (FZZ), przypomniał, że na początku roku partnerzy wnioskowali o dodatkowe środki (30 mln zł) na rozwój dialogu społecznego. Teraz przygotowali swoje uzasadnienia, na podstawie których dr Jacek Męcina z PKPP Lewiatan opracował materiał na temat wpływu projektów na skuteczność dialogu społecznego. Przedstawił go na posiedzeniu Zespołu 9 maja 2011 roku.

Jak podkreślił dr Jacek Męcina, dialog społeczny jest normą i zasadą ustrojową Rzeczypospolitej Polskiej. Zaznaczył też, że realizacja projektów przekłada się bezpośrednio na wzrost aktywności partnerów społecznych. Oceniał, że ciągle jeszcze pozycja partnerów społecznych jest w Polsce słaba, więc wszelka pomoc, w tym wsparcie ze strony rządu, jest niezbędna. Zaznaczył, że nie możemy porównywać się do partnerów z Europy Zachodniej, gdzie dialog funkcjonuje już dziesiątki lat, podczas gdy w Polsce zaledwie od okresu transformacji, a więc od lat 90. XX wieku. Przypomniał, że związki zawodowe musiały wówczas bardzo istotnie przeformułować swoje działania, dostosowując się do zasad gospodarki rynkowej (na przykład zająć się też bezrobotnymi, zasiłkami dla najuboższych, a nie tylko *stricte* sprawami ludzi pracy), zaś organizacje pracodawców dopiero powstały. Zdaniem dra Jacka Męciny nie może też być tak, że za miarę dialogu społecznego uznamy liczbę wydanych przez partnerów społecznych opinii lub tym bardziej zawartych przez nich porozumień. Dialog, jak podkreślił, polega bowiem także na samej próbie kompromisu i nawet ostateczny brak tego kompromisu wpływa na pokój społeczny.

Brak porozumienia nie jest fiaskiem dialogu, lecz dowodem na jego prowadzenie – powiedział dr Jacek Męcina. Wskazał też, że nadal są w Polsce instytucje dialogu społecznego, które nie mają korzystnych warunków rozwoju, jak na przykład układy zbiorowe pracy. Dr Jacek Męcina jednoznacznie stwierdził w przygotowanym na posiedzenie Zespołu opracowaniu, a wszyscy partnerzy społeczni się z nim zgodzi-

li, że jeżeli państwo nie będzie realizowało swoich polityk publicznych wspólnie z partnerami społecznymi, to realizacja tych polityk będzie trwała bardzo długo.

Przewodniczący Zespołu, Zygmunt Mierzejewski, powiedział w podsumowaniu, że to właśnie między innymi *realizowane projekty mają na tyle wzmocnić partnerów społecznych, by byli autentycznymi, niepozorowanymi uczestnikami dialogu w przyszłości.* (ag)

09.05.2011 Lider OPZZ, Jan Guz, w liście do premiera przypomina, że zmiana terminów negocjacji zaproponowana przez ministra finansów miała dotyczyć: (1) wstępnej prognozy podstawowych wskaźników makroekonomicznych stanowiących podstawę prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2012; (2) założeń projektu budżetu państwa na rok 2012; (3) wysokości płacy minimalnej na rok 2012; (4) wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w 2012 roku.

Negocjacje w tych ważnych kwestiach poprzedzają społeczne konsultacje w sprawie projektu budżetu na 2012 rok i wymagają zgody wszystkich stron Trójstronnej Komisji. Nie było jej, gdyż wniosek ministra (...) *nie został merytorycznie i przekonująco umotywowany*. Lider OPZZ w imieniu Porozumienia wzywa rząd do przestrzegania w pracach nad projektem budżetu (...) *ustawowo określonego trybu i terminów negocjacji*. Prosi także o wskazanie, w jakim trybie (skoro nieustawowym) strona rządowa prowadzi budżetowe negocjacje z partnerami społecznymi. (id)

10.05.2011 NSZZ „Solidarność” zawiadamia Prokuraturę Generalną o podejrzeniu popełnienia przestępstwa określonego w ustawie o związkach zawodowych. W piśmie skierowanym do prokuratora generalnego Andrzeja Seremeta władze związku podają przykłady ostatnich, sprzecznych z obowiązującymi przepisami, praktyk rządu. Chodzi między innymi właśnie o budżet i nieprzedstawienie partnerom społecznym wstępnych prognoz makro-

ekonomicznych stanowiących podstawę do jego opracowania. Takie stanowisko rządu uniemożliwiło wypracowanie na forum Trójstronnej Komisji konsensusu w zakresie tych zagadnień. *Wykluczyło to jakąkolwiek możliwość wypracowania i ujęcia propozycji strony reprezentującej pracowników do założeń projektu budżetu. W związku z tym rządowa propozycja wcześniejszego zakończenia prac nad budżetem – ich zdaniem – była bezprzedmiotowa. (id)*

