

Czy Unia Europejska może tworzyć miejsca pracy?

KATARZYNA ŻUKROWSKA 3

W dzisiejszych czasach ważne staje się takie rozumienie gospodarki, w której mniejsza jest rola surowców, zaś większa efektywności wykorzystania czynników produkcji i zdolności kreatywnego myślenia, prowadzących do absorpcji innowacji i ich tworzenia

Dylematy rozwoju usług opiekuńczych dla osób starszych

ALEKSANDER SURDEJ,
JAN BRZOZOWSKI 37

Starzenie się społeczeństwa rodzi nie tylko problemy finansowe, ale także trudności z faktycznym dostępem do opieki i opiekunów. Często bagatelizuje się te wyzwania, twierdząc, że poradzą sobie z tym same rodziny i kobiety. Te oczekiwania zderzają się ze zmianą tradycyjnego wielopokoleniowego modelu rodziny, a także z rosnącą aktywnością zawodową kobiet

Zatrudnienie prekaryjne – propozycje rozwiązań

ANNA REDA 51

O agencjach zatrudnienia należy mówić w powiązaniu z urzędami pracy. Obie organizacje funkcjonują w dynamicznie zmieniającym się otoczeniu, mając do czynienia z coraz bardziej elastycznymi umowami i czasem pracy, a także wzrostem samozatrudnienia. Agencje powinny wprowadzać na rynek pracy, ale też pomagać w rozwoju kariery, dokonywaniu wyborów miejsca pracy i podnoszeniu kwalifikacji

Aktywizacja nieaktywnych – przyszłość agencji zatrudnienia

KONFERENCJA CPS „DIALOG” 93

Wydaje:

Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”
im. A. Bączkowskiego,
ul. B. Limanowskiego 23, 02-943 Warszawa
tel. 22 380-50-50
www.cpsdialog.pl
na zlecenie
Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej



Redaktor naczelna: Anna Grabowska
grabowska.dialog@wp.pl

Sekretarz redakcji: Magdalena Mojduszka
m.mojduszka@cpsdialog.pl

Korekta: Olga Karolinczak

Łamanie i druk:

Zakład Wydawniczo-Poligraficzny
Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej
ul. Usypiskowa 2, 02-386 Warszawa

Nadesłane teksty podlegają recenzji.

SPIS TREŚCI

Ex cathedra

- 3 Czy Unia Europejska może tworzyć miejsca pracy?
KATARZYNA ŻUKROWSKA
- 15 Znak zmian na polskim rynku pracy – różnice absorpcji szoków makroekonomicznych po 2000 r.
ANALIZA MINISTERSTWA PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ
- 26 Rola idei liberalnych w procesach integracji europejskiej
TOMASZ GRZEGORZ GROSSE
- 37 Dylematy rozwoju usług opiekuńczych dla osób starszych
ALEKSANDER SURDEJ, JAN BRZOWSKI

Okiem partnerów

- 47 Spory zbiorowe w latach 2007-2011: od mediacji do sądu
PIOTR ROGOWIECKI, GRZEGORZ BYSZEWSKI
- 51 Zatrudnienie prekaryjne – propozycje rozwiązań
ANETA REDA
- 58 Budżet 2013 w opinii partnerów społecznych
- 59 Opinia OPZZ
- 65 Opinia Pracodawców RP
- 68 Opinia Związku Rzemiosła Polskiego

Dialog i życie

- 72 Rozwiązywanie problemów usług publicznych, rozmowa ze SŁAWOMIREM BRONIAZEM przewodniczącym Zespołu Problemowego TK ds. Usług Publicznych
- 74 Przewozy Regionalne: w potrzebie dialogu
ADAM MACIEJWSKI
- 77 Kalendarium dialogu – w zespołach problemowych i branżowych TK
IRENA DRYLL, ANNA GRABOWSKA
- 89 Dialog w regionach – Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego
ANNA GRABOWSKA
- 90 Kalendarium dialogu – na konferencjach i seminariach
IRENA DRYLL, ANNA GRABOWSKA
- 93 Aktywizacja nieaktywnych – przyszłość agencji zatrudnienia
DOMINIKA SZANIAWSKA
- 100 Kapitał społeczny i wzajemne zaufanie: 10-lecie WKDS-ów
ANNA GRABOWSKA
- 104 Rynek w służbie liberalnego społeczeństwa
DOMINIKA SZANIAWSKA
- 106 Jaka polityka ludnościowa Polski?
JUSTYNA PYCKA

SZANOWNI PAŃSTWO



Anna Grabowska
Redaktor naczelna

Oddajemy w Państwa ręce kolejny, czwarty w 2012 r. numer kwartalnika „Dialog”. Mamy nadzieję, że spełnia on wymóg aktualności nie tracąc przy tym charakteru opiniotwórczego. Umożliwiamy zatem Państwu zapoznanie się z bieżącymi wydarzeniami z zakresu dialogu i partnerstwa społecznego, ale proponujemy też pogłębioną analizę problemów społecznych, politycznych i gospodarczych.

Prezentujemy m.in. drugą część opinii partnerów społecznych w sprawie projektu budżetu państwa na rok 2013. Nie brakuje w nich zarówno ocen, jak i propozycji rozwiązań dających, zdaniem pracodawców bądź związkowców, większe szanse powodzenia niż projekcje rządowe. Być może w przyszłym roku będzie szansa do nich wrócić, by przeanalizować racje wszystkich stron dialogu, skorzystać z zawartych w nich uwag przy przygotowywaniu opinii do budżetu na kolejny rok.

W aktualnym numerze podejmujemy również, tematy trudne i ważne, wymagające rozmów, konsultacji, a przede wszystkim analizy. Pomóc w tym wszystkim mogą artykuły eksperckie, m.in. na tematy: pracy tymczasowej i zatrudnienia cywilnoprawnego, sporów zbiorowych i mediacji, reprezentatywności związkowej, szans na tworzenie miejsc pracy na unijnym rynku czy roli idei liberalnych w strategii europejskiej. Pokusiliśmy się też o próbę analizy sytuacji polskich kolei, które stanowią źródło wielu problemów wymagających bez wątpienia pilnego rozwiązania. Jest to też przedmiot dialogu społecznego, nie tylko w zespole branżowym. Problem kolei trafił bowiem także na Posiedzenie Plenarne TK ds. Społeczno-Gospodarczych.

Poruszone wyżej zagadnienia to tylko część tematów zarysowanych w materiałach zamieszczonych w niniejszym numerze kwartalnika „Dialog”. Publikujemy w nim również relacje z kilku konfe-

rencji oraz kalendaria dialogu, stanowiące dowód zaangażowania partnerów społecznych w bieżące rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych naszego kraju. Ważnym tematem jest z pewnością, sygnalizowana przez Kancelarię Prezydenta RP, problematyka społecznej gospodarki rynkowej, której istotnym elementem jest dialog społeczny. Sprawą aktualną, nad którą zapewne będą się jeszcze toczyły liczne debaty, są zmiany dotyczące pośrednictwa pracy i przyszłości agencji zatrudnienia, co stanowiło temat konferencji zorganizowanej na początku listopada przez kwartalnik „Dialog” i Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”.

Szczególne miejsce wśród aktualnych tematów zajmuje jubileusz 10-lecia Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego, obchodzony w połowie listopada. Zorganizowana z tej okazji w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej konferencja dowiodła, jak dużym potencjałem dysponują WKDS-y, i jak bardzo ich członkowie zaangażowani są w rozwój dialogu społecznego. W naszym kwartalniku staramy się także przybliżać ideę dialogu regionalnego, pokazywać specyfikę lokalnych tematów, niezwykle przecież ważnych dla miejscowych społeczności. Mamy nadzieję, że w przyszłości uda się nam poszerzyć współpracę z WKDS-ami, że choć po części pomożemy przełamać występującą obecnie barierę informacyjną na temat ich działań.

Przekazując Państwu ostatni w tym roku numer kwartalnika „Dialog”, życzę Państwu pomysłowości oraz wiele zapału do rozwijania idei dialogu i partnerstwa społecznego w Nowym Roku 2013.

*Zapraszamy do czytania
i współtworzenia naszego pisma.*

W kontekście możliwości, jakimi Unia Europejska dysponuje na rynku zatrudnienia, należy na nią spojrzeć zarówno jako na źródło, jak i stymulator miejsc pracy. Obecnie w jej instytucjach pracuje ok. 33 tys. osób, podczas gdy w całej Unii notuje się liczbę ok. 25 mln bezrobotnych. Te dane rodzą często przewrotne pytania



Katarzyna Żukrowska

Czy Unia Europejska może tworzyć miejsca pracy?

Stopę bezrobocia definiuje się jako stosunek osób w wieku produkcyjnym, poszukujących zatrudnienia i mających trudności w jego znalezieniu do liczby osób, które znajdują się w grupie wiekowej zdolnych do pracy. Pojęcie stopy bezrobocia odnosi się do osób zarejestrowanych jako bezrobotne i poszukujące pracy. Oznacza to, że w rzeczywistości odsetek bezrobotnych jest wyższy niż podawane statystyki.

Przedstawione za Eurostatem dane oznaczają, że w sierpniu 2012 r. 5,458 mln młodych ludzi, czyli poniżej 25. roku życia, nie znalazło zatrudnienia w całej Unii Europejskiej, z czego 3,392 mln pozostawało bez zatrudnienia w Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW). W ciągu roku, od sierpnia 2011 r. do sierpnia 2012 r., bezrobocie młodzieży w UE wzrosło o 164 000 w UE 27 i 213 000 w UGiW. W sierpniu 2011 r. stopa bezro-

bocia wśród młodych wynosiła 21,5 proc. i 20,7 proc. w 2012 r.

Według Eurostatu w sierpniu 2012 r. w państwach nowej Unii 25 466 mln mężczyzn i kobiet pozostawało bez pracy, z czego 18 196 mln w UGiW (UE 17). W porównaniu z czerwcem 2012 r. liczba osób bez pracy wzrosła o 49 000 w UE 27 oraz o 34 000 w UGiW. Jeśli natomiast porównamy te wyniki z sierpniem 2011 r. bezrobocie wzrosło o 2 170 000 w UE 27 i o 2 170 000 w UGiW.

Najniższa stopa bezrobocia w sierpniu 2012 r. odnotowana została w Niemczech (8,1 proc.), Niemczech (9,4 proc.) i Austrii (9,7 proc.). Najwyższe wskaźniki stopy bezrobocia odnotowano w Grecji (55,4 proc.) i w Hiszpanii (52,9 proc.). Warto dodać, że w tym samym okresie stopa bezrobocia w USA wynosiła 8,1 proc., a w Japonii 4,1 proc.¹

Stopa bezrobocia zmienia się wraz z cyklem koniunkturalnym, choć nie jest to jedyny powód jej zmian. Związek między wzrostem gospodarczym a wzrostem zatrudnienia jest faktem, ale ma on charakter sprzężenia zwrotnego. Gdy rośnie zatrudnienie, to rośnie popyt, co z kolei wpływa na zatrudnienie. Patrząc na dłuższy dziesięcioletni trend,

możemy stwierdzić, że w UE na początku lat 2000 bezrobotnych było 20 mln osób (statystyki te odnoszą się do UE 27). Oznacza to, że ok. 9 proc. całkowitego potencjału siły roboczej nie miało pracy. W 2001 r. wskaźnik ten spadł do 19 mln (8,5 proc.), po czym podniósł się ponownie w 2002 r. do 21 mln i utrzymywał się na tym poziomie do połowy 2005 r. Wtedy też bezrobocie zaczęło ponownie spadać. Proces ten trwał kilka lat w całej UE 27. W pierwszej połowie 2008 r. stopa bezrobocia osiągnęła swój najniższy poziom: 16 mln (6,7 proc.). Po tym okresie jednak trend uległ odwróceniu w latach 2009,

2010, 2011. Zasadniczo można zaobserwować, że stopy bezrobocia UE 27 i UGiW (UE 17) zachowywały się podobnie. Niemniej w analizach Eurostatu dotyczących zatrudnienia i bezrobocia zwraca się uwagę, że w latach 2000–2004 stopa bezrobocia w UGiW kształtowała się poniżej poziomu obserwowanego w UE 27.

Po roku 2004 zaobserwowany trend uległ odwróceniu, co oznacza, że stopa bezrobocia w państwach spoza UGiW kształtowała się na niższym poziomie. Podczas kryzysu 2008 r. stopa bezrobocia zaczęła szybko podnosić się zarówno w UGiW, jak i w UE 27.

TABELA 1. Wskaźnik zatrudnienia w wybranych krajach europejskich w latach 2002–2011

State	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EU 27	66.7	67.0	67.4	68.0	69.0	69.9	70.3	69.0	68.6	68.6
Belgium	65.0	64.7	65.6	66.5	66.5	67.7	68.0	67.1	67.6	67.3
Bulgaria	55.8	58.0	60.1	61.9	65.1	68.4	70.7	68.8	65.4	63.9
Czech Republic	71.6	70.7	70.1	70.7	71.2	72.0	72.4	70.9	70.4	70.9
Denmark	77.7	77.3	77.6	78.0	79.4	79.0	79.7	77.5	75.8	75.7
Germany	68.8	68.4	68.8	69.4 ^b	71.1	72.9	74.0	74.2	74.9	76.3
Estonia	69.2	70.0	70.6	72.0	75.8	76.8	77.0	69.9	66.7	70.4
Ireland	70.7	70.6	71.5	72.6	73.4	73.8	72.3	67.1	65.0	64.1
Greece	62.5	63.6	64.0	64.6	65.7	66.0	66.5	65.8	64.0	59.9
Spain	62.7	64.0	65.2	67.2 ^b	68.7	69.5	68.3	63.7	62.5	61.6
France	68.7	69.7	69.5	69.4	69.3	69.8	70.4	69.4	69.2	69.2
Italy	59.4	60.0	61.5 ^b	61.6	62.5	62.8	63.0	61.7	61.1	61.2
Cyprus	75.1	75.4	74.9	74.4	75.8	76.8	76.5	75.7	75.4	73.8
Latvia	67.0	68.9	69.3	70.3	73.5	75.2	75.8	67.1	65.0	67.2
Lithuania	67.2	68.9	69.0	70.6	71.6	72.9	72.0	67.2	64.4	67.2
Luxembourg	68.2	67.2	67.7	69.0	69.1	69.6	68.8	70.4	70.7	70.1
Hungary	61.4	62.4	62.1	62.2	62.6	62.6	61.9	60.5	60.4	60.7
Malta	57.7	57.8	57.9	57.9	57.6	58.5	59.1	58.8	60.1	61.5
Netherlands	75.8	75.2	74.9	75.1	76.3	77.8	78.9	78.8	76.8 ^b	77.0
Austria	71.8	72.0	70.8 ^b	71.7	73.2	74.4	75.1	74.7	74.9	75.2
Poland	57.4	57.1	57.3	58.3	60.1	62.7	65.0	64.9	64.6	64.8
Portugal	73.6	72.9	72.6	72.3	72.7	72.6	73.1	71.2	70.5	69.1 ^b
Romania	63.3 ^b	63.7	63.5	63.6	64.8	64.4	64.4	63.5	63.3	62.8
Slovenia	69.0	68.1	70.4	71.1	71.5	72.4	73.0	71.9	70.3	68.4
Slovakia	63.6	64.8	63.7	64.5	66.0	67.2	68.8	66.4	64.6	65.1
Finland	72.6	72.2	72.2	73.0	73.9	74.8	75.8	73.5	73.0	73.8
Sweden	78.5	77.9	77.4	78.1 ^b	78.8	80.1	80.4	78.3	78.7	80.0
United Kingdom	74.5	74.7	75.0	75.2	75.2	75.2	75.2	73.9	73.6	73.6
Iceland	–	85.1	84.4	85.5	86.3	86.7	85.3	80.6	80.4	80.6
Norway	79.6	78.4	78.2	78.2	79.5	80.9	81.8	80.6	79.6	79.6
Switzerland	81.2	80.2	80.0	79.9	80.5	81.3	82.3	81.7	81.1 ^b	81.8
Croatia	58.4	58.3	59.6	60.0	60.6	62.3	62.9	61.7	58.7	57.0
Japan	73.1	73.2	73.4	73.9	74.5	75.3	75.3	74.5	74.7	74.9
Turkey	–	–	–	–	48.2	48.2	48.4	47.8	50.0	52.2
United States	75.0	74.5	74.5	74.8	75.3	75.3	74.5	71.3	70.5	70.4

Źródło: Eurostat.

W 2011 r. trendy w przypadku obu wspólnot ponownie zaczęły się kształtować inaczej.

W UGiW stopa bezrobocia osiągnęła najwyższy swój poziom od 1999 r. (10,2 proc.), podczas gdy w UE 27 zaczęła spadać, na co wpływ miała sytuacja w krajach spoza UGiW.

Jeśli porównamy te wyniki z gospodarką USA, to w 2000 r. stopa bezrobocia na tym rynku była zdecydowanie niższa niż na rynku UE i wynosiła 4 proc. Kształtowała się na niższym poziomie do 2008 r., kiedy to stopa bezrobocia zaczęła wzrastać gwałtownie. Dynamika wzrostu bezrobocia w USA była wyższa niż w UE 27. Różnice te wynikają z innego poziomu, z którego te statystyki startowały. Wskaźniki w Japonii były zdecydowanie niższe niż w USA. Trend tu obserwowany objął cały okres stanowiący przedmiot analizy.

W raportach omawiających możliwości poprawy sytuacji na rynku pracy wskazuje się, że wykształcenie i kwalifikacje nadal uznaje się za najskuteczniejsze gwarancje, które pozwalają przeciwstawić się bezrobociu. Potwierdzają to statystyki dla UE, gdzie w UE 27 stopa bezrobocia jest najwyższa w grupie osób z wykształceniem podstawowym (16,7 proc.), podczas gdy w grupie osób z kwalifikacjami trzeciego stopnia odsetek bezrobotnych wyraźnie spada (5,6 proc.)².

Polityka finansowa a rynek pracy.

W ciągu ostatniej dekady, a w zasadzie od 1999 r., w Unii Europejskiej miało miejsce kilka istotnych wydarzeń, które wpłynęły na rynek pracy. Na pewno można do nich zaliczyć wprowadzenie wspólnej waluty i utwo-

rzenie UGiW, która powiększyła się z początkowej grupy 9 państw do 17, a następnie poszerzenie UGiW o kraje Europy Środkowej i Wschodniej, Maltę i Cypr (2004/2007). Ważnym wydarzeniem były zmiany kursów walut euro do walut narodowych stosowanych w państwach spoza UGiW, a także obserwowane kryzysy: finansowy 2007/2008, rozpoczęty w USA, który przez dość rozbudowany proces sekuryzacji objął również i inne gospodarki, a także fiskalny w strefie euro (Grecja, Hiszpania, Irlandia, Portugalia).

Jaki związek wymienione zjawiska ma-

ją z analizowanym przez nas problemem, czyli bezrobociem? Czy jego wysoki poziom w obecnej UE wynika z kryzysu, czy też ze stosowanej w Unii i państwach członkowskich polityki? O czym świadczy fluktuacja wskaźników bezrobocia obserwowana w latach 2000–2012? Czy tworzenie miejsc pracy jest efektem stymulowania gospodarki przez wydatki z budżetu ogólnego UE, czy to rezultat wyższych wydatków państw członkowskich? Jeśli tak, to należy zadać pytanie, z cze-

go te wydatki są finansowane? Kiedy na tak postawione pytania znajdziemy odpowiedź, praktycznie wszystko może wydać się jasne.

Wyższe wydatki państwa, jeśli nie towarzyszy temu ich restrukturyzacja, prowadzą na ogół do większych podatków. Zwiększenie podatków w okresie dekonunktury to niższe dochody, a za tym idą: mniejsze oszczędności, mniejsza konsumpcja i niższy popyt, w tym na pracę. Okres niższej dynamiki wzrostu oznacza spadek dochodów do budżetów państw, co w warunkach utrzymania poziomu wydatków samo z siebie prowadzi do wzrostu wielkości deficytu budżetowego. Wzrost deficytu

Wyższe wydatki państwa, jeśli nie towarzyszy temu ich restrukturyzacja, prowadzą na ogół do większych podatków. Zwiększenie podatków w okresie dekonunktury to niższe dochody, a za tym idą: mniejsze oszczędności, mniejsza konsumpcja i niższy popyt, w tym na pracę.

proceedzi do wzrostu popytu państwa na kapitał na rynku kapitałowym, gdyż deficyt wymaga finansowania. Zwiększony popyt na kapitał na rynku wpływa na poziom stóp procentowych. Wyższa cena kapitału jest czynnikiem stymulującym wzrost cen wszystkich produktów, stanowiąc źródło inflacji. Jednak zatrudnienie wzrosło, więc być może opisany ciąg skutkowo-przyczynowy nie jest poprawny? Zatrudnienie się zwiększyło, bo efekt wzrostowy daje zwiększenie inflacji. Choć dynamika wzrostu cen nie jest tak wysoka, jak to miało miejsce zanim zaczęto stosować kryteria konwergencji, przygotowując się do UGiW (ok. 6 proc.), to jednak inflacja w UE wzrosła (o ok. 0,2 proc.). Zgodnie z krzywą Philipsa wzrost inflacji zwiększa zatrudnienie, ale jest to zjawisko czasowe, które jeśli się go nie opanuje, doprowadzi do stagflacji (wzrostu inflacji i bezrobocia).

Można zapytać się, dlaczego wzrost inflacji jest taki ograniczony, jeśli w gospodarce każdego państwa wysoko rozwiniętego obserwuje się opisaną wyżej spiralę nakręcającą ceny? Dodatkowo źródłem zwyczaj cen są rosnące ceny paliw. W latach 70. takie zjawiska stymulowały ostry wzrost cen, a obecnie tego nie widać. Co więcej, część ekonomistów zastanawiała się nad możliwością pojawienia się deflacji, czyli spadku cen towarów poniżej kosztów ich wytwarzania. Obserwowano ją podczas dekonjunkury i kryzysu lat 30. ubiegłego wieku. Jeśli kryzys 2007/2008 porównywany jest do tamtego, to dlaczego deflacja w tym przypadku nie wystąpiła? Odpowiedź na to pytanie wydaje się prosta.

Deflacja pojawiła się w latach 30. ponieważ kryzys skoncentrowany był przede wszystkim na grupie gospodarek wysoko rozwiniętych, które zarówno produkowały, jak i konsumowały wytwarzane produkty. Obec-

nie część obserwowanych i wymienionych wyżej zjawisk wzajemnie się znosi. Przykładem jest inflacyjna presja wywołana powstaniem i narastaniem deficytów budżetowych, wzrost cen surowców, w tym surowców energetycznych. Wymienione zjawiska tworzą presję na wzrost cen.

Niemniej jednak równoległe do tych zjawisk mamy do czynienia z trendem obniżania kosztów produkcji, ponieważ jest ona przeniesiona do gospodarek o niższych kosztach wytwarzania, czyli państw Azji, Ameryki Łacińskiej, Afryki. Rozdzielenie funkcji produkcji od funkcji konsumpcji w warunkach zróżnicowania rozwojowego ogranicza presję inflacyjną, ale nie do tego stopnia, aby prowadziło to do deflacji. Wzrost cen surowców również nie jest źródłem inflacji, tak jak to miało miejsce w latach 70. Jest to jeden z czynników wpływających na wzrost kosztów wytwarzania, pozostałe jak poziom podatków, koszty siły roboczej czy jednostkowe koszty produkcji maleją wraz z przeniesieniem produkcji na rynki o niższych kosztach

produkcji. Procesom tym towarzyszy efekt skali produkcji wpływający na poziom kosztów jednostkowych, które spadają.

Dodatkowo obserwujemy w gospodarce światowej kilka nowych, interesujących trendów. Po pierwsze w górę idą kursy walut państw produkujących dobra przemysłowe. Oznacza to proces „tanienia” dóbr importowanych z zagranicy. Aprecjacja walut narodowych na rynkach azjatyckich, latynoskich czy afrykańskich oznacza ich „otwieranie”. Jest ona hamowana przez dostępne instrumenty, niemniej jednak całkowicie nie można tego zjawiska wyeliminować. Inaczej sytuacja przedstawia się na rynkach euro czy dolara amerykańskiego, których deprecjacja oznacza „podrożenie” dóbr importowanych i wzrost

W światowej gospodarce obserwowany jest trend wzrostu kursu walut państw produkujących dobra przemysłowe. Oznacza to proces „tanienia” dóbr importowanych z zagranicy. Aprecjacja walut narodowych na rynkach azjatyckich, latynoskich czy afrykańskich oznacza ich „otwieranie”.

protekcji. Spadek kursu może być uznany za czynnik stymulujący eksport, niemniej jednak niewiele produktów przemysłowych produkowanych jest na rynkach wysoko rozwiniętych. Domeną ich specjalizacji staje się własność intelektualna. Poziom kursu nie ma takiego wpływu na stymulowanie wymiany handlowej, której przedmiotem jest własność intelektualna w porównaniu z towarami przemysłowymi.

Opisane zjawiska wskazują na rosnącą współzależność między różnymi grupami państw, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarek wysoko rozwiniętych, wschodzących i rozwijających się. Efekty tych współzależności widoczne są dość szybko. Po pierwsze, presja na wzrost kursu powoduje, że w przypadku gospodarek wschodzących zaczyna się traktować gromadzone waluty jak przysłowiowy „gorący kartofel”, który przerzuca się, żonglując nim z ręki do ręki. Po drugie, wraz ze wzrostem urbanizacji, produkcji, uprzemysłowienia kraju i rozbudowy infrastruktury rośnie również wydajność produkcji, a to pozwala podnosić ceny, a w szczególności płace. Takie zjawisko oznacza, że konsumpcja na takim rynku zaczyna przez swoje zarobki stymulować popyt. Wiąże się to z wejściem w etap konsumeryzmu azjatyckiego. Ewolucja taka przebiega zgodnie z modelem sekwencyjności stosunków międzynarodowych. Po trzecie, coraz większa grupa państw angażuje się w produkcję. Prowadzi to do ich samofinansowania, co jest alternatywą (przynajmniej dla części) pomocy transferowanej z budżetów narodowych państw wysoko rozwiniętych i finansowanej rzecz jasna z podatków.

Wiele koncepcji dotyczących protekcji, prób selekcji dziedzin, które powinno się wspierać lub eliminować z gospodarki przy pomocy decyzji nierynkowych, nie przynosi oczekiwanych skutków. Podobnie jest w przypadku teorii integracji ograniczonej do grupy państw reprezentujących podobny poziom rozwoju. Koncepcja taka może być bowiem prawdziwa pod warunkiem, że dotyczy państw wysoko rozwiniętych.

Opisany model współzależnych gospodarek wskazuje na kilka problemów. Zastosowane rozwiązania oparte są na mechanizmach, które na obecnym etapie prowadzą jeszcze do znoszenia się części impulsów, stanowiących przeciwnie skierowane wektory oddziaływania. Niemniej jednak można przewidzieć, że w pewnym momencie nie bę-

dzie gospodarek mniej rozwiniętych. Już kryzys 2007/2008 przyczynił się do głębszej współpracy większego grona państw niż G 7/8, co doprowadziło do powstania G 20. Koordynacja polityki monetarnej w ramach G 20 dowiodła, że współdziałanie nawet tak szerokiej grupy różnorodnych państw może być skuteczne. Niemniej jednak, przewidując wyczerpywanie się przyjętej formuły współpracy, powinno się dążyć do wypracowania rozwiązania, które należy uznać za długookresowe, co z kolei może być jedynym drogowskazem dokąd się zmierza, traktując poszczególne decyzje jako kroki prowadzące do realizacji tego celu.

W kontekście możliwości, jakie Unia Europejska wprowadza na rynku zatrudnienia, możemy spojrzeć na tę instytucję integracyjną jako na źródło, a zarazem stymulator tworzenia miejsc pracy.

Unia Europejska jako źródło miejsc pracy. Instytucje europejskie zatrudniają 33 033 osoby. Strukturę zatrudnienia możemy rozpatrywać pod różnym kątem: pełnionych funkcji, rozlokowania geograficznego, reprezentowanej narodowości, płci, podziału na przedstawicieli nowych i starych państw członkowskich itp.

TABELA 2. Geograficzne rozlokowanie zatrudnienia w instytucjach unijnych

Miejsce zatrudnienia	Liczba pracowników	Udział procentowy w całości zatrudnienia w proc.
Bruksela i okolice	21 684	65,6
Luksemburg	3 929	11,9
W krajach członkowskich UE		
poza Brukselą i Luksemburgiem	3 539	10,7
Poza UE	3 881	11,7

Źródło: European Commission 2012, HR, Key figures card (Eurostat).

Możemy również spojrzeć na zatrudnienie w instytucjach europejskich pod kątem lokalizacji pracowników. Koncentracja pracy występuje w Brukseli, w pozostałych miejscach rozłożona jest relatywnie równomiernie.

Informacja o zatrudnieniu obejmuje dyrektoriaty, jednostki usługowe i biura. Z jednej strony dane zawarte w przedstawionych statystykach obalają mit na temat rozrostów administracyjnych w strukturach europejskich. Ten stereotyp można dodatkowo wesprzeć informacją na temat udziału kosztów utrzymania administracji europejskiej w całkowitych kosztach UE. Wynosi on w budżecie ogólnym ok. 6 proc. Z drugiej strony przedstawione informacje wskazują na proporcje między poszczególnymi specjalizacjami w każdym państwie, podkreślając kierunek rozwoju każdej z gospodarek. Na szczególną uwagę zasługują tu: wykorzystanie technologii digitalnych, problemy rozwoju, badania rozwojowe i ich finansowanie czy wdrażanie, rozwiązania prawne i przestrzeganie prawa, zatrudnienie młodzieży i wymiana między jednostkami wszystkich poziomów edukacji. Ponadto zamieszczone informacje wskazują na szanse i obszar zatrudnienia w instytucjach europejskich.

Struktura wiekowa zatrudnienia wskazuje, że najniższy jest udział osób w wieku poniżej 30 lat (4,2 proc.) oraz osób po „sześćdziesiątce” (4,7 proc.). Grupa wiekowa 55–59 lat jest reprezentowana na niższym poziomie niż pozostałe grupy między 30–55 (10,3). W pozostałych przedziałach wiekowych reprezentacja jest rozłożona mniej więcej równo między 14,8 proc. i 17,7 proc. Taka

reprezentacja jest uzasadniona ze względu na doświadczenia i specjalizację potrzebną do wykonywania określonych zadań w ramach instytucji europejskich. Konieczna jest dobra znajomość języka, specjalizacja zawodowa i techniki dyplomatyczne (negocjacje, komunikatywność, dyspozycyjność, mobilność, zdolność argumentacji, syntetyzacji, przewidywania).

Ze sporządzonego zestawienia można wnioskować, że korzystnym rozwiązaniem dla tworzenia miejsc pracy jest goszczenie w kraju instytucji europejskich. Państwa małe mają relatywnie wysokie udziały w tym zatrudnieniu. Jednak nie można narzekać na ograniczoną reprezentację Polski. Kraj nasz jest porównywany pod względem wielkości do Hiszpanii, a jak wynika z przedstawionych statystyk, liczba naszych przedstawicieli w instytucjach europejskich jest większa od hiszpańskiej reprezentacji, mimo że liczba europosłów jest wyższa w przypadku Hiszpanii. Świadczy to o relatywnie lepszym przygotowaniu polskich urzędników do konkursów ogłaszanych przez Komisję Europejską i inne instytucje w ramach UE.

Instytucje unijne w odróżnieniu od narodowych sektorów administracji i sfery budżetu – nie stanowią dużego udziału w zatrudnieniu.

UE ma większe znaczenie dla rynku zatrudnienia w kontekście stymulacji tworzenia miejsc pracy. Niemniej jednak uzasadnione wydaje się również pokazanie Unii i jej instytucji jako podmiotów tworzących popyt na rynku pracy państw członkowskich. Warto w tym miejscu dodać, że nowe państwa

UE bardzo często są bardziej zaawansowane w transformacji swoich rozwiązań systemowych (chodzi tu o system decydujący o działaniu gospodarki) niż wiele starych członków UE. Zjawisko to nie zawsze jednak jest tak postrzegane przez przedstawicieli poszczególnych państw i przez ich obywateli. Zakłada się bowiem, że to nowe państwa członkowskie dokonywały zmiany swych systemów, a nie państwa starej Unii. W tych ocenach jednak nie pamięta się o tym, że procesy transformacyjne są nieodłączną cechą każdej gospodarki, bez względu na jej poziom rozwoju.

Unia Europejska jako stymulator tworzenia miejsc pracy.

Unia Europejska stosowała różne metody dla tworzenia miejsc pracy, początkowo na rynkach Wspólnoty, a od 1987 r. na jednolitym rynku wewnętrznym. Można przedstawić te metody, dokonując ich historycznego przeglądu. Należy więc zwrócić uwagę na poszczególne etapy pogłębiania i poszerzania integracji, a także relacje gospodarcze rynku unijnego z krajami trzecimi, powiązanymi z rynkiem Unii różnego rodzaju umowami, w tym: wymianę handlową w ramach przeprowadzonej liberalizacji w porozumieniach Układu Ogólnego w sprawie Taryf Celnych i Handlu (GATT)/Światowej Organizacji Handlu (WTO) czy liberalizację przepływu kapitału w ramach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Obejmuje to tworzenie warunków dla wolnego handlu, stosowanie wspólnej po-

lityki handlowej i tworzenie warunków umożliwiających dostęp na rynek unijny, co intensyfikuje konkurencję. Ta z kolei jest różnie interpretowana przez ekonomistów.

Jedni nastawieni są krytycznie do wolnego handlu, co ma swoje źródła w modelach teoretycznych z lat 30. XX w. (J. Robinson, czy wcześniej). W tym nurcie można również wymienić koncepcje rozwoju oparte na protekcji „raczkujących przemysłów” (*infant industry*, koncepcje inkubatorów), produkcję antyimportową i proeksportową itp. W grupie ekonomistów, którzy opowiadają się za takimi rozwiązaniami, można wymienić R. Prebisha, H. Singera, D. Rodrika, J. Stilitza, J. Ocampo. Inni eksperci natomiast są zwolennikami wolnego handlu, zwłaszcza kiedy jest on podbudowany odpowiednimi rozwiązaniami instytucjonalnymi, prawnymi, sprzyja rozwojowi integrujących się partnerów. Takie podejście również ma swoje uzasadnienie w modelach teoretycznych. Historia rozwoju myśli w tym nurcie jest długa i sięga, ograniczając się do współczesności, do klasyków myśli ekonomicznej (D. Ricardo, A. Smitha, J.S. Mill, J.M. Keynes). Koncepcje ich były następnie rozwijane przez neoklasyków i liberałów, teoretyków wzrostu gospodarczego. Lista ekonomistów, których należy tu wymienić jest długa i obejmuje m.in. takie nazwiska jak: G. Mankiw, J. Bhagwati, P. Romer, R. Solow, E. Domar, R. Harrod, S. Kuznets, R. J. Barro, T. Swan, D. Acemoglu, X. Sala-i-Martin, P. Krugman, M. Obsfeld, R. Mundell, J. Williamson.

TABELA 3. Struktura wieku zatrudnionych w unijnych instytucjach

Wiek	Liczba osób zatrudnionych	Udział proc. w zatrudnieniu ogółem w instytucjach UE w proc.
Poniżej 29	1 374	4,2
30–34	4 984	15,1
35–39	5 518	16,7
40–44	5 839	17,7
45–49	5 483	16,6
50–54	4 878	14,8
55–59	3 397	10,3
60 i więcej	1 560	4,7
Łącznie	33 033	100

Źródło: Jak w poprzedniej tabeli (Eurostat).

TABELA 4. Struktura narodowa zatrudnienia w instytucjach UE

Państwo	Liczba osób zatrudnionych	Udział w zatrudnieniu w instytucjach europejskich w proc.
Belgia	5 950	18,0
Bułgaria	682	2,1
Czeska Republika	529	1,6
Dania Królestwo	444	1,3
Niemcy	2 286	6,9
Irlandia	220	0,7
Grecja	522	1,6
Hiszpania	1 142	3,5
Francja	3 326	10,1
Włochy	3 636	11,0
Cypr	129	0,4
Litwa	367	1,1
Łotwa	243	0,7
Luksemburg	208	0,6
Węgry	730	2,2
Malta	154	0,5
Holandia	714	2,2
Austria	475	1,4
Polska	1 460	4,4
Portugalia	894	2,7
Rumunia	1 093	3,3
Słowacja	401	1,2
Słowenia	260	0,8
Finlandia	605	1,8
Szwecja	602	1,8
Wielka Brytania	2 371	7,2
Pozostałe	2 371	7,2
Łącznie	33 033	100,0

Źródło: Jak w poprzednich tabelach (Eurostat).

Można się jeszcze zastanawiać nad teoriami dotyczącymi polityki otwierania gospodarki i poziomu ich rozwoju. Wiele koncepcji dotyczących protekcji, prób selekcji dziedzin, które powinno się wspierać lub eliminować z gospodarki przy pomocy decyzji nierynkowych, nie przynosi oczekiwanych skutków. Podobnie jest w przypadku teorii integracji ograniczonej do grupy państw reprezentujących podobny poziom rozwoju. Koncepcja taka może być bowiem prawdziwa pod warunkiem, że dotyczy państw wysoko rozwiniętych. W sytuacji integracji państw reprezentujących średni lub niski poziom rozwoju taki proces nie przynosi oczekiwanych efektów. Przykładem integracji państw reprezentujących zróżnicowany poziom rozwoju jest EWG/UE, Północnoamerykański Układ Wolnego Handlu (NAFTA) czy Stowarzyszenie Narodów

Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN) (+3 czy +6).

Przykładem integracji między państwami reprezentującymi równy poziom rozwoju jest Mercosur (Wspólny Rynek Południa). Koncepcja protekcji i integracji państw reprezentujących równy poziom rozwoju wzięła się z tego, że integracja zdawała egzamin, jeśli zachodziła między państwami wysoko rozwiniętymi. Na tej grupie państw koncentrowały się badania w Europie, między nimi też przepływały główne strumienie kapitału. Badał to M. Allais, otrzymując w 1988 r. nagrodę Nobla z ekonomii.

Przyglądając się praktyce integracji i jej skutkom, możemy powiedzieć, że efekty przynosi integracja gospodarek reprezentujących różne poziomy rozwoju. Niemniej jednak nie jest to proces bezwarunkowy.

Założenia te muszą dotyczyć zarówno gospodarek wysoko rozwiniętych, jak i rozwijających się. Na ogół jednak uważa się, że dopasowanie powinno dotyczyć tylko tych gospodarek, które są uznawane za bardziej prymitywne, mniej rozwinięte i wymagające głębokich korekt instytucjonalno-prawnych i ustrojowych. W takim podejściu zapomina się o tym, że gospodarki wysoko rozwinięte wprowadzały wiele z nadal w nich stosowanych rozwiązań i to w czasie, kiedy były w dużym stopniu samowystarczalne, chroniły swoje rynki przed importem, w ograniczonym stopniu uczestniczyły w międzynarodowym podziale pracy. Nie było integracji regionalnej czy subregionalnej, nie koordynowano polityk na szczeblu międzynarodowym, a czynniki produkcji nie były mobilne. Nie istniała globalna liberalizacja, państwa nie podporządkowywały wielu stosowanych przez siebie rozwiązań uzgodnieniom przyjętym w ramach MFW, Banku Światowego, GATT/WTO, OECD i organizacji regionalnych czy innych wyspecjalizowanych instytucji. Inna była charakterystyka międzynarodowych stosunków gospodarczych, niż to ma miejsce obecnie.

Jeśli obecny stan stosunków międzynarodowych różni się tak bardzo od tego, co było jeszcze w latach 30., potem 50., a następnie w 70. i 90. XX w., to należy zadać sobie pytanie, czy tym zmianom towarzyszyły podobne zmiany w stosowanej polityce gospodarczej? Praktyka pokazuje, że w wielu państwach starano się odejść od rozwiązań wprowadzanych wcześniej, nie jest to jednak proste ani łatwe zadanie. Przyczyn tego jest sporo, można się ich doszukiwać w: dewaluacji wiedzy części ekonomistów³; trudności odejścia od wcześniej stosowanych rozwiązań, gdyż mają one poparcie u wyborców; kosztach wprowadzania zmian, co albo oznacza brak akceptacji kosztów, albo brak akceptacji zmian.

Pewne dostosowania do nowych warunków w UE wprowadzano etapowo. Przykładowo głębokie zmiany dotyczące również stosowanej polityki gospodarczej i restrukturyzacji budżet-

tów zostały wprowadzone podczas kolejnych etapów pogłębiania integracji i poszerzania Unii o nowe państwa członkowskie. Na przykład unia gospodarcza i walutowa wymuszała zmiany w strukturze wydatków budżetowych, prowadziła do ograniczenia wielkości deficytów budżetu, ograniczała inflację.

Ogólnie stosowana polityka sprzyjała kształtowaniu stopy procentowej na relatywnie niskim poziomie. Warto wyjaśnić, że aby stopy procentowe były realne, powinny być wyższe od stóp inflacji. Zachwianie proporcji między stopą procentową a stopą inflacji prowadzi do powstania napięć w gospodarce i zasad jej działania. Wysokie stopy procentowe mogą stanowić zachętę dla inwestorów do angażowania swych kapitałów na rynku, na którym one występują. Jednak jeśli powodem wysokich stóp jest inflacja, inwestorzy starają się omijać takie rynki, poszukując innych możliwości dla swoich inwestycji kapitałowych. Niskie stopy – dla odmiany – są impulsem do zaciągania kredytów, jednak nie zachęcają do inwestowania. Inaczej mówiąc, w warunkach otwartej gospodarki – a z taką mamy do czynienia w XXI w. na rynku gospodarek wysoko rozwiniętych, w tym również na rynku wewnętrznym UE – inwestorzy zaciągają kredyty tam, gdzie stopy procentowe kształtują się na relatywnie niskich poziomach, inwestują zaś tam, gdzie inflacja jest opanowana, a stopy procentowe kształtują się na relatywnie wysokim poziomie.