11.05.2011 Upubliczniono oświadczenie OPZZ w sprawie prac strony rządowej nad projektem budżetu państwa na rok 2012. Oto jego fragment: *Przyjęcie projektu budżetu państwa na 2012 rok z pominięciem negocjacji wskaźników makroekonomicznych w Trójstronnej Komisji to bezprecedensowe złamanie reguł, będące w sprzeczności z poszanowaniem zasad dialogu społecznego powszechnie przyjętych w europejskich standardach sprawowania władzy. Rząd oczekując od obywateli przestrzegania przepisów prawa, jednocześnie sam dopuszcza się jego lekceważenia. Obywateli w białych kołnierzykach obowiązują te same zasady, co obywateli w szalikach z barwami klubowymi. Tych pierwszych decyzje są jednak surowiej oceniane, gdyż zajmują stanowiska przewidziane ustawą zasadniczą – stojąc na straży praworządności. (id)*

12.05.2011 W siedzibie CPS „Dialog” odbyło się spotkanie dyskusyjne poświęcone numerowi 1/2011 kwartalnika „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego”. Zostali na nie zaproszeni autorzy artykułów oraz przedstawiciele środowiska akademickiego związani z dialogiem społecznym, przedstawiciele organizacji pracodawców i związków zawodowych. Głos zabrała dyrektor CPS „Dialog”, pani Elżbieta Augustynowicz, przedstawiając po krótku plany związane z rozwojem Centrum. Po jej wystąpieniu o swojej koncepcji kwartalnika oraz planach na przyszłość opowiedział redaktor naczelny, dr Andrzej Zybała. Następnie swoje zdanie o piśmie wypowiedzieli zaproszeni goście. Przedstawiciele środowisk



związanych z dialogiem społecznym wyrazili uznanie dla dotychczasowego kształtu kwartalnika, jednocześnie przedstawiając szereg pomysłów dotyczących jego rozwoju i zwiększenia atrakcyjności dla szerszej publiczności. Deklarowali chęć zaangażowania się w tworzenie pisma, także poprzez nadsyłanie własnych artykułów.

Ważnym punktem programu była również dyskusja zainicjowana przez autorów artykułów poświęconych planowaniu strategicznemu i roli strategii narodowych w rozwoju państw członkowskich UE, w tym Polski – prof. Katarzynę Żukrowską i prof. Andrzeja Karpińskiego. (mp)

Irena Dryll
Anna Grabowska
Rafał Bakalarczyk
Maciej Pańków

Abstracts

Romuald Jagodziński, *European Works Councils 15 Years On. Success or Failure?*

The author analyses the functioning of European Works Councils, in the process marking the fifteenth anniversary of the entry into force of the first EC Directive on the subject (94/45/EC), which offered a legal basis for the founding of Councils in enterprises operating on a European scale. It is further noted that a new version of the Directive (2009/38/EC) is to take effect in 2011, with a view to improving the legal framework for EWC operations. In the author's view, European Works Councils have been able to influence significantly the shape industrial relations in Europe have taken. Among other things, they have encouraged accelerated establishment of other representative bodies for workers and employees. Overall, they can be seen as among the most important pillars to workers' supranational representation in the EU.

Sławomir Adamczyk, *Who needs European Works Councils?*

The author analyses the *modus operandi* of the European Works Councils and the challenges lying before them. He notes how the EU-wide legal framework upon which EWCs could be called into being was a response to the increasing numbers of mergers and takeovers multinationals were engaging in. Hence the need for a precursor solution that the then-visionary President of the European Commission, Jacques Delors, had to force through in 1994, in the face of considerable resistance from business circles. The Councils were thought up as instruments that workers and employees might use to react effectively to the social consequences of corporations' supranational activity. Perhaps unsurprisingly, the multinationals were against the very idea at the outset, fearing that the EWCs would acquire too much of a role in personnel management – a matter deemed

to lie within Boards' exclusive remit. However, as time passed, corporations began to appreciate the value of the EWCs, research making it clear how managers came to view them as worthwhile platforms for discussing matters of corporate culture, increasing engagement on the part of employees and improving dialogue and communications with them. In short, the Councils were seen to have provided for more effective implementation of management decisions than hitherto.