Przykładem może być gospodarka Japonii, w której tradycyjnie stopy procentowe od lat kształtują się na bardzo niskim poziomie (ok. 0,02 proc.), co stymuluje zaciąganie kredytów, które są inwestowane poza rynkiem tego kraju, najczęściej na rynku państw Azji i Pacyfiku. Różnice między stopami procentowymi w krajach UE tworzących jednolity rynek prowadzą do zaciągania kredytów w krajach unii gospodarczej i walutowej, a także inwestowania ich w krajach spoza UGiW, gdzie stopa procentowa kształtuje się na wyższym poziomie.

Różnice w poziomie stopy procentowej nie oznaczają jednak zbyt dużych różnic w prowadzonej polityce kontroli deficytu budżetowego, inflacji itp. Inaczej mówiąc, stworzono mechanizm dla podnoszenia inwestycji w gospodarkach spoza UE, dodatkowym jednak warunkiem, który decyduje o takich inwestycjach, jest ocena tego rynku pod kątem przyjazności dla biznesu, infrastruktury, dostępności wykwalifikowanej siły roboczej, makrostabilizacji, ocen konkurencyjności itp.

W każdej gospodarce pojawia się etap przejściowy, kiedy producenci wycofują się z jednych działań, przenosząc je za granicę lub angażują się w nowe na swoim rynku. Jeśli proces ten zostanie zakłócony przez próby utrzymywania traconych miejsc pracy, to nie tylko poniesie on za sobą koszty, ale dodatkowo wpłynie na ogólne pogorszenie sytuacji gospodarczej na danym rynku. Zamiast spodziewanego nakręcania koniunktury, pojawia się efekt odwrotny jej spadku.

Przyczyn tego zjawiska jest kilka. Po pierwsze, zamiast efektu stymulacji konsumpcji mamy do czynienia z efektem jej ograniczania, o czym decydują określone oczekiwania ze strony gospodarstw domowych. Po drugie, zastosowane działania wspomagające zwiększają deficyt budżetowy. Ten z kolei wymaga finansowania, a to skutkuje wzrostem stóp procentowych w wyniku zaciągania kredytów przez państwo. Ich spłata na ogół prowadzi do wzrostu opodatkowania, rozwiązanie to jest najczęstszą metodą stosowaną przez państwa w okresach dekoniunktury, kiedy dochody do budżetu są ograniczone. Po trzecie, na otwartym rynku można nabyć towary z importu, których ceny kształtują się na niższym poziomie, bo wytwarzane są w gospodarkach o niższych kosztach produkcji. Po czwarte, spowolnienie procesu odchodzenia od tracącej konkurencyjność produkcji oznacza również spowolnienie procesu tworzenia nowych miejsc pracy, które są zgodne z poziomem kosztów w danej gospodarce, kwalifikacjami dostępnej siły roboczej, zaangażowania czynników produkcji w działalność.

Jest ona źródłem tworzenia dobrobytu, a nie pogarszania warunków na rynku, wywołanym spowolnieniem czy wzrostem stopy bezrobocia.

Zatrudnienie: cele i przyjęte rozwiązania. Unia Europejska w swych dokumentach określa cele dla rynku zatrudnienia oraz metody, prowadząc do ich osiągnięcia. Najważniejsze z nich, gdzie można znaleźć wytyczne na ten temat, to Semestr Europejski oraz Strategia 2020. Dokumenty te wzajemnie się uzupełniają i tworzą ramy pozwalające aktywizować dostępne w krajach członkowskich oraz funduszach UE środki. Cele sformułowane przez Unię dotyczą zatrudnienia, edukacji na różnych poziomach oraz problemu ubóstwa i wykluczenia. Zostały one określone w trzech punktach. Po pierwsze, 75 proc. osób w wieku 20–64 powinno mieć pracę. Po drugie, odsetek młodych, którzy rezygnują ze szkół, nie powinien przekraczać 10 proc., a co najmniej 40 proc. osób w wieku 30–34 lata powinno ukończyć trzeci poziom edukacji. Wreszcie po trzecie, UE stawia sobie za cel obniżenie o 20 mln grupę osób w Europie zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem.

Według polityków UE osiągnięcie tych zadań może być realne, jeśli zrozumie się, jakie zawody są potrzebne we współczesnej gospodarce i jakie będą użyteczne w przyszłości. Wiedza taka pozwoli lepiej dopasować ofertę do zapotrzebowania, stawiając na właściwe umiejętności i ograniczając frustrację u osób dokonujących wyboru swoich kwalifikacji. Warunkiem jest tu kształtowanie tych wyborów. Ocenia się również, że konieczne staje się budowanie więzi między światem edukacji a światem biznesu.

Komisja Europejska proponuje szereg praktycznych rozwiązań, które mają służyć realizacji planowanych celów. Obejmują one przede wszystkim:

- prognozy przygotowywane przez Europejskie Centrum Rozwoju Szkolenia Zawodowego (CEDEFOP);

- analizę aktualnych trendów na poziomie sektorów;
- Ramy Europejskie dla podnoszenia kompetencji dla uczenia się przez całe życie;
- współpraca z ILO i OECD;
- utworzenie ESCO – listy klasyfikacji Europejskich Kompetencji, klasyfikacji i zawodów⁴;
- udostępnienie środków z funduszy UE – przez Europejski Fundusz Socjalny i Program Uczenia się przez całe Życie;
- powołanie do życia Forum: Uczelnie – Biznes.

Część spośród ośmiu kompetencji określonych przez UE to podstawowe umiejętności, które wynosi się z systemu kształcenia, inne wiążą się z kompetencjami i umiejętnościami, jakie powinien mieć każdy obywatel żyjący i poszukujący pracy w gospodarce na obecnym etapie jej rozwoju. Wreszcie obejmuje to elementy samooceny i potrzebę uzupełniania swojej wiedzy wraz z ewolucją form komunikowania się, pozyskiwania informacji i organizowania się, czemu aktywnie służy znajomość własnego języka, obcych języków oraz sposoby spędzania wolnego czasu, rozwijające kulturowo.

Uzupełnienie wiedzy, tworzenie określonych umiejętności wyznaczają kierunek działania, nie tylko dla istniejących instytucji i innych podmiotów, ale i dla tych nowo tworzonych. Jak widać, zarys strategii Unii Europejskiej nie wskazuje, w jakiej dziedzinie należy tworzyć miejsca pracy, wyznacza cele i daje swobodę ich realizacji. Na ogół tak w zarysie przedstawiały się zawsze zalecenia Komisji. Każdy kraj członkowski realizował je zgodnie ze swymi możliwościami oraz interpretacją przyjętych zaleceń.

Polska dotychczas dość dobrze wypadła w różnego rodzaju ocenach przeprowadzanych przez wyspecjalizowane ośrodki. W 2009 r. miała drugą pozycję w UE pod względem tworzenia nowych miejsc pracy. Zupełnie nieźle oceniana jest pod kątem podnoszenia konkurencyjności. Dobrze na tle pozostałych państw członkowskich oceniany jest polski sektor

Według zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2006/962/WE z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie [Dz.U. L 394 z 30.12.2006], wyróżniono osiem kompetencji:

- **porozumiewanie się w języku ojczystym;**
- **porozumiewanie się w językach obcych;**
- **kompetencje matematyczne i podstawowe kompetencje naukowo-techniczne;**
- **kompetencje informatyczne;**
- **umiejętność uczenia się;**
- **kompetencje społeczne i obywatelskie;**
- **poczucie inicjatywy i przedsiębiorczość;**
- **świadomość i ekspresja kulturowa.**

bankowości (ocena była przeprowadzona przed aferą z parabankami, takimi jak Amber Gold). Wreszcie poprawia się konkurencyjność polskiej gospodarki, która podczas kryzysu 2007/2008 nie weszła w ujemne przyrosty PKB.

W latach 2008–2012 Polska miała siódmą pozycję w świecie pod względem przyrostu zatrudnienia w sektorze usług dla biznesu, a w 2011 r. już trzecią. Przed nami są: Filipiny, Indie, ChRL, Wielka Brytania, USA. To bardzo dobre towarzystwo, taki wynik może cieszyć. W Polsce powstało 46 centrów usług biznesowych. Początkowo rozpoczynały one swoją pracę od prostych zadań ograniczonych do wprowadzania danych statystycznych czy usług związanych z małą księgowością. Według najnowszych danych centra te do końca 2012 r. będą w naszym kraju zatrudniać ok. 100 tys. osób. Dotychczas sektor stworzył 90 tys. miejsc pracy. Czynnikiem przyciągającym zleceniodawców są nowoczesne biura, posiadające konkurencyjne ceny. Biura te powstały w dużych ośrodkach urbanistycznych, posiadających dobrze rozwiniętą infrastrukturę, umożliwiającą wszechstronną komunikację. Oferta powierzchni biurowej wynika z dużej aktywności deweloperów. Szacuje się, że w 2013 r. łączna wartość sprzedaży usług okołobiznesowych w Polsce wyniesie 15 mld

złotych⁵. Ta pozycja świadczy o nowej sferze konkurencyjności. Wskazuje również na kierunek zmian, jakie nadal zachodzą w polskiej gospodarce.

Czy jednak te pozytywne oceny utrzymają się? To trudno przewidzieć, wszystko zależy od zastosowanych w gospodarce rozwiązań. Z pewnością drogą do realizacji zaleceń Komisji Europejskiej nie jest podwyżka podatków. Ważnym elementem zmian jest reforma szkolnictwa wyższego i nauczania na pierwszym i drugim poziomie edukacji. Niemniej jednak wszelkie porównania Polski w tej sferze nie wypadają na naszą korzyść. Oceny te oparte są na uzyskanych efektach nauczania, ale obejmują również poziom pensji, jak i liczbę godzin pracy osób zatrudnionych w sektorze.

Otwartość, powiązania i intensyfikacja konkurencji. Świat, w tym rynek UE i Polski, podlega głębokim zmianom, systemy ekonomiczne stają się coraz bardziej otwarte, co oznacza intensyfikację konkurencji. Gospodarki zmieniają swoje struktury, specjalizacje. Właściwy kierunek zmian podnosi dobrobyt, ogranicza stopę bezrobocia. Zła orientacja i błędy polityki gospodarczej prowadzą do podnoszenia stopy bezrobocia, mobilizują do migracji, hamują przemiany strukturalne, ograniczają dynamikę poprawy dobrobytu i sprzyjają społecznym frustracjom. Ekonomia jest polityczna, tym samym wiedza gospodarcza staje się jednym z podstawowych przedmiotów nauczania, obok języka, zdolności pisanie, liczenia, komunikowania się, czytania i rozumienia. Konieczne jest rozumienie gospodarki w jej współczesnej postaci, tzn. otwartej, powiązanej z innymi, gdzie zatrudnienie w coraz większym stopniu zależy od rozwijania sektora usług, a nie przemysłu. Ważne staje się rozumienie

Zła orientacja i błędy polityki gospodarczej prowadzą do podnoszenia stopy bezrobocia, mobilizują do migracji, hamują przemiany strukturalne, ograniczają dynamikę poprawy dobrobytu i sprzyjają społecznym frustracjom.

gospodarki, w której mniejsza jest rola surowców, a większa efektywność wykorzystania czynników produkcji i zdolności kreatywnego myślenia, prowadzące do absorpcji innowacji i ich tworzenia. Tym samym wszelkie przejawy zacofania, odstawania od innych i braku

rozumienia rzeczywistości należy starać się pokonywać. Nie może stanowić ograniczenia fakt, że czegoś się nie wie czy nie rozumie. Należy takie wąskie gardła namierzać, definiować i pokonywać, na pewno nie można na nich budować przyszłości.

Polska w całym swoim procesie transformacji pokazała, że stać ją na dużą dozę indywidualizmu, opartego na antycypacji pewnych posunięć.

Czy nasz kraj będzie zdolny poprawnie zinterpretować przedstawione przez Komisję Europejską strategię zatrudnienia i zastosować je skutecznie na własnym rynku? Należy mieć nadzieję, że tak. Wymaga to jednak upowszechnienia wiedzy na temat polityki zatrudnienia, która wyznacza kierunek działania w krajach UE.

¹ We wszystkich przypadkach posługiwano się definicją bezrobocia zastosowaną przez ILO (Międzynarodową Organizację Pracy).

² Warto jednak zwrócić uwagę, że samo ukończenie studiów nie gwarantuje otrzymania zatrudnienia. Zatrudnienie jest możliwe wtedy, kiedy absolwent uczelni uzyskuje dyplom na jednym z kierunków, który cieszy się popytem.

³ Wielu ekonomistów ma świadomość, że takie zmiany były i są konieczne. W części państw je wprowadzono, w części nie lub w ograniczonym zakresie. Warto również podkreślić, że cała koncepcja sekwencyjnego rozwoju stosunków międzynarodowych ma swoje źródło w wizji, jaka została stworzona przez małą grupę ekonomistów, którzy przygotowali system z Bretton Woods. Integracja regionalna, w tym integracja europejska, była jednym z filarów tej koncepcji. Rozwiązania dotyczące integracji regionalnej zostały uwzględnione w koncepcjach prawnych i instytucjonalnych GATT.

⁴ Lista jest aktualnie opracowywana.

⁵ Jones Lang LaSalle (dział badań rynku).

Każdy kryzys ma swoje specyficzne źródła i niepowtarzalny charakter, każdy też wywołuje fluktuacje na rynku pracy. Poniżej przedstawiamy analizę ministerstwa pracy, która porównuje spowolnienie gospodarcze z lat 2001–2002 i 2008–2009, a także odnosi się do zmian zatrudnienia, wywołanych tymi kryzysami

*Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz
opracował Mariusz Zielonka*

Znak zmian na polskim rynku pracy – różnice absorpcji szoków makroekonomicznych po 2000 r.

Zgodnie z teorią klasycznego cyklu koniunkturalnego, kryzys jest gwałtownym załamaniem gospodarczym, wynikającym z pojawienia się dysproporcji między globalną podażą a globalnym popytem. Fazą depresji w tym cyklu jest dno kryzysu, charakteryzujące się ograniczeniem podaży i towarzyszącym temu spadkiem cen. Etapem wyjścia z kryzysu jest faza ożywienia, w której ponownie następuje wzrost produkcji i odnowienie aparatu produkcyjnego poprzez wzrost inwestycji. Faza ożywienia przechodzi w fazę rozkwitu w efekcie dalszego dynamicznego wzrostu produkcji i zatrudnienia, co jest możliwe dzięki intensywnym inwestycjom z fazy ożywienia. W fazie rozkwitu rozmiary globalnej podaży osiągają rozmiary wyższe od podaży sprzed okresu kryzysowego.

Istotną cechą morfologiczną klasycznego cyklu koniunkturalnego jest znaczna amplituda wahań głównych mierników ekonomicznych,

takich jak: wartość produkcji przemysłowej, poziom cen (inflacja/deflacja), zatrudnienie, produkt krajowy brutto, inwestycje etc. (Burlity et al, 2011).

Każdy kryzys gospodarczy ma swoje specyficzne źródła i niepowtarzalny charakter. Różny jest także wpływ każdego z nich na poszczególne gospodarki. Szczególnie istotne jest w tym kontekście porównanie przebiegu i skutków kryzysu lat 2008–2009 uwidaczniających się na polskim rynku pracy w 2010 r. z przebiegiem spowolnienia lat 2001–2002. Analiza ta jest punktem wyjścia do identyfikacji szoków, które wywołują największe fluktuacje na polskim rynku pracy oraz charakteru wywoływanych przez nie zmian. W pierwszej części opracowania przedstawiono różnice wynikające z charakteru obu spowolnień i ich wpływ na rynek pracy. Kolejna część porusza temat zmian w cyklu koniunkturalnym na sytuację na rynku pracy. Analizie poddane zostały odchylenia od trendu PKB *per capita* i produkcji sprzedanej przemysłu oraz ich powiązania z głównymi miarami rynku pracy.

Spowolnienia gospodarcze lat 2001–2002 oraz 2008–2009 – przyczyny, podobieństwa, różnice.

Rynek pracy w Polsce od początku lat 90. doświadczał bardzo głębokich przeobrażeń pod względem tak podstawowych agregatów, jak liczba osób pracują-

Rodzaje szoków na rynku pracy

Szoki podażowe na rynku pracy związane są z wahaniami podaży pracy w wyniku zmian oczekiwań płacowych pracowników i bezrobotnych zaburzających relację między wynagrodzeniami a produktywnością pracy. Negatywny/pozytywny szok podaży pracy polega zatem na wzroście/spadku realnych wynagrodzeń żądanych przez pracowników w relacji do dynamiki produktywności pracy, co podnosi/obniża realny koszt pracy. Przyczyną negatywnego szoku podaży pracy może być wzrost dochodu możliwego do uzyskania z innych niż praca źródeł lub też relatywne zwiększenie siły przetargowej pracowników względem pracodawców podczas negocjacji płacowych. Szczególnym przypadkiem szoku podaży pracy są procesy demograficzne i migracyjne wywołujące zmiany całkowitego potencjalnego zasobu pracy w gospodarce.

Szoki przejściowe wpływają jedynie na krótkookresową dynamikę gospodarki. W odróżnieniu jednak od wpływu na produkt, który jest trwały, permanentny szok technologiczny (czyli stałe podniesienie produktywności czynników produkcji) nie będzie wywoływał trwałych skutków dla poziomu zatrudnienia i bezrobocia, choć wpłynie na wynagrodzenia. Konsekwencje takich zaburzeń związane są bowiem z elastycznością podaży pracy i płac realnych. O ile w krótkim okresie wynagrodzenia mogą być i zazwyczaj w pewnym stopniu są sztywne, o tyle w długim okresie są one giętkie, a podaż pracy mało elastyczna. Tym samym zachodzące dostosowania cenowe pozwalają zatrudnieniu i bezrobociu powrócić do równowagi, a całość szoku absorbowana jest przez zmiany płac realnych.

Doświadczenia krajów OECD i dorobek ekonomii pracy wskazują, że sytuację na rynku pracy w krótkim okresie w znacznej mierze determinują wahania popytu na pracę, które w poszczególnych gospodarkach przejawiają się z różną siłą i trwałością. W istocie bezrobocie w krajach OECD wyraźnie wzrosło w latach 70. i 80. w następstwie (podażowych) szoków naftowych, na które początkowa reakcja była zbliżona w większości krajów OECD. Jednak już po kilku latach podstawowa różnica dotyczyła trwałości pierwotnego zaburzenia – kraje, takie jak Francja, Niemcy, Włochy, Holandia, Belgia czy Hiszpania zanotowały tylko nieznaczny spadek bezrobocia po ustaniu szoku naftowego, z drugiej strony w Stanach Zjednoczonych, krajach skandynawskich, a także w Japonii trwałość zaburzenia była widocznie niższa. Co więcej, kraje skandynawskie utrzymywały niskie bezrobocie aż do pierwszej połowy lat dziewięćdziesiątych, kiedy to wzrosło ono w następstwie kryzysu, na który złożyła się recesja ogólnoswiatowa i załamanie popytu zewnętrznego ze strony państw dawnego ZSRR. Międzynarodowe zróżnicowanie sytuacji na rynku pracy odzwierciedla więc różnice w poziomach tzw. naturalnej stopy bezrobocia cechującej poszczególne kraje oraz różnice w głębokości dotykających je szoków makroekonomicznych i zdolności do ich absorpcji.

Źródło: Zatrudnienie w Polsce 2006.

cych, stopa bezrobocia czy poziom aktywności zawodowej. Proces ten był jednak bardzo zróżnicowany w czasie. Pierwsze z omawianych poważne spowolnienie gospodarcze, mające znaczne skutki dla rynku pracy, przyniosło polskiej gospodarce spadek dynamiki PKB do poziomu 1,1 proc., drugie zaś przyczyniło się do obniżenia dynamiki do poziomu 1,3 proc. Patrząc jednak z punktu widzenia sytuacji na rynku pracy, zdecydowanie silniejszy wpływ na kształtowanie się popytu na pracę miało spowolnienie z lat 2001–2002. To spowolnienie wiązało się ze znacznie niższą dynamiką sprzedaży w handlu i trans-

porcie, a także produkcji przemysłowej i budownictwie, których kontrybucja w tworzeniu wzrostu PKB stała się ujemna, ponadto w roku 2000 eksport stanowił zaledwie 27 proc. PKB Polski, przy średnim poziomie 63 proc. w pozostałych krajach Europy Środkowej i Wschodniej (CEE). Słaba koniunktura światowa w 2001 r. spowodowała spadek eksportu krajów z naszego regionu, jednak w przypadku kilku z nich import uległ tak wyraźnemu ograniczeniu, że eksport netto wniósł zauważalny pozytywny wkład do wzrostu produktu. Dotyczyło to Polski, Węgier i Słowenii.

TABELA 1. Tempo wzrostu PKB w okresie 1998–2003, kwartalnie r/r, po usunięciu sezonowości (w proc.)

	Q2-1998	Q2-1999	Q2-2000	Q2-2001	Q2-2002	Q2-2003
Węgry	4,2	2,5	4,6	3,9	4,3	3,8
Polska	5,5	3,6	5,5	0,8	1,5	3,8
Hiszpania	..	..	..	3,6	3,0	2,9
USA	3,9	4,7	5,4	1,0	1,5	1,8
OECD	2,5	3,2	4,9	1,4	1,5	1,6
EU27	2,8	2,5	4,6	2,1	1,3	1,1
Strefa Euro	2,7	2,4	4,4	2,1	1,0	0,4
Niemcy	1,4	1,2	4,5	1,4	-0,2	-0,7

Źródło: Opracowanie własne DAE MPiPS na podstawie danych OECD.

W obliczu niższego popytu zewnętrznego podstawowe znaczenie dla zwiększania PKB w latach 2001–2002 miało spożycie krajowe i mimo że tempo wzrostu generalnie było w tych latach niższe niż w roku 2000, to udział obu głównych składowych popytu krajowego, czyli konsumpcji i inwestycji, był większy. Zjawisko to można postrzegać jako pochodną wcześniejszego zwiększenia się dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych, który można wyjaśnić dwojako: jako konsekwencję poprawy na rynkach pracy, rysującej się w miarę absorpcji negatywnych skutków kryzysu rosyjskiego, przede wszystkim w przypadku krajów bałtyckich, zaś w takich krajach, jak Czechy, Węgry, gdzie sytuacja na rynku pracy do roku 2002 nie poprawiła się wyraźnie – wzrost konsumpcji można wiązać częściowo ze zwiększeniem konsumpcji publicznej (MPiPS, 2010).

Jak wcześniej wspomniano, spowolnienie z roku 2002 wiązało się wyraźnie z ograniczeniem popytu na pracę, co miało kluczowe znaczenie dla sytuacji na rynku pracy. Popyt na pracę wykazał znaczną wrażliwość na zmiany koniunktury i reagował na nie dość szyb-

ko. Wynika to z jego pochodnego charakteru w stosunku do popytu na dobra i usługi: (1) zmienia się wraz w produkcją, (2) przedsiębiorstwa zatrudniają pracowników w celu wytwarzania dóbr i usług.

Zapoczątkowany w 2007 r. kryzys na rynku kredytów hipotecznych *subprime*¹ w Stanach Zjednoczonych na przestrzeni kolejnych dwóch lat przerodził się w globalny kryzys ekonomiczny. Okazał się on najpoważniejszym po II wojnie światowej i został nazwany Wielką Recesją. W 2008 r. kryzys rozszerzył się na cały glob, powodując zmniejszenie się dynamiki PKB oraz eksportu. Dynamiki nie-rzadko uzyskiwały wartości ujemne. Kanałem transmisji światowego kryzysu okazały się kanały: finansowy i wymiany międzynarodowej. Wynikało z tego dość wyraźne zróżnicowanie w skali wpływu kryzysu na poszczególne gospodarki. W USA kryzys dość silnie odznaczył swoje piętno. Zdecydowanie gorzej także poradziły sobie gospodarki nowych państw członkowskich Unii Europejskiej (NMS) od tzw. państw „starej” Wspólnoty (UE 15). Zróżnicowany był także czas, w jakim następowało spowolnienie danej gospodarki i okres jego

TABELA 2. Tempo wzrostu PKB w okresie 2006–2012, kwartalnie r/r, po usunięciu sezonowości (w proc.)

	Q2-2006	Q2-2007	Q2-2008	Q2-2009	Q2-2010	Q2-2011	Q1-2012	Q2-2012
Polska	1,6	1,7	0,7	0,5	1,2	1,3	0,6	0,4
USA	0,4	0,9	0,3	-0,1	0,6	0,6	0,5	0,3
Niemcy	1,5	0,5	-0,4	0,2	2,2	0,5	0,5	0,3
OECD	0,8	0,8	-0,1	0,2	1,0	0,4	0,4	0,2
EU27	1,0	0,6	-0,3	-0,3	1,0	0,3	0,0	-0,2
Strefa Euro	1,1	0,5	-0,4	-0,3	1,0	0,2	0,0	-0,2
Węgry	0,9	-0,4	0,0	-0,1	0,4	-0,3	-0,1	-0,2
Hiszpania	1,1	0,8	0,0	-1,1	0,2	0,2	-0,3	-0,4

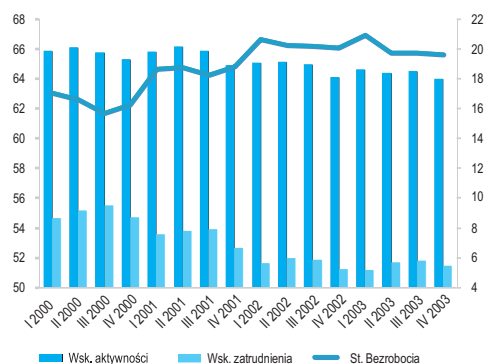
Źródło: Opracowanie własne DAE MPiPS na podstawie danych OECD.

trwania. Pierwsze kraje doznały recesji już pod koniec 2007 r. (Estonia, Włochy, Islandia, Irlandia), a nieprzerwany spadek Produktu Krajowego Brutto trwał od połowy 2008 r. do połowy 2009 r. Wśród państw zrzeszonych w OECD tylko w trzech dynamika PKB w I kwartale odnotowała dodatni wynik – w tym w Polsce. W 2010 r. już tylko 25 proc. krajów OECD odnotowywało spadki PKB, nie zmienia to jednak faktu, że w dalszym ciągu, mimo ponad 4 lat od momentu rozpoczęcia recesji, wciąż wiele gospodarek boryka się z problemami fiskalnymi i zmuszone jest do co raz to większych cięć budżetowych, a także próśb o pomoc finansową ze strony Międzynarodowego Funduszu Walutowego (Irlandia, Grecja, Portugalia, Hiszpania).

Ograniczony wpływ światowej recesji na polską gospodarkę, a co za tym idzie i na polski rynek pracy, w latach 2008–2010 wyraźnie odróżniał się od rejestrowanych w przeszłości wahań poziomu zatrudnienia i bezrobocia, kiedy to spowolnienie gospodarcze o podobnej głębokości spowodowało znacznie silniejsze dostosowania na rynku pracy. Kryzys w gospodarkach rozwiniętych był także źródłem spowolnienia gospodarczego odnotowanego w Polsce w roku 2009. Miało ono jednak charakter zewnętrzny, wywołany ograniczeniem popytu zagranicznego, gdyż w odróżnieniu od wielu innych gospodarek OECD w okresie przedkryzysowym w Polsce nie doszło do powstania bańki spekulacyjnej na nieruchomościach. Co za tym idzie, także recesja w sektorze budowlanym była znacznie słabsza niż na rynkach, na których doszło wcześniej do znacznego przewartościowania cen. Ponadto polski sektor bankowy nie był tak silnie zaangażowany w kredytowanie budownictwa, jak banki amerykańskie, brytyjskie czy irlandzkie. Dlatego jedynie w początkowej fazie kryzysu sektor bankowy w Polsce narażony był na wahania płynności, które szybko zostały zażegnane przez skoordynowaną reakcję polskiego nadzoru finansowego i banku centralnego.

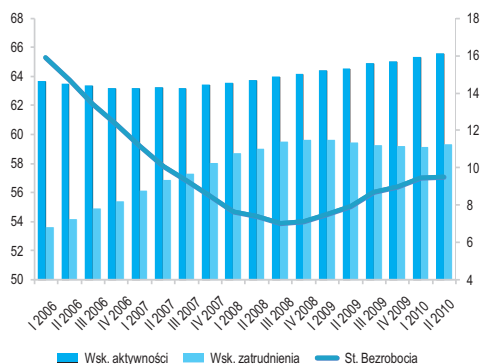
Kolejną różnicą w porównaniu do charakteru występowania kryzysu w innych państwach UE była ujemna dynamika eksportu, która utrzymywała się w Polsce nieco krócej niż w większości krajów UE i OECD. Skala spadków wolumenu wymiany międzynarodowej była mniejsza, a jej udział w produkcji przed kryzysem niższy niż w pozostałych wschodnioeuropejskich państwach członkowskich Unii Europejskiej i OECD. Pozwoliło to na utrzymanie dodatniego wzrostu PKB, wyróżniającego Polskę na tle kontynentu.

WYKRES 1. Wskaźniki aktywności i zatrudnienia (lewa oś) oraz stopa bezrobocia (prawa oś) osób w wieku 15–64 lat w Polsce w okresie 2000–2003 (w proc.)



Źródło: Opracowanie własne DAE MPiPS na podstawie danych GUS BAEL.

WYKRES 2. Wskaźniki aktywności i zatrudnienia (lewa oś) oraz stopa bezrobocia (prawa oś) osób w wieku 15–64 lat w Polsce w okresie 2006–2010 (II kw.) (w proc.)



Źródło: Opracowanie własne DAE MPiPS na podstawie danych GUS BAEL.

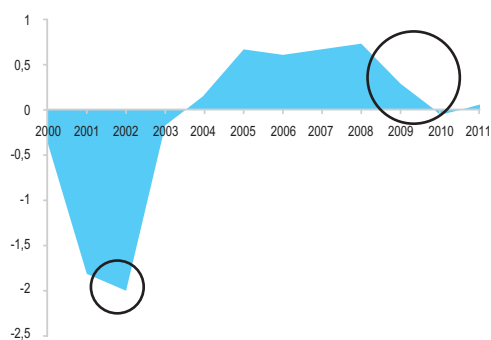
Z porównania sytuacji na rynku pracy w dwóch analizowanych okresach nasuwają się następujące wnioski. Zdecydowanie większy spadek zatrudnienia miał miejsce w czasie pierwszego spowolnienia. W latach 2001–2002 zatrudnienie zmniejszyło się średnio o 2,6 proc. W 2001 r. dynamika spadła z 1,2 proc. w I kw. do 3,4 proc. w IV kw., w 2002 r. oscylowała w okolicach 3 proc. Spadkowa tendencja wyhamowała w 2003 r. (por. Wykres 1.), pierwsze przyrosty zatrudnienia zaczęły się dopiero w 2004 r. Odmienne wyglądała sytuacja w 2009 r. Przez pierwsze trzy kwartały zatrudnienie rośnie, choć dynamika była słabnąca. Przejściowy spadek miał miejsce dopiero w IV kw. 2009 r. (o 0,7 proc.) i I kw. 2010 r. (o 0,9 proc.) i już w II kw. 2010 r. zatrudnienie ponownie wzrosło (por. Wykres 2.). Nie ulega zatem wątpliwości, że na początku wieku spadek zatrudnienia był znacznie głębszy i dłuższy niż pod koniec jego pierwszej dekady.

W pierwszym przypadku trwał kilka lat, a jego minimum wyniosło 3,4 proc., natomiast w drugim przypadku trwał dwa kwartały, a minimum osiągnęło 0,9 proc. W efekcie między pierwszą połową 2008 r. a 2010 r. zatrudnienie wzrosło o 1,6 proc. (co jest równoważne zwiększeniu wskaźnika zatrudnienia o 0,5 pkt proc.), choć liczba bezrobotnych zwiększyła się o 30,7 proc. (czyli o 398 tys. osób, co jest równoważne podniesieniu stopy bezrobocia o 2,0 pkt proc.), przy czym ponad połowa wzrostu bezrobocia przypadła na okres III kw. 2009 r. – II kw. 2010 r.

Kolejnym dowodem na odmienną reakcję rynku pracy na oba spowolnienia jest wskaźnik absorpcji, który jest ilorazem dynamiki zatrudnienia i PKB w gospodarce. Sytuacja, z którą mieliśmy do czynienia w Polsce w okresie pierwszego spowolnienia, był nagły spadek PKB, któremu towarzyszył równie nagły spadek zatrudnienia. Jednak dość szybko, bo już w połowie 2003 r., ww. wskaźnik uzyskał wartości dodatnie. Ciekawym zjawiskiem w analizowanym okresie był fakt, że wzrost PKB nie generował powstawania nowych miejsc pracy. Oznacza to, że firmy działające na rynku po-

trafiły produkować więcej towarów i usług bez konieczności zatrudniania nowych pracowników. Takie zjawisko jest nazywane bezzatrudnieniowym wzrostem gospodarczym. Natomiast na przełomie 2009–2010 wskaźnik absorpcji, kiedy zatrudnienie w gospodarce narodowej malało, był wyższy niż na początku wieku i wynosił 0,3. Innymi słowy: w pierwszym z analizowanych okresów wzrostowi PKB o 1 proc. towarzyszył odpowiedni spadek zatrudnienia o 1,8 proc. i 2 proc., natomiast w 2009 r. wzrost o 0,3 proc.

WYKRES 3. Wskaźniki absorpcji w latach 2000–2011 (w proc.)



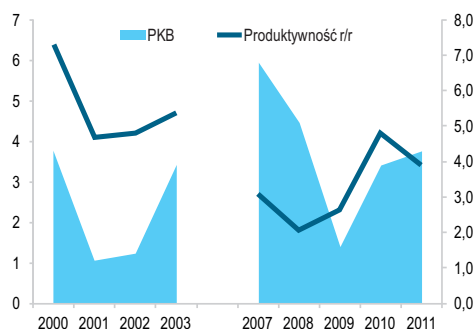
Źródło: Opracowanie własne DAE MPiPS na podstawie danych GUS BAEL i Eurostat.

Przyczyn tak różnego zachowania się rynku pracy należy upatrywać w odmienną reakcję przedsiębiorstw na dostosowania produktywności pracy do wielkości zatrudnienia. W latach 2001–2002, w warunkach dekonjunkury produktywność pracy rosła w tempie (4 proc.) (por. Wykres 4.) zdecydowanie szybszym niż dynamika PKB (1,3 proc.). Świadczy to, że wydajność pracy poprawiano poprzez redukcję zatrudnienia. Odmienne wyglądała sytuacja podczas spowolnienia z końca minionej dekady. Wówczas dynamika wydajności pracy spadała wraz z osłabieniem się dynamiki PKB, a jej spadki były głębsze niż tempa wzrostu gospodarczego.

Dynamika wydajności zaczęła słabnąć już w 2007 r., minimum osiągając pod koniec 2008 r., następnie zanotowała odbicie wraz z nadejściem ożywienia gospodarczego, które miało miejsce w pierwszej połowie 2010 r.

W całym 2009 r. tempo wzrostu wydajności pracy wyniosło 1,6 proc., zaś dynamika wzrostu gospodarczego 2,3 proc. Można zatem stwierdzić, że w czasie pierwszego spowolnienia szybki wzrost wydajności pracy wzmagał spadkowe tendencje zatrudnienia, zaś podczas drugiego obniżenie tempa wzrostu wydajności pracy łagodziło je.

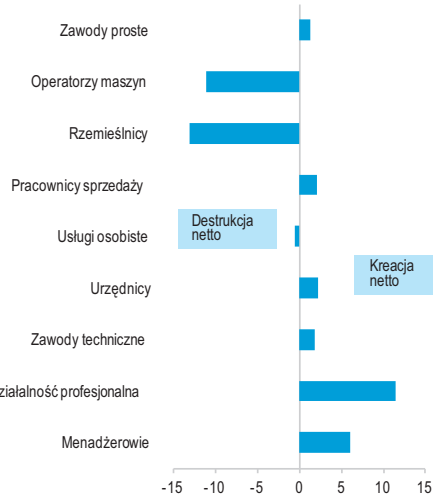
WYKRES 4. Dynamika produktywności pracy i PKB (w proc.) w latach 2000–2003 oraz 2007–2011



Źródło: Opracowanie własne DAE MPiPS na podstawie danych OECD.

Dodatkowo nie bez znaczenia okazał się w obu przypadkach fakt integracji Polski, a później członkostwa w Unii Europejskiej. W pierwszym przypadku, w przeddzień akcesji, przedsiębiorstwa dokonywały restrukturyzacji, starając się dostosować do konkurencji z Unii, co prowadziło do redukcji zatrudnienia i wzrostu wydajności pracy. Spadek popytu na pracę był wówczas spowodowany nie tylko spowolnieniem wzrostu gospodarczego, ale i procesem integracji z UE. Natomiast w 2009 r. nie było presji na poprawę wydajno-

WYKRES 5. Saldo netto kreacji i destrukcji miejsc pracy wg grup zawodów w Polsce w 2009 roku (w pkt proc.)



Źródło: Bank Światowy (2010).

ści pracy, stąd też mniejsze redukcje zatrudnienia i spadki wydajności pracy będące przejawem chomikowania pracy – ograniczanie czasu pracy pracowników w celu uniknięcia zwolnień w czasie recesji i szybszego, mniej kosztownego zwiększenia produkcji w fazie ożywienia. Zjawisko to może być najlepszą strategią postępowania przedsiębiorcy, jeśli koszty zwalniania i zatrudniania są czy to z przyczyn instytucjonalnych, czy ze względu na cechy podaży pracy wysokie. Ponadto chomikowanie pracy może być preferowane przez politykę publiczną, dla której spadek zatrudnienia w okresie recesji jest rozwiązaniem gorszym niż alternatywa w postaci obniżenia

Metody ograniczania kosztów w reakcji na szok

Niekorzystne zmiany w gospodarce, takie jak spadek popytu na główny produkt lub wzrost kosztów surowców, zmuszają przedsiębiorstwa zwykle do redukcji kosztów. To, jakie działania zostaną w tym celu podjęte jest bardzo istotne dla zmian sytuacji na rynku pracy oraz oddziaływania na resztę gospodarki:

- Jeśli pracodawcy szybko decydują się na redukcje zatrudnienia, przekłada się to na szybki wzrost bezrobocia i spadek konsumpcji.

- Jeśli przedsiębiorcy oszczędzają zatrudnienie, ale mogą dostosować wynagrodzenia, wpływa to na konsumpcję, ale nie pogarsza sytuacji na rynku pracy.
- Firmy mogą absorbować negatywny szok bez cięcia kosztów pracy. Wówczas nie powoduje to spadku konsumpcji prywatnej i wzrostu bezrobocia.

Źródło: Badanie Ankiety Rynku Pracy 2011 – NBP (2011).

średniego godzinowego nakładu pracy na jednego zatrudnionego.

Ponadto sytuację na rynku pracy ratował napływ środków unijnych – 860,8² mld zł, które zostały wpompowane w polską gospodarkę, czasami bezpośrednio przeznaczane były m.in. na tworzenie nowych miejsc pracy i aktywizację bezrobotnych.

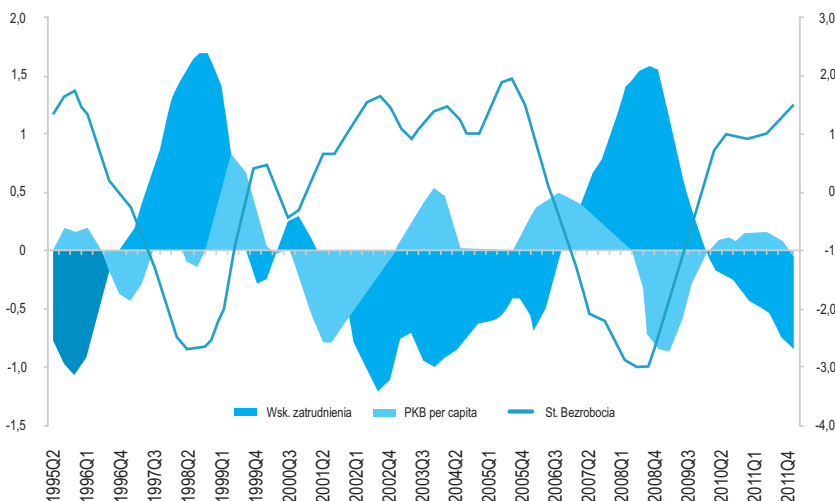
Zmiany zatrudnienia a przebieg cyklu koniunkturalnego po roku 2000 w Polsce. Kryzys gospodarczy nigdy nie jest zjawiskiem oczekiwanym, jednocześnie żaden kryzys w historii gospodarczej świata nie był zdarzeniem zaskakującym. Kryzys jest bowiem jedną z obiektywnych faz cyklu koniunkturalnego, czyli permanentnego procesu falowania gospodarki. Chcąc określić zakres wahań koniunktury gospodarczej i jej wpływ na zatrudnienie, trzeba sobie odpowiedzieć na pytanie, jakiej zmiennej makroekonomicznej użyć w celu zdefiniowania cyklu koniunkturalnego?

Zmienna ta powinna być dostatecznie reprezentatywna dla całej gospodarki. W krajach Europy Zachodniej oraz Stanach Zjednoczonych rozpowszechniło się utożsamianie cyklu koniunkturalnego z wahaniami tylko jednego szeregu (Rekowski 2003; Lucas 1995), a mianowicie PKB. Podobnie w dalszej części opra-

cowania analizie poddany będzie PKB *per capita*. Z drugiej jednak strony słuszną koncepcją wydaje się badanie wahań koniunkturalnych na podstawie produkcji sprzedanej przemysłu (PSP) (Rekowski, 2003), w szczególności ze względu na szybkość dostępu do danych, wysoką czułość sektora przemysłowego na impulsy koniunkturalne oraz miesięczną sprawozdawczość statystyczną. Wszystkie te czynniki decydują o przewadze produkcji sprzedanej przemysłu jako zmiennej referencyjnej nad produktem krajowym brutto. Dlatego w opracowaniu analizuje się także kształtowanie tej zmiennej.