Tomasz G. Grosse, *The low-emission economy*

This article is devoted to the challenges lying ahead of Poland's economy as the country gives progressive effect to the EU's Climate and Energy Package. EU policy on climate change imposes limits on CO₂ emissions, but can be deemed to take insufficient account of the economic situation Polish industry finds itself in, as well as the current structure to its raw-materials base. For a period, Poland will be able to take advantage of a right to emit greenhouse gases without incurring payment, but the limits for this will be lowered steadily. The country is thus in need of a cohesive government-level strategy that will strengthen the model of a low-emission economy, be efficient, but also be capable of protecting the environment. In this it is important to increase outlays on modernisation, and on investment in alternative energy sources, not least by way of enhanced drawdown of the EU funding available for such activities.

Krzysztof Żmijewski, *Climate-change adjustments and costs*

This article addresses the phenomenon of "carbon leakage", i.e. the transfers out of states imposing stringent limits on greenhouse gas emissions that can be executed by enterprises generating large amounts of greenhouse gases or otherwise engaged in energy-intensive activ-

ity. In the light of the implementation of the EU's Climate & Energy Agreement and Package, Poland also finds itself among the former, and is indeed the EU Member State with the highest proportion of the workforce employed in energy-intensive and emission-generating branches of the economy. Any flight to Eastern Europe or Asia on the part of enterprises in this sector could therefore have serious consequences for both levels of employment in Poland and GDP. Furthermore, job losses in the industries in question can also be expected to have (negative) knock-on effects on staffing levels in other branches of the economy.

Joanna Lizut, *Spain's anti-crisis pact*

In February, Spain's social partners entered into a wide-ranging social understanding centered around a package of anti-crisis reforms that embraced pensions among other things. Specifically, pensions policy in Spain is to be made ready to cope with ongoing demographic and social change, i.a. through a steady raising of the retirement age. The Government is to pursue a more active employment policy, this being deemed a key instrument in tackling the country's huge unemployment problem. The quality of public-sector placement services is to be improved and the policy on "flexicurity" enhanced. The reform also encompasses industrial and energy policy, as well as activity to promote innovation, including through the development of R&D. These changes do not eschew social dialogue and the development of collective agreements. Even as the latter are to become more flexible, in fuller-than-hitherto recognition of the economic situation and the specific circumstances in which enterprises find themselves, there is nevertheless to be mutual recognition of the rights of the social partners and the autonomy they enjoy.

Aleksander Surdej, *A governance tool*

The author discusses the model of the regulatory state, which he sets against those of the actively managing state, the minimum state and the state under the rule of law. The regula-

tory state concentrates on eliminating market failures and ensuring that citizens have access to an appropriate range and quality of public goods, while not achieving this in a direct way. To this end it makes use of regulations whose objective is the mobilisation of private-sector and communal entities where the generation of public goods is concerned. The model of the regulatory state does not therefore assume a total loss of state capacity to achieve important public goals (such as assured access to ICT or reliable supplies of electricity), but it does require that these goals be achieved through the application of economic stimuli built into regulatory mechanisms.

Jacek Męcina, *Trust and dialogue in discussions on difficult matters*

This article constitutes a summary of an interview conducted with Dr Jacek Męcina, who heads the Tripartite Commission's Team on labour law and collective agreements. The successes and failures of actions taken by this important opinion-giving body are summarised. The Team was inter alia involved with the draft Acts on Temporary Employees and on the informing of employees and running of consultations therewith (the latter providing for the transposition into Polish law of Directive EC 2002/14), as well as with the introduction of provisions on teleworking. It also concerned itself with the adapting of Polish labour law to comply with EU Directives. Jacek Męcina views the work the team did on the anti-crisis package as a major success, while the lack of agreement on the raising of professional qualifications has to be seen as a failure.

Barbara Surdykowska, *The European Tripartite Forum. An alliance for high-quality jobs in the EU*

The subject of the article is the Tripartite Social Forum established by the European Commission with a view to the social partners being encouraged to debate labour-market challenges. The article presents four areas in which the Commission sees room for improve-

ment, i.e. the functioning of labour markets, the raising of qualifications among the workforce, an improved quality of jobs on offer and stimulation of the process whereby jobs are created. Noting these inadequacies, the Commission has proposed the founding of so-called sectoral councils on employment whose aim will be to ensure increased concordance between demand and supply on the labour market.