Przyczyn wahań cyklicznych makroekonomia upatruje najczęściej w pojawianiu się nieprzewidywalnych, losowych zaburzeń. Zniekształcają one bodźce ekonomiczne wpływające na podmioty gospodarujące i pośrednio modyfikują ścieżkę rozwoju, którą podąża dana gospodarka. W tym ujęciu nie każda zmiana trajektorii wzrostu ma charakter cykliczny. Jeśli np. doszło do strukturalnego przełomu, dzięki któremu dynamika postępu technologicznego danego kraju trwale wzrosła, to uczestniczący w życiu gospodarczym aktorzy, m.in. pracodawcy i pracownicy, dostosują zachowania do zmienionej perspektywy wzrostu produktywności. Gospodarka zaś wejdzie na nową, trwałą ścieżkę rozwoju, na której formułowane przez

WYKRES 6. Odchylenia od trendu PKB per capita, wskaźnika zatrudnienia oraz stopy bezrobocia (prawa oś) (w proc.)



Źródło: Obliczenia własne DAE MPiPS na podstawie danych Eurostat.

firmy i gospodarstwa domowe oczekiwania co do długookresowego kształtowania się płac, cen i stóp procentowych będą istotnie różne niż poprzednio. W konsekwencji trwałości takiej zmiany istotna część pierwotnego zaburzenia (korekty trendu) nie wywoła dodatkowych perturbacji w postaci wahań inwestycji, konsumpcji, bezrobocia i zatrudnienia, lecz co najwyżej doprowadzi do permanentnych zmian tych wielkości w szybkim, trwającym kilka kwartałów procesie – taka modyfikacja dynamiki rozwoju nie będzie więc zmianą cykliczną, a zmianą trendu. Właśnie te odchylenia od trendu pozwalają stwierdzić, w jakim zakresie wraz z występowaniem szoków gospodarczych ulegają zmianie główne wskaźniki makroekonomiczne.

Skala odchyleń od trendu głównych miar rynku pracy w Polsce była dotychczas dość wysoka. W połowie lat 90. XX w. wskaźnik za-

trudnienia odchyłał się o ponad 1,5 proc. in plus od trendu, podążając w zasadzie symetrycznie wraz ze zmiennością PKB *per capita*. Przeprowadzona analiza współzmienności dowiodła, iż pomiędzy zmienną PKB *per capita* a wskaźnikiem zatrudnienia zachodzi umiarkowana współzmiennność dodatnia, na poziomie 0,35. Jednocześnie zmiany w dynamice PKB *per capita* odzwierciedlają zmiany we wskaźniku zatrudnienia z ponadrocznym opóźnieniem, innymi słowy zmiana w PKB przynosi zmianę wskaźnika zatrudnienia po około 5 kwartałach. Wyraźnie widać także, że w okresie spowolnienia gospodarczego zdecydowanie wzrasta zmienność.

Relatywnie dobry rok dla polskiego rynku pracy – 2008 – wywołał odwrócenie symetryczności w omawianych wskaźnikach. Stopa bezrobocia zaczęła się odchyłać in minus od

Metodologia badania odchyleń od trendu

Przygotowane szeregi poddane zostały procedurze ARIMA X-12, która służy między innymi do dekompozycji szeregu czasowego. W ten sposób otrzymano składowe szeregi czasowego, z czego najbardziej interesująca z punktu widzenia analizy jest składowa odpowiadająca za trendocykl (krzywa Hendersona). W ten sposób z szeregów czasowych oczyszczonych z sezonowości wyodrębniono trend za pomocą metody Hodricka-Prescotta.

Filtr Hodricka-Prescota (HP) powstał na łonie nowej klasycznej ekonomii. Jest to standardowa procedura ekonometryczna, która służy do określania długookresowych tendencji w makroekonomicznych szeregach czasowych. Zakłada się, że każdy szereg czasowy oczyszczony z wahań sezonowych i przypadkowych obrazuje przebieg zjawiska makroekonomicznego y_t , który jest sumą składnika wzrostu g_t oraz składnika cyklicznego c_t

$$y_t = c_t + g_t$$

dla $t = 1, \dots, T$,

Zakłada się, że c_t przedstawia odchylenia od g_t , których średnia w długim okresie bliska jest zeru. Dodatkowo miarą ścieżki wygładzonego składnika wzrostu jest suma kwadratów jego

drugich różnic. W celu określenia wartości składnika wzrostu g_t należy rozwiązać następujący problem minimalizacyjny

$$\phi = \sum_{t=1}^T c_t^2 + \lambda \sum_{t=3}^T (\Delta^2 g_t)^2$$

gdzie: Δ to operator różnicy $\Delta^k y_t = y_t - y_{t-k}$,
 λ – stała wygładzania.

Parametr wygładzający przyjmuje różne wartości, w zależności od interwału danych. W przypadku danych rocznych $\lambda = 400$, w przypadku kwartalnych $\lambda = 1600$, natomiast dla danych miesięcznych $\lambda = 14400$ (Pedresen, 2002).

Najważniejszym ograniczeniem filtru jest wymagana minimalna długość szeregu czasowego, który zostaje poddawany takiemu filtrowaniu. W praktyce minimalna zalecana ilość obserwacji wynosi 32 (Mills, 2003).

Ostatecznie po filtrowaniu otrzymano szereg wartości pokazujących długookresową tendencję rozwojową, która nie jest jakąkolwiek funkcją deterministyczną, lecz sama podlega zmianom w czasie.

Źródło: Opracowanie własne DAE MPiPS na podstawie (Kasperowicz, 2005).

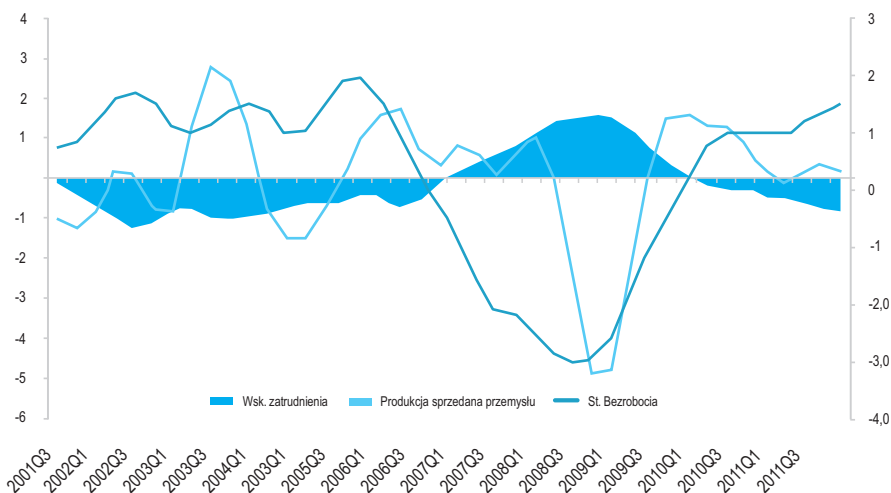
trendu o około 3 proc., odzwierciedlając tym samym negatywne zmiany w PKB o podobnym zakresie, zaś wskaźnik zatrudnienia ponownie wybił się, osiągając swoje maksimum z połowy lat 90. Zdecydowanie skutki drugiego szoku ekonomicznego widoczne są w zmianach produkcji sprzedanej przemysłu, która wychyliła się w swoim minimum, pod koniec 2009 r. o ponad 5 proc. od trendu, przewyższając tym samym zdecydowanie skalę spadku stopy bezrobocia, a w późniejszym okresie jej wzrostu. Asymetrycznie do odchylen produkcji sprzedanej przemysłu zachowuje się wskaźnik zatrudnienia. Analiza zależności między tymi dwoma wskaźnikami wykazała ujemną korelację o umiarkowanej sile (korelacja na poziomie $\sim -0,45$). Przy czym zmiany wskaźnika zatrudnienia następowały równocześnie ze zmianami wielkości produkcji. Na Wykresie 7. widoczne jest także opóźnienie stopy bezrobocia o jeden kwartał w stosunku do produkcji sprzedanej przemysłu. Potwierdza to wyżej przytaczaną hipotezę, że przedsiębiorstwa najpierw starają się obniżyć swoją produktywność, nie redukując w fazie początkowej zatrudnienia, a starając się zredukować czas pracy. Dodatkowo potwierdza się przypuszczenie, że produkcja przemysłowa lepiej oddaje charakter zmian zachodzących na rynku pracy ze względu na czas i szybkość,

z jaką muszą reagować przedsiębiorcy na zmiany zachodzące w cyklu koniunkturalnym danego przedsiębiorstwa.

Warto zwrócić uwagę, że przeciętny czas pracy w Polsce kształtował się od 2000 roku procyklicznie. Zakres wahań czasu pracy od trendu pozostaje zbliżony do wahań PKB *per capita*, odchylając się maksymalnie o ok. 0,6 proc. od trendu, zaś minimum wyznacza wartość $-0,8$ proc. Z kolei zdecydowanie większa amplituda wahań występuje w porównaniu z produkcją przemysłową, jednak i w tym przypadku czas pracy zachowuje się procyklicznie (por. Wykres 8.).

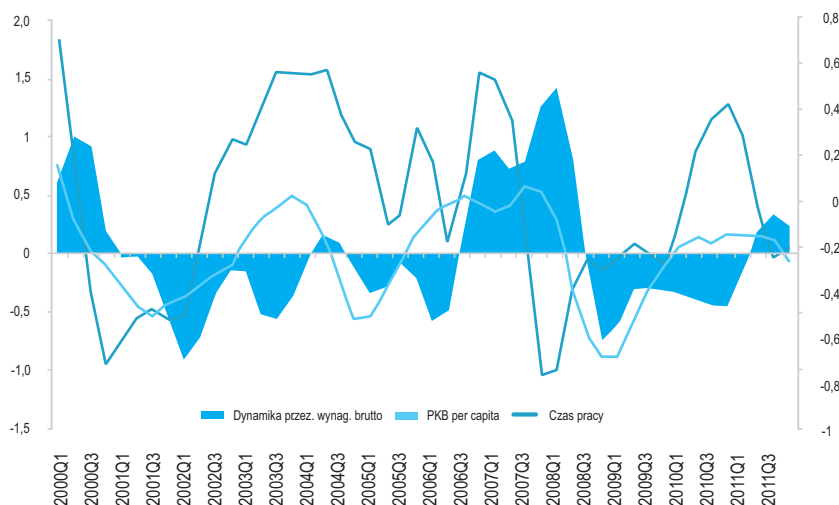
Warto nadmienić, że zmiany w czasie pracy zdecydowanie wyprzedzają zarówno zmiany w produkcji, jak i w PKB *per capita*, odpowiednio o trzy i dwa kwartały. Świadczy to o tym, że polskie przedsiębiorstwa w pewnym stopniu starają się w okresach spowolnienia gospodarczego utrzymać zatrudnienie poprzez zmniejszenie intensywnego nakładu pracy i funduszu płac, a dopiero gdy jest to niemożliwe, redukują liczbę zatrudnionych, co powoduje w ostatecznym rozrachunku zmniejszenie produktywności danego przedsiębiorstwa. Zatem elastyczna możliwość adaptowania się do wahań popytu na rynku produktów poprzez dostosowania czasu pracy działa łagodząco na zmiany popytu na

WYKRES 7. Odchylenia od trendu produkcji sprzedanej przemysłu, wskaźnika zatrudnienia oraz stopy bezrobocia (w proc.)



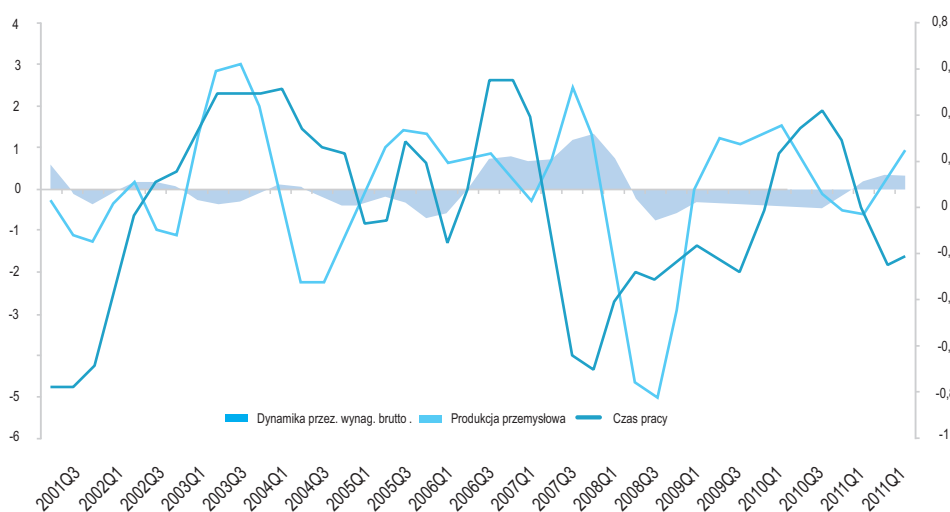
Źródło: Obliczenia własne DAE MPiPS na podstawie danych Eurostat.

WYKRES 8. Odchylenia od trendu PKB per capita, czasu pracy oraz dynamiki przeciętnych nominalnych wynagrodzeń brutto (w proc.)



Źródło: Obliczenia własne DAE MPiPS na podstawie danych Eurostat oraz Biuletynów Statystycznych GUS.

WYKRES 9. Odchylenia od trendu produkcji sprzedanej przemysłu, czasu pracy oraz dynamiki przeciętnych nominalnych wynagrodzeń brutto (w proc.)



Źródło: j.w.

liczbę pracowników, a przez to także na zmienność bezrobocia w cyklu koniunkturalnym.

Analiza wahań dynamiki przeciętnych wynagrodzeń nominalnych brutto od cyklu koniunkturalnego wykazuje zbliżony zakres odchylenia, jak w przypadku PKB. Wyjątkiem był boom lat 2007–2008, kiedy to dynamika odchyliła się o blisko 1,5 proc. od wzrostowego

trendu. Ponadto wyraźne jest jednoczesne podążanie wysokości wynagrodzeń wraz z dynamiką PKB *per capita* (dodatnia umiarkowana korelacja na poziomie ~0,41). Na wykresach 8 i 9 widać również wyraźnie, że przedsiębiorstwa potrzebują dużo więcej czasu, aby dostosować poziom wynagrodzeń do tego opisywanego przez trend. Wynikać to może

z dość słabej presji płacowej w okresie spowolnienia, jak również słabej struktury lokalnej związków zawodowych.

Podsumowanie. Podsumowując opracowanie, można zauważyć odmienną reakcję rynku pracy na analizowane spowolnienia gospodarcze. Pierwsze spowolnienie, z roku 2002 r., odcisnęło wyraźniejsze negatywne piętno na ówczesnej sytuacji na rynku pracy w Polsce. Z kolei w przypadku drugiego spowolnienia (między początkiem 2008 r. a połową 2010 r.) mimo powszechnego spadku liczby pracujących (w Unii Europejskiej ogółem o 2,6 proc.) i wzrostu liczby bezrobotnych (w UE o 43,0 proc.) dostosowania ilościowe na polskim rynku pracy należy uznać za łagodne. Wzrost zatrudnienia, który wystąpił mimo spowolnienia dynamiki rozwoju i zwiększenia liczby bezrobotnych, był możliwy dzięki dwóm czynnikom – wzrostowi aktywności zawodowej oraz zatrudnienia w usługach, które zrównoważyły spadek zatrudnienia w przemyśle.

Wyniki analizy przebiegu cyklu koniunkturalnego pozwalają stwierdzić, że mimo spadku zatrudnienia w przemyśle wskaźnik zatrudnienia dla ogółu gospodarki zachowywał się procyklicznie zarówno z PKB *per capita*, jak również z produkcją sprzedaną przemysłu. Dowodzi to, że przedsiębiorcy w okresie drugiego spowolnienia starali się dopiero w ostatniej kolejności redukować zatrudnienie, uprzednio starając się redukować np. czas pracy.

Ze względu na dość duże zaburzenia korelacji w okresie boomu na rynku pracy w roku 2008 oraz zastosowanie nadzwyczajnych rozwiązań antykryzysowych w późniejszych latach nie można odpowiedzieć jednoznacznie na pytanie, w którym kierunku mogą pójść dalsze dostosowania na polskim rynku pracy. Niestety, trudno także określić poziom wyizolowanego wpływu zastosowania działań tzw. pakietu antykryzysowego na opisywaną zmianę w reakcji pracodawców na niekorzystne zmiany w sytuacji gospodarczej. Niewątpliwie jednak ważnym doświadczeniem, a zarazem wskazówką na przyszłość może być fakt, że polskie przedsiębiorstwa starają się w okresie spowol-

nienia gospodarczego utrzymać zatrudnienie poprzez zmniejszenie intensywnego nakładu pracy i funduszu płac. Należy zatem tworzyć im warunki do elastycznego adaptowania się do wahań popytu na rynku produktów. Wydaje się, że zwłaszcza możliwości elastycznego dostosowywania czasu pracy powinny działać łagodząco na zmiany popytu na liczbę pracowników, a przez to także ograniczać zmienność bezrobocia w cyklu koniunkturalnym i w reakcji na szoki makroekonomiczne. Dlatego trwałe zastosowanie rozwiązań uelastyczniających zarządzanie czasem pracy okresowo wprowadzonych w ramach tzw. pakietu antykryzysowego może lepiej przygotować polski rynek pracy na ewentualne kolejne zaburzenia popytu. ■

¹ Kredyty udzielane kredytobiorcom o niskiej wiarygodności.

² Dane na dzień 14 października 2012 r. uwzględniające także środki krajowe. Źródło danych: <http://www.funduszeueuropejskie.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Documents/KSInfo14102012.pdf>

BIBLIOGRAFIA

- Burlity A., *Przetwarcie dekonunktury. Przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe wobec kryzysu*, Wydawnictwo Naukowe Zachodniopomorskiej Szkoły Biznesu w Szczecinie, Szczecin 2011.
- Hodrick R.J., Prescott E.C., *Postwar U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation*, (Journal of Money, Credit and Banking, Vol. 29, No. 1, February 1997) in J.E. Hartley, K.D. Hoover, K.D. Salyer, *Real business cycles*, Routledge London and New York 1998, s. 595.
- Kasperowicz R., *Morfologia wahań koniunkturalnych w przemyśle elektroenergetycznym w Polsce w latach 1994–2004*, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu 2005.
- Lucas Jr R.E., *Understanding Business Cycles* [w:] F.E. Kydland (ed), *Business Cycle Theory*, The International Library of Critical Writings in Economics, Edward Elgar Publishing Company, UK 2005.
- Mills T.C., *Modeling Trends and Cycles in Economic Time Series*, Loughborough University 2003.
- MPiPS, *Zatrudnienie w Polsce 2006*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2007.
- MPiPS, *Zatrudnienie w Polsce 2009*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2010.
- NBP, *Badanie Ankietowe Rynku Pracy 2011*, Warszawa 2011.
- Pedersen T.M., *Alternative Linear and Non-Linear Detrending Techniques: A Comparative analysis based on Euro-Zone Data*, Copenhagen: Ministry of Economic and Business Affairs 2002.
- Rekowski M. (red.), *Wskaźniki wyprzedzające jako metoda prognozowania koniunktury w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2003.

U podstaw integracji europejskiej leżą trzy główne założenia teorii liberalnej w stosunkach międzynarodowych¹. Zgodnie z nimi zachowanie pokoju i zwiększenie współpracy regionalnej w Europie jest możliwe poprzez rozwój demokracji i współzależności gospodarczej oraz instytucjonalizację kooperacji ponadnarodowej



Tomasz Grzegorz Grosse

Rola idei liberalnych w procesach integracji europejskiej

Zasadnicze znaczenie dla integracji europejskiej miały idee liberalne wspierające rozwój demokracji i współzależności międzynarodowej. Po pierwsze, dotyczy to promocji liberalnych zasad demokratycznych i praw człowieka. Po drugie, neoliberalną doktrynę wykorzystano w ekonomii do powołania i organizacji wspólnego rynku w Europie.

Liberalizacja europejskiego rynku miała zwiększać współzależność gospodarczą, która utrudniałaby konflikty na Starym Kontynencie. Wywierałaby także nacisk na kształtowanie nowych instytucji europejskich mających reprezentować coraz bardziej splecione ze sobą interesy gospodarcze. Nie bez znaczenia jest tutaj przekonanie neofunkcjonalistów o nieuchronnym „przelewaniu się” coraz bardziej intensywnej wymiany gospodarczej na współpracę o charakterze politycznym².

W ten sposób idee liberalne stały się głównym orężem integracji europejskiej. Coraz silniej kształtowały procesy integracyjne i stawały się nierozłączne z poglądami proeuropejskimi. Wzajemny związek liberalizmu i integracji europejskiej stawał się tak silny, że niemal dogmatyczny i bezalternatywny³. Konkurencyjne do liberalizmu idee były osłabiane w dyskursie europejskim albo wręcz dezawuowane jako populistyczne, rewolucyjne lub podważające pryncypialne zasady integracji europejskiej. Związek idei liberalnych w polityce i gospodarce z pomyślnością integracji europejskiej stał się podstawą ideologiczną dla tych sił społecznych i gospodarczych, które najbardziej angażowały się w promocję integracji europejskiej. Liberalizm był traktowany bardziej jako aksjomat integracyjny, a nie doktryna naukowa. Występowanie przeciwko zasadom liberalnym zagrażało samej integracji europejskiej.

Dogmatyczne podejście do liberalizmu powodowało, że na użytek procesów integracyjnych przyjmowano skrajne interpretacje idei liberalnych. W przypadku politologii były to poglądy kładące szczególny nacisk na po-

szanowanie praw człowieka, a zwłaszcza praw mniejszości etnicznych i obyczajowych. Ponadto, akcentowały kosmopolityczne podejście do wartości liberalnych, które piętnowało – jako niezgodne z duchem integracji europejskiej – wszelkie tendencje nacjonalistyczne lub narodowo-konserwatywne. Uznawano bowiem, że konserwatyzm podsyca sentymenty narodowe i patriotyzm wobec wspólnoty narodowej. Tym samym osłabia możliwości budowania wspólnoty i identyfikacji europejskiej. Ponadto, utrudnia promowanie liberalnych zasad w sferze obyczajowej.

Z kolei dla organizacji wspólnego rynku przyjęto doktrynę neoliberalną. Wspomniana koncepcja ograniczała m.in. potrzebę interwencjonizmu publicznego w gospodarkę, gdyż uznawała, że rynki dążą do samoregulacji. Mogła ona przyspieszyć procesy deregulacji przepisów krajowych. Przeciwdziałała również tendencjom protekcyjnym, które mogły utrudnić budowanie wspólnego rynku w Europie.

Jednocześnie bagatelizowano niebezpieczeństwa płynące z nadmiernej swobody rynkowej. Deregulacja utrudniała bowiem kontrolę władz publicznych nad procesami gospodarczymi i możliwość ich wykorzystania dla podnoszenia dobrobytu społecznego. Ponadto, nadmierna liberalizacja prowadziła do niestabilności gospodarczej i podatności na kryzysy, które mogły nie tylko obniżyć poziom życia obywateli i zwiększać nierówności społeczne, ale nawet zagrozić stabilności procesów integracji w Europie. Tymczasem krytyka rozwiązań neoliberalnych była najczęściej odrzucana z przyczyn dogmatycznych lub ze względu na ich bliski związek z integracją europejską.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na krytykę liberalizmu rynkowego dokonaną

przez Karla Polanyi'ego jeszcze na początku lat 40. ubiegłego wieku⁴. W jego opinii ideologia ekonomiczna bazująca na przekonaniu o samoregulujących się rynkach jest utopijna, a próba jej realizacji stała się bezpośrednią przyczyną katastrofy wojennej. Nadmierna deregulacja rynków, w tym m.in. finansowych, oraz utrata sterowności ze strony władz państwowych przyczyniły się naj-

pierw do Wielkiego Kryzysu (1929–1933). Jego efektem był masowy sprzeciw wobec liberalizacji zarówno w ekonomii, jak i polityce. W przypadku gospodarki wynikiem był wzrost protekcyjizmu, rywalizacji ekonomicznej oraz upadek wymiany handlowej w skali globalnej. Natomiast w sferze politycznej antyliberalny sprzeciw społeczny doprowadził w wielu państwach do upadku liberalnej demokracji oraz wprowadzenia reżimów faszystowskich. Zjawiska występujące w obu sferach miały wspólną przyczynę – odwrót od idei liberalnych. Miały one również wspólną konsekwencję – prowadziły do eskalacji rywalizacji i konfliktów, które wywołały wojnę.

Podstawowe znacznie w analizie Polanyi'ego ma przekonanie, że idee liberalne zmieniły naturalny porządek rzeczy. Wcześniej podporządkowywał on sferę gospodarki celom ogólnospołecznym, w tym podnoszeniu dobrobytu i bogactwa narodów. Od czasu przyjęcia liberalizmu rynkowego człowiek i społeczeństwa zostały podporządkowane logice rynkowej, zredukowane do siły roboczej i wprężnięte w cele rynkowe związane z dość wąsko pojmowaną maksymalizacją zysku. Towarzyszyło temu osłabienie funkcji organizowania rynków ze strony państwa.

Skutkiem triumfu idei neoliberalnych jest osłabienie możliwości stymulowania wzrostu

Idee liberalne zmieniły naturalny porządek rzeczy. Wcześniej podporządkowywał on sferę gospodarki celom ogólnospołecznym, w tym podnoszeniu dobrobytu i bogactwa narodów. Od czasu przyjęcia liberalizmu rynkowego człowiek i społeczeństwa zostały podporządkowane logice rynkowej, zredukowane do siły roboczej i wprężnięte w cele rynkowe związane z dość wąsko pojmowaną maksymalizacją zysku.

gospodarczego i przeciwdziałania nierównościom społecznym ze strony władz publicznych, jak utrata sterowności tych władz nad systemem gospodarczym. Ważną przyczyną utraty tej kontroli jest nadmierne uprzywilejowanie interesów ekonomicznych ponad ogólnospołecznymi. Należy zwrócić uwagę na sugerowaną przez Polanyi'ego sekwencję procesów historycznych. Jednoczesne występowanie liberalizmu w sferze politycznej i gospodarczej prowadziło w sytuacji Wielkiego Kryzysu do odrzucenia liberalizmu ekonomicznego. Przyniosło także załamanie ówczesnej demokracji w Europie. Analogicznie do tego zjawiska można zadać pytanie: czy silne powiązanie liberalizmu z integracją europejską nie przyniesie w dobie kryzysu gospodarczego gwałtownego odwrócenia społeczeństw Starego Kontynentu od idei proeuropejskich?

Idee liberalne w ekonomii - przykład rynków finansowych.

Liberalizacja rynków finansowych w Europie Zachodniej wprowadzana była sukcesywnie od początku lat 60. XX w. Procesy te przebiegały w kilku etapach, choć przełomowe znaczenie miała liberalizacja przepływu kapitału we Wspólnocie na przełomie lat 80. i 90. Według niektórych specjalistów⁵ motorem tych procesów była Komisja Europejska (KE). Działania wzmacniające wspólny rynek były jedynie instrumentem dla realizacji bardziej ambitnego projektu dotyczącego pogłębienia współpracy regionalnej w Europie. Chodziło m.in. o doprowadzenie do „rozlewania się” (*spill over*) integracji zachodzącej w sferze gospodarczej na obszar polityki. Przede wszystkim było to związane z dążeniem do wzmocnienia regulacji i instytucji europejskich (czyli procesów tzw. pozytywnej integracji⁶), w tym zwłaszcza kompetencji samej KE. Celem było również rozmontowanie regulacji narodowych (negatywna integracja) i w miarę możliwości osłabianie mechanizmów międzyrządowych, jako dominujących w polityce europejskiej.

Choć Komisja Europejska była autorem wielu inicjatyw politycznych, to jednak nic nie mogła uczynić bez zgody w łonie państw

członkowskich. W przypadku rynków finansowych kluczowe znaczenie miały trzy kraje o najsilniejszych sektorach finansowych: Niemcy, Francja i Wielka Brytania. Pozostałe państwa miały znacząco mniejszą rolę dla wypracowania tych decyzji. Ich ewentualne wątpliwości były tłumione albo przez retorykę proeuropejską (która uzasadniała liberalizację dobrem całej Wspólnoty), albo przez praktykę indywidualnych koncesji lub okresów przejściowych. Ponadto, duże znaczenie miało wprowadzenie w Jednolitym Akcie Europejskim z 1987 r. zasady głosowania większościowego, co dodatkowo zwiększyło siłę polityczną największych państw⁷.

Komisja mogła niekiedy wygrywać drobne różnice zdań między głównymi aktorami rządowymi. Intensywnie promowała integrację rynków finansowych, powołując się niejednokrotnie na dobro Unii Europejskiej (UE), a więc ściśle łącząc liberalizację z ideami proeuropejskimi. Jej przedsięwzięcia były jednak najczęściej konsultowane, a nawet podejmowane z inspiracji najbardziej wpływowych krajów. Instrumentem tego wpływu mogli być m.in. wysocy urzędnicy KE, wcześniej blisko związani z polityką danego rządu.

Spśród największych państw członkowskich wiodące znaczenie dla promowania liberalizacji w UE miała Wielka Brytania. Decydowały o tym krajowe instytucje gospodarcze, które w latach 80. zostały silnie zliberalizowane, m.in. pod wpływem wzorów amerykańskich. Nie bez znaczenia były tutaj silne relacje geopolityczne między oboma państwami, jak również sukcesy amerykańskiej gospodarki w skali globalnej. W oparciu o te wzory Brytyjczycy dążyli na forum europejskim do przyjmowania jak najmniejszych regulacji harmonizacyjnych i pozostawienia wielu kwestii samoregulacji dokonywanej wewnątrz sektora finansowego⁸. Duże znaczenie miała również siła brytyjskich instytucji finansowych oraz pozycja Londynu jako jednego z największych centrów finansowych na świecie. Dlatego celem rządu było dążenie do deregulacji przepisów krajowych, które utrudniały instytucjom brytyjskim dostęp do rynków w Europie kontynentalnej.

Z kolei nad Sekwaną duże znaczenie ma państwowe sterowanie gospodarką. Dlatego politycy francuscy starali się wprowadzić do UE podobne instytucje mające zarządzać procesami ekonomicznymi. Dotyczyło to również liberalizacji rynków kapitałowych. W przeciwieństwie do polityki brytyjskiej nie miała ona ograniczać się jedynie do deregulacji barier istniejących na poziomie narodowym. W wydaniu francuskim liberalizacja miała raczej służyć przeniesieniu instytucji i prawa krajowego na poziom europejski. Taki sposób liberalizacji jest określany przez ekspertów jako reregulacja⁹ europejska lub francuski sposób na „zarządzanie globalizacją”¹⁰. Prowadził on faktycznie do wzmocnienia kompetencji instytucji europejskich w zakresie kontroli rynków finansowych.

Podobna do francuskiej była strategia Niemiec. Również ona dążyła do silnej kontroli i wpływu politycznego na bieg spraw europejskich. Jak się wydaje, w mniejszym stopniu niż strategia francuska zabiegała wprost o przywództwo polityczne, a bardziej o korzyści ekonomiczne. W stosunku do liberalizacji rynków finansowych polityka niemiecka była ambiwalentna. Z jednej strony wspierała liberalizację, gdyż dążyła do ekspansji inwestycyjnej największych krajowych instytucji. Podobnie jak w innych krajach – obejmowało to pragnienie uczynienia z Frankfurtu centrum finansowego w skali europejskiej, a nawet światowej. Zabiegali o to energicznie lobbyści największych instytucji świata finansów. Duże znaczenie dla takiej polityki miało federalne ministerstwo finansów, które nie tylko promowało aspiracje największych organizacji sektora finansowego, ale dodatkowo kierowało się własnymi interesami. Chodziło o pozyskanie środków od inwestorów zagranicznych na finansowanie długu publicznego¹¹. Z drugiej strony działania polityki Berlina zmierzały do ochrony dostępu do rynku wewnętrznego i protekcji słabszych instytucji finansowych, zwłaszcza funkcjonujących na poziomie landów. Takie

stanowisko utrudniało liberalizację rynków finansowych w UE.

W roku 1985 Komisja opublikowała Białą Księgę¹², w której zabiegała o powstanie Europejskiego Obszaru Finansowego (*European Financial Area*). Dopominała się w ten sposób o większą integrację na europejskich rynkach finansowych. Sugerowała wprowadzenie regulacji harmonizujących we Wspólnocie. Wystąpiła o ustanowienie standardu kontroli kraju macierzystego (*home country*), co sprzyjało ekspansji największych instytucji finansowych

w Europie. Zalecała także zastosowanie na rynkach finansowych zasady wzajemnego rozpoznania (*mutual recognition*), co w jej przekonaniu miało ułatwić liberalizację. Można się było bowiem spodziewać stopniowego obniżania standardów regulacyjnych między państwami członkow-

skimi, zgodnie z mechanizmem *race to the bottom* („wścigu na dno”). Wzajemne akceptowanie krajowych norm prawnych miało w opinii urzędników KE faworyzować najbardziej liberalne rozwiązania. Wspomniane propozycje popierała Wielka Brytania, a oponowała Francja. Natomiast rząd niemiecki zajął postawę ambiwalentną. Taka postawa była wynikiem dualizmu niemieckiego sektora finansowego.

Kolejną inicjatywą Komisji Europejskiej był Plan działania na rzecz usług finansowych (1999)¹³. Obejmował on zestaw ponad 40 nowych inicjatyw legislacyjnych oraz propozycji przebudowy systemu podejmowania decyzji regulacyjnych w Europie. Szczegóły dopracował komitet mędrców kierowany przez Aleksandra Lamfalussy’ego (2001). Podstawowym założeniem nowego systemu było oparcie szczegółowej regulacji europejskiej na profesjonalnej wiedzy i doświadczeniu funkcjonowania rynków finansowych. Otworzyło to możliwości dużego udziału w pracach i wpływu decyzyjnego ze strony przedstawicieli lobby finansowego oraz specjalistów blisko powiązanych z tą branżą¹⁴. Niewątpliwie zwiększyło to bezpośredni wpływ tego środowiska na regu-

Strategia niemiecka w mniejszym stopniu niż francuska zabiegała wprost o przywództwo polityczne – bardziej o korzyści ekonomiczne.

lacje europejskie. Było to korzystne dla pogłębienia liberalizacji na wspólnym rynku, ale również utrudniało wprowadzanie takich przepisów, które mogłyby ograniczać te rynki lub zwiększyć nad nimi kontrolę ze strony władz publicznych.

Stopniowo rozmontowywano ograniczenia istniejące na szczeblu narodowym (tzw. negatywna integracja). Tym bardziej, że silne zorientowanie największych państw na promowanie własnych sektorów finansowych oraz rosnące wpływy lobbystów na władze publiczne sprzyjało obniżaniu standardów kontrolnych (zgodnie z mechanizmem *race to the bottom*). Wbrew intencjom zespołu Lamfalussy'ego zasadnicze kwestie dotyczące rynków finansowych w Europie były podejmowane w dalszym ciągu przez największe państwa członkowskie. Były one wypracowywane najczęściej na najwyższym poziomie politycznym w instytucjach europejskich lub w trakcie nieformalnych spotkań w gronie wiodących krajów. Jednocześnie utrzymano kierunek liberalizacyjny w zakresie kolejno wprowadzanych zmian.

Dobłą ilustracją tego trendu była dyrektywa o rynku instrumentów finansowych z 2004 r. Koalicja państw wspierających liberalizację rynków finansowych na czele z Wielką Brytanią, krajami Beneluksu i państwami nordyckimi poparła większość pomysłów legislacyjnych KE. Dążyła do poszerzenia katalogu instytucji objętych tą regulacją i usunięcia wyjątków wprowadzonych do dyrektywy o usługach finansowych z 1993 r. Chciała również wzmocnić zasadę kontroli kraju macierzystego (*home country*) oraz zniesienia ograniczeń dla nadmiernej koncentracji kapitałowej na wspólnym rynku. Ponadto, była przeciwna regulacjom mającym poprawić transparentność funkcjonowania rynków finansowych. Postulo-

wała usunięcie pozostających jeszcze barier dla działalności inwestycyjnej na poziomie narodowym. Wszystko to było korzystne głównie dla największych instytucji finansowych oraz miało ułatwić ich ekspansję inwestycyjną, zwłaszcza w regionie południowej i środkowej Europy¹⁵. Przeciwko tym propozycjom wystąpiła Francja oraz koalicja państw z południa UE, obawiających się o nadmierną penetrację własnych rynków finansowych.

Ostateczna wersja dyrektywy skonsumowała w większości propozycje koalicji proliberalnej. Warto zwrócić uwagę,

Kwestie dotyczące rynków finansowych w Europie były podejmowane przez największe państwa członkowskie. Wypracowywano je najczęściej na najwyższym poziomie politycznym – w instytucjach europejskich lub w trakcie nieformalnych spotkań w gronie wiodących krajów.

że w trakcie rokowań Niemcy prezentowały dość ambiwalentną postawę, choć ostateczny sukces obozu liberalnego w dużej mierze był związany z poparciem Berlina¹⁶. Większość dużych państw członkowskich uznała, że dyrektywa będzie korzystna dla ich krajowych sektorów finansowych. Coraz większe znaczenie miało z jednej strony stworzenie jak najlepszych warunków instytucjonalnych dla zewnętrznej ekspansji rodzimych instytucji finansowych, a z drugiej dla przyciągania zewnętrznego kapitału inwestycyjnego. Jak się wydaje, nieco mniejsze znaczenie przy-

kładano natomiast do ochrony krajowego rynku i narodowych instytucji gospodarczych. Pod wpływem idei neoliberalnych podlegały one w państwach Europy kontynentalnej coraz większej korekcie w kierunku liberalnym¹⁷. Nie bez znaczenia było pozytywne odniesienie wspomnianych idei do integracji europejskiej¹⁸. Były one w dużym stopniu wzorowane na doświadczeniach amerykańskich i anglosaskich wzorcach instytucjonalnych¹⁹. Miały jednocześnie służyć wzmocnieniu Europy w rywalizacji z USA na rynkach globalnych.

Według niektórych opinii²⁰ po roku 2000 rozwinął skrzydła w Unii Europejskiej tzw.

regulacyjny liberalizm. Jego cechą charakterystyczną była dogmatyczna interpretacja zasad wolnorynkowych. Dotyczyła ona m.in. przekonania, że rynki finansowe dokonują optymalnej (a nie spekulacyjnej i „stadnej”) alokacji kapitału, że dążą do równowagi i samodzielnej korekty ewentualnych zaburzeń ekonomicznych²¹. Ponadto, wiązała się z przekonaniem, że wszelka interwencja publiczna zakłóca działanie rynków i jest kosztowna społecznie. Dogmatyzm omawianego podejścia polegał na bardzo niechętnym przyjmowaniu argumentów innych niż neoliberalne, jak również racji lub interesów społecznych niezwiązanych z sektorem finansowym²². Opierał się w dużym stopniu na ocenach i ekspertyzach społeczności ekonomistów (tzw. *epistemic community*) blisko związanych z tym sektorem. Pełnili oni ogromną rolę w promocji medialnej zasad liberalnych, jak również doradzali decydentom narodowym i europejskim.

Wraz z rozwojem rynków finansowych rosły również wpływy tego sektora na władze publiczne zarówno europejskie, jak i w państwach członkowskich²³. Dogmatyczne podejście regulacyjne w UE było silnie inspirowane i podtrzymywane przez lobby finansowe. Przejawem tego działania było zachęcanie do deregulacji i pozostawiania pozostałych kwestii prawnych samoregulacji wewnątrz sektora finansowego. Inną propozycją było wyłączenie spraw regulacyjnych poza dozór instytucji politycznych. Jest to określane mianem depolityzacji i zmniejszało poziom kontroli publicznej nad omawianym sektorem²⁴. Dlatego omawiany model jest także określany jako „regulacja prywatno-publiczna” (*private-public regulation*). Oznacza, że wiodące znaczenie dla przyjmowania zasad prawnych miało stanowisko sektora prywatnego²⁵. Rosnący wpływ lobby finansowego na stanowienie prawa jest także określane jako „zawłaszczenie” lub „porwanie” regulacyjne (*regulatory capture, hijacking*)²⁶. Konsekwencją neoliberalnego podejścia wobec rynków finansowych był najpierw światowy kryzys z 2008 r., a następnie kłopoty europejskiego sektora finansowego w okresie kryzysu strefy euro (po roku 2010).

Istnieje wiele przykładów zastosowania w praktyce zasad „regulacyjnego liberalizmu” w analizowanym okresie. Z inicjatywy Komisji Europejskiej w 2005 r. wprowadzono w UE międzynarodowy standard księgowy, który był wypracowany w anglosaskim środowisku księgowych, blisko powiązany z największymi firmami audytoryjnymi. Dużo regulacji przenosiło do unijnego porządku prawnego inne standardy wypracowane w instytucjach międzynarodowych, np. w Komitecie Bazylejskim. Wiele przyjętych po roku 2000 dyrektyw odnosiło szczegółowe rozwiązania prawne do wycen przygotowywanych przez wiodące (i amerykańskie) firmy ratingu kredytowego.