Anna Kwiatkiewicz, *Cutting and polishing the diamond. Professional qualifications in the steel sector*

This article lists the challenges lying ahead for steelmaking as regards the link with human resources management. Enterprises in this branch are faced with a need to adapt employees' qualifications to new ways of organising work. In recent years, the entities in question have passed through intensive restructuring and privatization processes. Employers currently expect from workers an ability to multi-task, flexibility and a readiness to change the kind of work done, and even sometimes the profession pursued. In addition, the internal structure as to professions working within the branch has changed, with some (mainly administrative) posts disappearing, as plants are reorganised and structures "flattened". Differences between blue-collar and white-collar posts are becoming blurred, and there is an ever-greater need for employees with higher or specialist education (as a response to automation and the use of modern technologies).

Rafał Bakalarczyk, *The CPS Debate on the power of information and consultation. A debate of the Institute of Labour and Social Affairs (Instytut Pracy i Spraw Socjalnych)*

This article discusses a debate taking place at the Centre for Social Partnership (Centrum Partnerstwa Społecznego) as regards access afforded to employees' representatives when it comes to information on an employer, as well as the protection of confidential information. Participants included both researchers in labour law and representatives of the social partners.

Many different threads arose, though these most often returned to the assessment of the Workers' Councils Act and its implementation in practice. Matters raised mainly concerned the scope of information supplied, possibilities for the right to information to be exercised, problems with the transfer of information to third parties, and the protection of employers' interests.

Irena Dryll, *The nightmare of violence and harassment in the workplace. A Joint Declaration of the social partners from the Tripartite Commission*

The text is devoted to a common understanding on violence and harassment in the workplace that has been arrived at by the social partners belonging to the Tripartite Commission for Social and Economic Affairs. This is a second understanding from the Polish partners as regards psychosocial threats that may arise in the workplace (the first having been the understanding on work-related stress). The concluding of the new understanding represents the form Poland has adopted to give effect to a declaration signed by European trade-union and employers' organisations. In the article, the author discusses, not only the content of the understanding, but also the difficulties encountered with putting it into effect, and the scale and nature of the phenomena of harassment and violence – the latter in this context termed workplace bullying or mobbing.

Sylwia Pangsy-Kania, *The pulse to development. National Innovation Systems*

This article offers a characterisation of Poland's National Innovation System, noting at the same time how innovation has become the motor force behind changes ongoing in the contemporary economy. It encroaches upon all spheres of socioeconomic life and is undoubtedly coming to represent one of the main challenges in the era of globalisation. It denotes a capacity – and motivation – on the part of entrepreneurs to engage in a constant search for, and willingness to make practical use of,

the results of scientific research and research-and-development work, as well as new ideas, concepts and discoveries in general. Poland is not coping particularly well as regards innovation, ranking a distant 22nd among 27 EU Member States when it comes to the European Commission's Innovation Union Scoreboard (IUS). The author describes the main groups of factors influencing levels of innovation, be these social, cultural, economic, political and legal, or associated with the level of integration internationally. Barriers to the development of innovation are also indicated, i.a. a lack of cooperation between different players in the innovation process (e.g. between scientific institutions and business entities).

Ewa Rybicka, *European dialogue gains a new sectoral committee*

The article seeks to characterise a new sectoral Social Dialogue Committee called into being by the European Commission to deal with matters of central governmental administration, notably in regard to improved quality of both personnel and services provided. Representatives of employers and employees in this sector have thus gained a possibility to devise opinions, standpoints and documents for the European Commission when it comes to matters of European social and employment policies capable of impacting upon all those employed in central (i.e. national-level) governmental administration.

Michał Mierzwa, *Crisis dialogue. The European Commission publishes Employment in Europe 2010*

The article analyses the Employment in Europe 2010 report published by the European Commission. It recommends in it the completion of certain activities undertaken during the last economic crisis, as well as proposing action as regards the labour market. These should concentrate on arresting segmentation, since there is a growing gap between employees working on the basis of permanent contracts of employment (whose jobs are rather secure) and those

working on the basis of short-term contracts that offer no guarantee of employment being maintained. The method is to entail the implementation of a model for contracts that will provide for a chance of full-time employment. The employee working by virtue of a short-term contract might over time increase his/her entitlements and access to given privileges (e.g. schools).