Liberalizacja rynków finansowych w Europie, jak również polityka wzmocnienia tzw. championów narodowych prowadziła do dynamicznego rozwoju największych instytucji finansowych. To one głównie uczestniczą w operacjach transgranicznych i prowadzą inwestycje poza własnym krajem. Jednocześnie istnieje „luka regulacyjna” między skalą działania wspomnianych instytucji a słabością nadzoru w UE²⁷. Na początku obecnego stulecia brakowało zwłaszcza odpowiedniego nadzoru makroostrożnościowego, a więc oceniającego ryzyka systemowe dla sektora finansowego w skali całej Unii. Podstawowe funkcje kontrolne wypełniały nadzory narodowe, ale jedynie w zakresie mikroostrożnościowym, a więc w stosunku do pojedynczych instytucji. Dodatkowo ocena funkcjonowania tych instytucji była dokonywana jedynie na terenie danego kraju. Ponadto, brakowało odpowiedniej koordynacji pomiędzy pracą agencji regulacyjnych w państwach członkowskich, w tym także w zakresie porównywalnych standardów lub wręcz wspólnej polityki kontrolnej²⁸. Konsekwencją słabości nadzoru w Europie był najpierw kolaps sektora bankowego w Irlandii (2010), później w Hiszpanii i na Cyprze (2012) oraz powiązane z nimi kłopoty strefy euro.

Pod wpływem kryzysu finansowego z roku 2008 podjęto szereg inicjatyw mających wzmocnić instytucje nadzorcze w UE. Zapowiadano również odwrócenie głównego trendu w zakresie liberalizacji rynków finansowych.

W opinii większości ekspertów wprowadzone zmiany były jednak powierzchowne i niezmieniające zasadniczych słabości europejskiego systemu instytucjonalnego²⁹. Dlatego niektórzy komentatorzy³⁰ określają je bardziej jako „politykę gestów”, a nie realnych działań.

Interesujące w tym kontekście jest torpedowanie przez państwa członkowskie niektórych inicjatyw podejmowanych na forum Komitetu Bazylejskiego mających ograniczyć nadmierną skalę spekulacji i zwiększyć bezpieczeństwo systemu finansowego. Przykładowo rządy europejskie były niechętne podwyższaniu wymogów kapitałowych dla banków oraz eliminowaniu tzw. kapitału hybrydowego w obliczaniu kapitałów własnych instytucji finansowych. Oponowały również przeciwko zakazowi lewarowania kapitału³¹ lub wprowadzenia zasady rozdzielającej instytucje prowadzące działalność inwestycyjną od klasycznej bankowości. Obawiały się, że doprowadzi to do podziału największych banków, a więc nadwyręży narodowe „championy”. Największe państwa UE uznawały, że tego typu przepisy mogą obniżyć międzynarodową konkurencyjność europejskich instytucji finansowych. Uważały również, że w sytuacji osłabienia tych instytucji w dobie kryzysu nie należy wprowadzać dodatkowych utrudnień, np. w postaci podniesienia rezerw kapitałowych. Mogłoby to utrudnić działalność kredytową banków niezbędną dla ożywienia realnej gospodarki³².

Także regulacje podejmowane w UE w niewielkim stopniu ograniczały rynki finansowe. Jedną z nielicznych inicjatyw w tym względzie miała być dyrektywa o menedżerach alternatywnych funduszy inwestycyjnych (2010). W założeniach miała ona służyć zwiększeniu kontroli i restrykcji wobec funk-

cjonowania funduszy alternatywnych w UE (przede wszystkim tzw. *hedge funds*). Prace nad tą regulacją pokazały, że po kryzysie z roku 2008 w Europie występowały te same linie podziałów między państwami co wcześniej. Francja, a początkowo również Niemcy, dążyła do wprowadzenia bardziej restrykcyjnej regulacji unijnej. Wielka Brytania i państwa skandynawskie były temu przeciwnie. Zostały silnie wsparte przez administrację USA, która obawiała się, że zaszkodzi to amerykańskim inwestorom.

Pod wpływem kryzysu finansowego z 2008 r. podjęto szereg inicjatyw mających wzmocnić instytucje nadzorcze w UE. Zapowiadano również odwrócenie głównego trendu w zakresie liberalizacji rynków finansowych. W opinii większości ekspertów wprowadzone zmiany były jednak powierzchowne i niezmieniające zasadniczych słabości europejskiego systemu instytucjonalnego.

W rezultacie rządy koalicji liberalnej przy finalnej aprobacie ze strony Niemiec zablokowały większość początkowych propozycji mających ograniczyć działalność alternatywnych funduszy inwestycyjnych w UE. Przyjęto natomiast rozwiązania praktykowane w Wielkiej Brytanii i USA³³. Zastopowano przepisy mogące poprawić bezpieczeństwo i wykluczyć nadmierną spekulację. Chodzi m.in. o propozycję zmniejszenia poziomu lewarowania kapitału inwestycyjnego lub wprowadzenia dodatkowych zabezpieczeń kapitałowych dla tego typu operacji. Ostateczna wersja dyrektywy zamiast ograniczenia faktycznie ułatwiała omawianym fundu-

szom inwestowanie w Europie. Wprowadziła bowiem „europejską licencję” („paszport UE”) dla tych instytucji pozwalającą na działalność na terenie całej UE. Utrudniła wprowadzanie ewentualnych barier inwestycyjnych w prawie krajowym³⁴. Otwierała również możliwości inwestowania dla funduszy pochodzących spoza UE³⁵.

Pozostałe inicjatywy legislacyjne UE podjęte w omawianym okresie miały również niewielkie znaczenie dla zmniejszenia liberalizacji rynków finansowych w UE. Dotyczy to m.in. regulacji w zakresie rajów podatkowych

i wymogów dotyczących agencji ratingu kredytowego. Komentatorzy podkreślają³⁶, że były to regulacje mające głównie znaczenie symboliczne i wizerunkowe. Chodziło o zdemontowanie przed wyborcami aktywności władz publicznych na rzecz ograniczenia nadmiernej swobody rynków finansowych. Kryzys zmienił bowiem postrzeganie sektora finansowego przez dużą część społeczeństw UE³⁷. Osłabił idee liberalne upowszechniane w mediach, które miały legitymizować wsparcie publiczne dla tego sektora³⁸. Zmieniła się więc także retoryka części klasy politycznej. Jednak nie doprowadziła ona do większych zmian do wcześniej obowiązującej praktyki. W obliczu kryzysu finansowego i groźby rozpadu strefy euro decydenci europejscy stanęli wobec dwóch podstawowych wyzwań: regulacji rynków finansowych oraz zmiany dotychczasowego paradygmatu ekonomicznego będącego również podstawą rozwoju integracji europejskiej. Niestety, póki co, nie sprostali tym zadaniom.

Przyczyny zwycięstwa idei liberalnych w Europie. Przewaga idei liberalnych w dyskusji o sposobach organizacji wspólnego rynku, jak również ich ścisłe powiązanie z pomysłem integracji politycznej na Starym Kontynencie miały dalekosiężne konsekwencje instytucjonalne. Istnieje bowiem wyraźna przewaga między liberalnymi politykami europejskimi dążącymi do zapewnienia efektywności rynku a tymi promującymi ochronę socjalną, spójność społeczną oraz terytorialną³⁹. Przykładem tych pierwszych jest uwolnienie rynków finansowych oraz wprowadzenie szeregu innych działań liberalizujących wymianę gospodarczą na wspólnym rynku. Duże znaczenie ma unijna polityka konkurencji, która zwalcza tendencje protekcyjnistyczne oraz niedozwolone formy pomocy publicznej dla przedsiębiorstw.

Na Starym Kontynencie istnieje wyraźna przewaga między liberalnymi politykami europejskimi dążącymi do zapewnienia efektywności rynku a tymi promującymi ochronę socjalną, spójność społeczną oraz terytorialną.

Ważną rolę pełni system egzekucji prawa europejskiego. Opiera się on na kilku ważnych elementach. Wśród nich wymienić należy zasadę supremacji prawa unijnego nad narodowym, na której straży stoi Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS). Dużą wagę ma mechanizm interpretacji sędziowskiej traktatów europejskiej (tzw. prawo precedensowe) oraz możliwości oddolnego zaskarżania przepisów prawa krajowego w odniesieniu do europejskiego (tzw. legalizm kontradiktoryjny). Zdaniem ekspertów system regulacyjny w Europie zwiększa autonomię polityczną sędziów i sprzyja rozwojowi integracji europejskiej, m.in. poprzez poszerzającą interpretację prawa wspólnotowego w stosunku do zapisów traktatowych⁴⁰. Orzeczenia ETS są z reguły zgodne z liberalną interpretacją zasad wspólnego rynku⁴¹. Przyczyniają się do upowszechniania w praktyce

liberalizmu rynkowego. Mechanizmy legalizmu kontradiktoryjnego są wykorzystywane przez największe interesy gospodarcze do poszerzania zasad wolnego rynku, a także wywierania presji na liberalizowanie instytucji gospodarczych w państwach członkowskich. Przykładem mogą być orzeczenia ETS dotyczące swobody zakładania przedsiębiorstw w Europie i wyboru między najbardziej korzystnym dla nich krajowym prawem spółek⁴². Oznacza to w praktyce, że firmy mogą rejestrować działalność w oparciu o najbardziej liberalne przepisy krajowe. Wpływa to na inne państwa członkowskie, aby liberalizowały własne regulacje dotyczące ładu korporacyjnego (np. ograniczając prawa reprezentacji pracowników w firmie).

Po stronie instytucji zapożyczonych z systemów nieliberalnych można wymienić np. europejski mechanizm dialogu społecznego. Ma on jednak stosunkowo niewielki wpływ na legislację europejską⁴³. Innym instrumentem jest unijna polityka spójności. Została

ona wzmocniona finansowo w trakcie prac nad powołaniem wspólnej waluty. Jednak bardzo szybko funkcjonowanie tej polityki zostało faktycznie rozdzielone od oddziaływania na zmiany strukturalne w ramach systemu wspólnej waluty (obecnie gros środków tej polityki jest kierowane do państw będących poza strefą euro). Ponadto, omawiany mechanizm dysponuje zbyt słabym budżetem europejskim, aby mógł w pełni równoważyć dominację liberalnych polityk UE. Warto zwrócić uwagę, że początkowo Jacques Delors planował silne zrównoważenie liberalnych zasad organizujących system wspólnej waluty przez wspólnotowy program pobudzający rozwój gospodarczy i społeczny (co było określane jako Jednolita Europejska Przestrzeń Społeczna)⁴⁴. Próby te zostały zawieszone na późniejszych etapach negocjowania systemu europejskiej waluty.

Inne działania europejskie skupiają się na „miękkiej” koordynacji polityk społecznych prowadzonych przez państwa członkowskie. Są one realizowane poprzez tzw. otwartą metodę koordynacji i kolejne strategię gospodarcze UE (m.in. Europejską Strategię Zatrudnienia, Strategię Lizbońską i jej kolejne wersje). Specjaliści uznają te działania za mało efektywne⁴⁵. Uznają również, że w obliczu liberalizacji prawa europejskiego otwarta metoda koordynacji umożliwia jedynie dostosowywanie się do tych zasad, ale nie daje żadnych gwarancji wprowadzenia na szczebel europejski bardziej socjaldemokratycznych lub koordynacyjnych instytucji gospodarczych⁴⁶. W rezultacie to idee liberalne mają decydujące znaczenie dla organizacji polityk publicznych UE. Poprzez przepisy prawa wspólnotowego w coraz większym stopniu wpływają także na sposób realizowania polityk przez państwa członkowskie.

Zbudowanie instytucji nieliberalnych w UE wymagałoby wprowadzenia szeregu nowych regulacji europejskich. Ze względu na różnice stanowisk między poszczególnymi państwami jest to niezwykle trudne. Dużo prościej jest wymusić poprzez legislację europejską deregulację przepisów narodowych.

Można w związku z tym postawić pytanie, dlaczego odmienne od liberalnych idee ekonomiczne nie zyskały popularności w procesach integracji europejskiej? Decydujące znaczenie miały różnice między instytucjami gospodarczymi w państwach członkowskich, co jest określane jako różne modele europejskiego kapitalizmu⁴⁷. Obok modelu liberalnego (anglosaskiego) najbardziej popularną formą jest kapitalizm koordynacyjny (nadreński) oraz państwowy (występujący m.in. we Francji). Ściśle z tymi różnicami związane są odmienne in-

teresy największych państw. Utrudniały one konstruowanie innych niż liberalne instytucje na szczeblu europejskim. Kraje o liberalnych rozwiązaniach były niechętne ich likwidacji poprzez regulacje wspólnotowe, gdyż skutkowałoby to utratą przewag konkurencyjnych ich podmiotów gospodarczych na wspólnym rynku. Przykładowo, harmonizacja podatków w UE w kierunku rozwiązań funkcjonujących w państwach nieliberalnych skutkowałaby podwyższeniem opodatkowania wszędzie tam, gdzie są one najniższe. W rezultacie kraje funkcjonujące

według modelu anglosaskiego traciłyby tę przewagę rynkową, która zachęca inwestorów do lokowania działalności w tych państwach z uwagi na niskie koszty produkcji.

Ponadto, zbudowanie instytucji nieliberalnych w UE wymagałoby wprowadzenia szeregu nowych regulacji europejskich (co jest określane jako pozytywna integracja). Ze względu na różnice stanowisk między poszczególnymi państwami jest to niezwykle trudne. Dużo prościej jest wymusić poprzez legislację europejską – deregulację przepisów narodowych (czyli tzw. negatywną integrację). Kolejną przyczyną trudności wprowadzania instytucji nieliberalnych w UE były znaczące różnice bogactwa w poszczególnych krajach i odmienne poziomy zabezpieczeń społecznych.

Próba harmonizacji przepisów w tym względzie musiałaby wiązać się z ogromnymi transferami socjalnymi z państw najbogatszych do tych mniej zasobnych. A temu sprzeciwiają się społeczeństwa i politycy państw bogatych⁴⁸. Jest to zasadnicza przyczyna, dla której niemożliwe stało się urzeczywistnienie w praktyce marzeń o Europejskim Modelu Społecznym⁴⁹.

Tymczasem realizacja liberalnych idei ekonomicznych była znacznie prostsza. Rozmontowywanie barier istniejących na poziomie narodowym nie tylko wzmacniało wspólny rynek, ale, jak wspominałem wcześniej, było łatwiejsze do wykonania w warunkach UE. Mogło również osłabić kompetencje państw członkowskich, a tym samym relatywnie wzmocnić siłę polityczną instytucji wspólnotowych, zwłaszcza Komisji Europejskiej. Dlatego też liberalizacja pozostawała intensywnie promowana właśnie przez urzędników Komisji, a także była wiązana z przyszłością samej integracji europejskiej. Ponadto, liberalizacja wspólnego rynku pozwalała na ekspansję interesów gospodarczych największych państw członkowskich w Europie. Z tego również powodu wspierały ją najsilniejsze podmioty gospodarcze. Wreszcie, idee liberalne były zgodne z wzorcami amerykańskimi. W drugiej połowie XX w. były one szeroko naśladowane, gdyż pochodziły z państwa o największym sukcesie ekonomicznym i wiodącej potęgi politycznej w skali globalnej. Neoliberalizm (zwłaszcza od początku lat 80. ubiegłego wieku) był sztandarową doktryną ekonomiczną na najbardziej renomowanych uczelniach i w ośrodkach naukowych. To wszystko sprawiło, że idee liberalne były bardzo atrakcyjne jako platforma

ideologiczna wspierająca procesy integracji europejskiej.

Podsumowanie. Promocja idei liberalnych miała nie tylko osiągać cele ekonomiczne, ale przede wszystkim polityczne, związane z rozwojem integracji europejskiej. Zastosowanie neoliberalnego podejścia do organizacji wspólnego rynku przyczyniło się jednak do nadmiernej podatności na kryzysy, w tym za sprawą swobody przemieszczania się i dużej zmienności rynków finansowych. Ponadto, swoboda rynków finansowych zmniejszyła autonomię fiskalną rządów narodowych, co utrudniło prowadzenie polityki pro wzrostowej i redystrybucji mającej niwelować nierówności społeczne. W ten sposób nadmierna liberalizacja rynkowa zgodnie z tezami Polanyi'ego prowadzi do destabilizacji ładu społecznego i politycznego. Powiązanie idei liberalnych z projektem integracji europejskiej może w tej sytuacji wywołać analogiczną reakcję do tej, którą opisał węgierski politolog. Społeczny sprzeciw wobec liberalizacji przenieść

Jedną z przyczyn trudności wprowadzania instytucji nieliberalnych w UE były duże różnice poziomu bogactwa w poszczególnych krajach i odmienne poziomy zabezpieczeń społecznych. Próba harmonizacji przepisów musiałaby się wiązać z ogromnymi transferami socjalnymi z państw najbogatszych do tych mniej zasobnych.

się może na inne obszary życia publicznego kierowane przez myśl liberalną. W latach 30. ubiegłego wieku opisywany mechanizm przyczynił się do upadku demokracji w wielu państwach europejskich. Kryzys gospodarczy, zapoczątkowany w 2008 r., może natomiast obrócić się przeciwko integracji europejskiej. ■

⁴⁸ Por. J.R. Oneal (2012): *Transforming regional security through liberal reforms*, [w:] T.V. Paul (red.): *International Relations Theory and Regional Transformation*, Cambridge University Press, Cambridge, s. 158–180.

- ² E.B. Haas (1958): *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces, 1950–1957*, London: Stevens & Sons Limited.
- ³ Por. D. Mügge (2011): *From Pragmatism to Dogmatism: European Union Governance, Policy Paradigms and Financial Meltdown*, New Political Economy, vol. 16, nr 2, 185–206.
- ⁴ K. Polanyi (2001): *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston: Bacon Press.
- ⁵ N. Jabko (2006): *Playing the Market. A Political Strategy for Uniting Europe, 1985–2005*, Cornell University Press, Ithaca – London, s. 24, 42, 46, 58.
- ⁶ F. Scharpf (1999): *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford: Oxford University Press, s. 45–47.
- ⁷ N. Jabko (2006), s. 17.
- ⁸ *Ibidem*, s. 63.
- ⁹ *Ibidem*, s. 17, 49, 63.
- ¹⁰ Abdelal R., Meunier S. (2010): *Managed globalization: doctrine, practice and promise*, Journal of European Public Policy, vol. 17, nr 3, s. 350–367.
- ¹¹ J. Story, I. Walter (1997): *Political economy of financial integration in Europe. The battle of the system*, Cambridge: The MIT Press, s. 304.
- ¹² *Completing the Internal Market*, White Paper, Brussels 1985.
- ¹³ *Financial services: Implementing the framework for financial markets: Action plan*, Commission of the European Communities, COM (1999) 232, 11 May Brussels. Jest on określany w literaturze jako *Financial Services Action Plan*.
- ¹⁴ Por. E. Pozner, N. Véron (2010): *The EU and financial regulation: Power without purpose?*, Journal of European Public Policy, vol. 17, nr 3, s. 400–415; D. Mügge (2011): *From Pragmatism to Dogmatism...*, s. 185–206; D. Mügge (2011): *Limits of Legitimacy and the primacy of politics in financial governance*, Review of International Political Economy, vol. 18, nr 1, s. 52–74.
- ¹⁵ L. Quaglia (2010): *Completing the single market in financial services: the politics of competing advocacy coalition*, Journal of European Public Policy, vol. 17, nr 7, s. 1007–1023.
- ¹⁶ L. Quaglia (2010), s. 1010.
- ¹⁷ Por. O. Fioretos (2012): *Creative reconstructions. Multilateralism and European Varieties of Capitalism after 1950*, Cornell University Press, Ithaca – London.
- ¹⁸ E. Pozner, N. Véron (2010), s. 408.
- ¹⁹ *Ibidem*, s. 401.
- ²⁰ D. Mügge (2011): *From Pragmatism to Dogmatism*, s. 191.
- ²¹ O iluzji tego typu założeń przekonuje m.in.: B.E. Harcourt (2012): *The Illusion of Free Markets. Punishment and the Myth of Natural Order*, Cambridge: Harvard University Press.
- ²² D. Mügge (2011): *Limits of Legitimacy...*, s. 60–63.
- ²³ Por. H.-J. Bieling (2003): *Social forces in the making of the New European economy: the case of financial market integration*, New Political Economy, vol. 8, nr 2, s. 203–223.
- ²⁴ Por. A. Roberts (2010): *The Logic of Discipline: Global Capitalism and the Architecture of Government*, Oxford University Press, Oxford – New York.
- ²⁵ N. Dorn (2012): *Render Unto Caesar: EU Financial Market Regulation Meets Political Accountability*, Journal of European Integration, vol. 34, nr 3, s. 205–221.
- ²⁶ W. Mattli, N. Woods (red.): *The Politics of global regulation*, Princeton: Princeton University Press 2009; Baker A. (2010): *Restraining regulatory capture? Anglo-America, crisis politics and trajectories of change in global financial governance*, International Affairs, vol. 86, nr 3, s. 647–663.
- ²⁷ Z. Kudrna (2012): *Cross-Border Resolution of Failed Banks In the European Union after the Crisis: Business as Usual*, Journal of Common Market Studies, vol. 50, nr 2, s. 283–299.
- ²⁸ Por. F. Amtenbrink (2011): *Legal Developments*, Journal of Common Market Studies, Annual Review, s. 165–186.
- ²⁹ M. Moschella (2011): *Searching for a Fix for International Financial Markets: The European Union and Domestic Politico-Economic Changes*, Journal of Contemporary European Studies, vol. 19, nr 1, s. 97–112; J. Buckley, D. Howarth (2011): *Internal Market: Regulating the So-Called 'Vultures of Capitalism'*, Journal of Common Market Studies, Annual Review, s. 123–143.
- ³⁰ Buckley, D. Howarth (2010): *International Market: Gesture Politics? Explaining the EU's Response to the Financial Crisis*, Journal of Common Market Studies, vol. 48, Annual Review, s. 119–141, 138.
- ³¹ Lewarowanie to wykorzystanie mechanizmu dźwigni finansowej podczas inwestowania w instrumenty finansowe. Polega na podwyższaniu zdolności inwestycyjnych w oparciu o zaciągnięte kredyty. Dzięki temu otwiera możliwości generowania dużo większych zysków przy znacznie wyższym ryzyku.
- ³² J. Buckley, D. Howarth (2010), s. 135–136.
- ³³ J. Buckley, D. Howarth (2011), s. 139–140.
- ³⁴ J. Buckley, D. Howarth (2011), s. 130.
- ³⁵ L. Quaglia (2011): *The 'Old' and 'New' Political Economy of Hedge Fund Regulation In the European Union*, West European Politics, vol. 34, nr 4, s. 665–682.
- ³⁶ M. Moschella (2011), s. 106; L. Quaglia (2011), s. 675; N. Dorn (2012).
- ³⁷ L. Quaglia (2011): *The 'Old' and 'New'...*, s. 676.
- ³⁸ G. Morgan (2012): *Supporting the City: economic patriotism In financial markets*, Journal of European Public Policy, vol. 19, nr 3, s. 373–387, 383–385.
- ³⁹ Por. F.W. Scharpf (2002): *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, Journal of Common Market Studies, vol. 40, nr 4, s. 645–670.
- ⁴⁰ Majone G. (1996): *Regulating Europe*, London: Routledge.
- ⁴¹ F.W. Scharpf (2012): *Perpetual momentum: directed and unconstrained?* Journal of European Public Policy, vol. 19, nr 1, s. 127–139.
- ⁴² Höpner M., Schäfer A. (2007): *A New Phase of European Integration, Organized Capitalism in Post-Ricardian Europe*, MPIfG Discussion Paper, 07/4, s. 5, 18–20.
- ⁴³ Szerzej: T.G. Grosse (2008): *Europa na rozdrożu*, Warszawa: ISP, rozdz. 7.
- ⁴⁴ N. Jabko (2006), s. 76–81.
- ⁴⁵ Caporaso J.A., Wittenbrink (2006): *The new modes of governance and political authority in Europe*, Journal of European Public Policy, vol. 13, nr 4, s. 471–480; Bulmer S., Padgett S. (2005): *Policy Transfer in the European Union: An Institutional Perspective*, British Journal of Political Science, vol. 35, nr 1, s. 103–126.
- ⁴⁶ F.W. Scharpf (2002), s. 658.
- ⁴⁷ Hall P., Soskice D. (red.): *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford – New York: Oxford University Press 2001. Na ten temat również: T.G. Grosse (2008): *Europa na rozdrożu*, rozdz. 6.
- ⁴⁸ F.W. Scharpf (2002), s. 650.
- ⁴⁹ Na ten temat: J. Rifkin (2005): *Europejskie marzenie*, Wydawnictwo NADIR, Warszawa.

Wydłużanie się ludzkiego życia jest cywilizacyjnym osiągnięciem i powodem do zadowolenia. Jednakże fakt ten wraz z niską stopą rozrodczości sprawia, że Polska, podobnie jak większość europejskich państw, musi w najbliższej przyszłości zmierzyć się ze zjawiskiem starzejącej się ludności i wynikającymi z tego gospodarczymi wyzwaniem



*Aleksander Surdej
Jan Brzozowski*

Dylematy rozwoju usług opiekuńczych dla osób starszych

Według prognoz GUS z 2009 r. w ciągu następnych 15 lat liczba osób w wieku 65 plus zwiększy się o blisko 2,7 mln, osiągając w 2025 r. 7,8 mln, co stanowić będzie 21 proc. populacji. Rosnący współczynnik obciążenia demograficznego¹, który z 25 w 2007 r. ma wzrosnąć do 42 w 2025 r., generować będzie większe koszty dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Wraz ze wzrostem populacji ludzi dojrzałych przybędzie liczba osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji.

Starzenie się społeczeństwa rodzi nie tylko problem finansowy, ale także problem faktycznej dostępności opieki i opiekunów. W Polsce często bagatelizuje się te wyzwania, deklarując, że poradzą sobie z nimi polskie rodziny i polskie kobiety. Jest to jednak najprawdopodobniej nieprawdziwa, choć uspokajająca prognoza. Polskie rodziny nie mają

już w większości tradycyjnego wielopokoleniowego modelu, gdzie opieka nad pokoleniami odchodzącymi ma miejsce pod dachem wspólnie żyjącej i gospodarującej wielopokoleniowej wspólnoty. Oczekiwania, że opiekę pełnić będą pozostające w domu kobiety zderrza się natomiast z rosnącą i promowaną aktywnością zawodową kobiet².

Nieformalna praca kobiet – nieuchronne zmiany. Obecnie znaczny odsetek kobiet (również w młodszym wieku) w Polsce wykonuje pracę nieformalną, w tym związaną z utrzymywaniem gospodarstwa domowego lub opieką nad dziećmi, osobami starszymi i osobami niesamodzielnymi. Badania przeprowadzone w 2006 r. przez Irenę Kotowską i Irenę Wóycicką na próbie starszych osób wieku produkcyjnego³ wykazały, że w gospodarstwach domowych potrzebujących usług opiekuńczych (zarówno opieki nad dzieckiem, jak i dorosłym wymagającym opieki) usługi te były świadczone praktycznie wyłącznie przez najbliższą rodzinę i krewnych, natomiast korzystanie z zewnętrznych dostawców usług opiekuńczych należało do rzadkości, że

TABELA 1. Plany respondentów związane ze zorganizowaniem swojego życia na stare lata

Jak chciał(a)by Pan(i) zorganizować swoje życie na stare lata, kiedy będzie Pan(i) potrzebował(a) pomocy?	Wskaźniki respondentów według terminów badań	
	XI 2000 (N = 1094)	XI 2009 (N = 1022)
	w procentach	
mieszkać we własnym mieszkaniu, korzystając z doraźnej pomocy osób bliskich – rodziny, przyjaciół, sąsiadów	57	66
mieszkać we własnym mieszkaniu, mając zapewnioną opłaconą przez siebie stałą pomoc osób zajmujących się opieką nad ludźmi starszymi	8	9
mieszkać we własnym mieszkaniu, mając zapewnioną bezpłatną stałą pomoc, np. opieki społecznej, Czerwonego Krzyża, Caritasu lub innych wolontariuszy	3	3
dzielić mieszkanie z dziećmi, wnukami lub dalszą rodziną	20	12
wynająć komuś obcemu pokój lub część mieszkania w zamian za opiekę	0,3	1
mieszkać wspólnie z innymi starszymi ludźmi w celu wzajemnego wspomagania się	2	1
zamieszkać w prywatnym domu spokojnej starości	2	1
zamieszkać w państwowym domu spokojnej starości	1	2
inne rozwiązanie	0,2	1
nie wiem, nie zastanawiałem(am) się nad tym	6	4

Źródło: Polacy wobec ludzi starszych i własnej starości, CBOS, Komunikat z badań, BS/157/2009, Warszawa 2009, s. 11.

względem na niedostępność takiej opcji lub nadmiernie wysoką cenę. Autorki słusznie zauważają, że „uwolnienie kobiet i osób starszych od zobowiązań opiekuńczych poprzez substitucję opieki nieformalnej (wykonywanej przez członków rodziny) opieką formalną jest (...) ważnym czynnikiem podnoszenia aktywności zawodowej tych grup ludności”.

Zmiany modelu rodziny, zagraniczna i krajowa mobilność członków rodziny i aktywność zawodowa kobiet sprawiają, że „opieka nieformalna oparta na sieci krewniczej, dostępnej w miejscu zamieszkania osób wymagających opieki” nie sprostą potrzebom starszych i niesamodzielnych osób i ich rodzin. W takich warunkach konieczne staje się stworzenie nowego modelu opieki (szczególnie nad osobami niesamodzielnymi), w którym znacznie większą rolę odgrywać będą usługi o charakterze „formalnym”, świadczone przez podmioty zewnętrzne (Kotowska i Wóycicka, 2008, s. 10).

Obecne rozwiązania instytucjonalne w zakresie formalnej opieki długoterminowej dla osób niesamodzielnych w Polsce stają się w rosnącym stopniu nieskuteczne. Niektórzy autorzy wskazują na brak uregulowań prawnych w zakresie opieki o charakterze niemedyce- nym czy brak jasnych kryteriów pozwalają-

cych na ocenę stanu niesamodzielnosci osoby potrzebującej opieki (Golinowska, 2010). Zwracają także uwagę na rozproszenie i tak zbyt skromnych środków w formie świadczeń, które zamiast do najbardziej potrzebujących trafiają do wszystkich, oraz na nieprecyzyjne rozdzielanie systemu ochrony zdrowia i opieki społecznej, co prowadzi niekiedy do dublowania zadań albo do wzajemnego „przerzucania” kosztów przez odpowiedzialne za oba wymiary instytucje (Augustyn i inni, 2010).

Mechanizmy i dylematy systemu usług opiekuńczych. Celem systemu usług opiekuńczych jest zapewnienie osobom potrzebującym możliwość podtrzymania adekwatnej jakości życia. Usługi te mogą być dostarczane przez samą rodzinę, komercyjne jednostki usługowe (firmy lub w skrócie rynek) lub przez instytucje publiczne, przy czym w rzeczywistości mogą istnieć mieszane typy zapewniania usług opiekuńczych.

W tradycyjnym społeczeństwie, w którym opieka jest sprawowana przez rodzinę, zadaniem tym obarczana jest kobieta, oczekuje się od niej, że wycofa się z rynku pracy po urodzeniu dziecka, poświęcając swój czas na ich wychowanie, a także opiekę nad niesamodziel-

TABELA 2. Charakterystyka mechanizmów dostarczania usług opiekuńczych

	Rodzina	Rynek	Państwo
Wysokość kosztów dla zainteresowanych	Koszt ukryty w postaci ograniczenia aktywności zawodowej i innych utraconych korzyści	Wysoka cena usług opiekuńczych wysokiej jakości	Usługi bezpłatne lub częściowo płatne
Dostępność	Zależna od struktury (liczby i wieku osób) rodziny i siły więzi emocjonalnych	Usługi dostarczane przez podmioty legalnie wypierane przez „szarą strefę”	Ograniczona wysokością nakładów publicznych
Jakość	Silne emocje przy niepewnych technicznych kwalifikacjach	Niepewność ex ante co do jakości usług	Jakość zapewniania wysoce sformalizowanym systemem certyfikacji

Źródło: Opracowanie własne.

nymi, starszymi członkami rodziny. W takich państwach formalne (zewnętrzne) usługi opiekuńcze (zarówno prywatne, jak i publiczne) były stosunkowo słabo rozwinięte, występowały natomiast narzędzia (w postaci świadczeń społecznych – np. urlopy macierzyńskie) wspierające tradycyjną rolę kobiety. Badania społeczne i obserwacja rzeczywistości wskazują, że tradycyjny model opieki z rodziną i kobietą w roli głównej ulega erozji, rodząc negatywne skutki dla osób starszych i całego społeczeństwa. W takiej sytuacji niezbędne jest istnienie alternatywnych metod dostarczania usług opiekuńczych poprzez państwo we i/lub rynkowe instytucje opieki.

Dostrzegając problemy rodzin z zapewnianiem opieki dla ludzi starszych, wielu niekiedy postuluje rozbudowę administracji socjalnej państwa wraz z przyznaniem ludziom prawa do opieki. Rozwiązanie takie jest jednak kosztowne – postuluje się bowiem całkowite (lub w znacznym stopniu) finansowanie budżetowe realizacji takiego prawa, a równocześnie wiąże się go z rozbudową instytucji publicznych, które z natury rzeczy działają w sposób proceduralnie poprawny, lecz mało elastyczny.

Względy podatkowe oraz uwarunkowania praktyczne sprawiają, że postulat przejścia przez państwo finansowania oraz świadczenia usług opiekuńczych dla ludzi starszych nie jest realizowany, z wyjątkiem niektórych państw skandynawskich.

Wysokie koszty fiskalne ustanowienia powszechnego prawa do opieki oraz niska ela-

styczność usług świadczonych przez administrację skłaniają do poszukiwania takich form dostarczania usług, które łączyć będą odpowiedzialność rodziny (w tym współfinansowanie) z elementami odpowiedzialności publicznej i rynkowej elastyczności świadczenia usług opiekuńczych. Tak ukierunkowane reformy prowadzone są we Francji.

Model opieki we Francji. Do połowy XX w. Francja była państwem, które uosabiało tradycyjny, rodzino-centryczny sposób rozwiązywania problemów opieki⁴. Impulsem do zmian stało się podkreślanie republikańskiego charakteru państwa, w którym uznaje się, że opieka na ludzi i wychowanie obywateli w duchu świeckim i republikańskim nie jest jedynie zadaniem rodzin, ale również i państwa. Wprowadzane zmiany obejmowały początkowo opiekę nad dziećmi. Rozwój narodowego systemu edukacji w okresie powojennym zakładał objęcie edukacją w przedszkolach dzieci od 3. roku życia. Oznaczało to częściowe „uwolnienie” kobiet od obowiązku całodziennej opieki nad dziećmi. W latach 70. natomiast, częściowo pod naciskiem środowisk feministycznych, we Francji zaczęto także rozwijać sieć instytucji realizujących opiekę dzienną nad dziećmi poniżej 3. roku życia (głównie żłobków), co umożliwiała dalszy wzrost aktywności zawodowej kobiet (Klammer i Letablier, 2007).

Jednak bardzo szybko okazało się, że rozwój usług opieki stacjonarnej jest zbyt kosztowny, dlatego też zmieniono strategię. Zgod-

nie z hasłem „wolność wyboru”⁵ w 1985 r. wprowadzono płatny, dwuletni urlop macierzyński dla matek wychowujących trzecie dziecko. Dzięki temu instrumentowi rodzina mogła zdecydować, jaką formę opieki chce zapewnić – zewnętrzną stacjonarną czy też świadczoną przez matkę. Aby obniżyć koszty opieki stacjonarnej, wprowadzono także ułatwienia dla rodzin korzystających z opiekunów zewnętrznych. W 1986 r. wprowadzono przepisy, dzięki którym rodziny zatrudniające nianie mogły odliczyć część kosztów tego zatrudnienia od płaconego przez nie podatku. Dodatkowo składka na ubezpieczenie społeczne pracującej opiekunki była subsydiowana przez państwo. W 1990 r. świadczenie to rozszerzono na rodziny zatrudniające wykwalifikowane opiekunki – również i w tym przypadku, czyli legalnego zatrudnienia pracownika, składka na ubezpieczenie społeczne była w całości pokrywana przez państwo. Z kolei w 1994 r. podniesiono zasiłek wypłacany w okresie urlopu macierzyńskiego, sam zaś urlop przyznano również w przypadku urodzenia drugiego dziecka. W rezultacie doszło więc do ukształtowania następującego wzorca dostarczania usług opiekuńczych: rodziny o wysokim i średnim poziomie dochodu zaczęły zatrudniać opiekunki do dzieci, zaś w przypadku mniej zamożnych Francuzów kobiety decydowały się na urlop macierzyński, rezygnując z aktywności zawodowej (Morel, 2007).

W odróżnieniu od opieki nad dziećmi problem zapewnienia usług opiekuńczych dla osób niesamodzielnych (głównie seniorów) długo pozostawał we Francji niezauważony. Milcząco zakładano, że opiekę taką zapewniają francuskie rodziny, a wsparcie państwa nie jest w tym zakresie potrzebne. Do połowy lat 90. jedyną formą pomocy był zasiłek finanso-

wy dla osób niepełnosprawnych (*ACTP – allocation compensatrice pour tierce personne*), z którego korzystali również francuscy seniorzy. Powody niechętnego zaangażowania państwa we wspieranie starszych osób niesamodzielnych i ich rodzin były dość oczywiste – przede wszystkim związane z kosztami takich świadczeń, kryteriami ich przyznawania, a także ze źródłem ich finansowania.

Obawy przed nadmiernymi kosztami sprawiły, że pierwszy element systemu świadczeń dla osób niesamodzielnych (tzw. PSD – *prestation spécifique dépendance* – utworzony w 1997 r.) wprowadzany został bardzo ostrożnie.

W rezultacie, z tego finansowanego z ogólnych wpływów budżetowych specjalnego zasiłku w okresie jego funkcjonowania korzystało zaledwie 15 proc. (150 tys. osób – por. Silvera, 2010) niesamodzielnych seniorów, co spotkało się z krytyką, że rozwiązanie to jest niewystarczające.

Podstawowym celem wprowadzenia zasiłku PSD było wsparcie rodzin w opiece nad niesamodzielnymi krewnymi poprzez umożliwienie zatrudnienia zewnętrznych opiekunów. Zakładano także, że zewnętrzni opiekunowie będą świadczyli usługi na wyższym

poziomie niż dotychczasowi, niewykwalifikowani opiekunowie nieformalni, będący krewnymi (znajomymi) osoby niesamodzielnej. Jednak poza samym świadczeniem nie stworzono żadnych form wsparcia dla zatrudnienia wykwalifikowanych pracowników w tym sektorze. Większość rodzin korzystających z PSD nie była w stanie sfinansować wyższych kosztów usług świadczonych przez wyspecjalizowane, pozarządowe organizacje non profit. W rezultacie środki finansowe wykorzystywano do zatrudnienia członków rodzin jako formalnych opiekunów lub też do zamówienia usług świadczonych przez pracowni-

W odróżnieniu od opieki nad dziećmi problem zapewnienia usług opiekuńczych dla osób niesamodzielnych, głównie seniorów, długo pozostawał we Francji niezauważony. Milcząco zakładano, że opiekę taką zapewniają rodziny, a wsparcie państwa nie jest w tym zakresie potrzebne.

ków niewykwalifikowanych. Co gorsza, ponieważ kontrola sposobu wydatkowania środków była minimalna, wzrosła liczba nielegalnie zatrudnionych opiekunów (Da Roit i inni, 2007).

Z racji tego, że skutki wprowadzenia zasiłku PSD zostały ocenione negatywnie, w 2002 r. podjęto decyzję o zreformowaniu systemu, wprowadzając nowe świadczenie APA (*allocation personnalisée d'autonomie*). Nowy system miał za zadanie zapewnić wsparcie finansowe wszystkim osobom potrzebującym, a więc również osobom o średnim poziomie niesprawności i wyższych dochodach. Wysokość świadczenia uzależniona jest bowiem od stopnia niesprawności osoby aplikującej, którą ustala się za pomocą sześciostopniowej skali AGGIR: od poziomu GIR1 (osoby całkowicie niesamodzielne) do GIR6 (osoby samodzielne). Tylko osoby, których stan zdiagnozowano na poziomach od GIR1 do GIR4 są uprawnione do tego rodzaju wsparcia (Joël i inni, 2010).

Chociaż APA jest świadczeniem pieniężnym, to od samego początku związane było z finansowaniem precyzyjnie określonego pakietu usług opiekuńczych, ustalonego przez specjalny zespół złożony z pracowników medycznych i socjalnych. W przypadku osób o niskim poziomie dochodów (obecnie poniżej: 670 euro miesięcznie) cały pakiet finansowany jest ze środków publicznych, z kolei powyżej tego progu występuje konieczność współuczestniczenia przez beneficjenta w finansowaniu kosztów opieki⁶. Dlatego też wykorzystywanie środków APA jest losowo, lecz dokładnie kontrolowane. Wymusza to konieczność zatrudnienia (przynajmniej do niektórych zadań) zewnętrznych, profesjonalnych opiekunów – ponieważ tylko oni są w stanie zapewnić specyficzne usługi wskazane w pakiecie. Tym samym APA spełniać miało rolę narzędzia kreującego dodatkowy popyt na usługi opiekuńcze oraz jednocześnie umożliwiać „wolny wybór” dostawcy usług przez osobę niesamodzielną i jej rodzinę. Nadal

bowiem część usług opiekuńczych mogli pełnić (odpłatnie) członkowie rodziny, z wyłączeniem współmałżonka zamieszkującego w tym samym gospodarstwie domowym (Silvera, 2010).

Niestety, wydarzenia 2003 r. pokazały dobitnie, że samo wprowadzenie świadczeń APA nie było wystarczającym, zapewniającym sprawne funkcjonowanie usług opiekuńczych dla osób niesamodzielnych, posunięciem. Fala upałów w sierpniu 2003 r. doprowadziła do śmierci (w wyniku odwodnienia, udarów, szoku termicznego itd.) ok. 15 tys. osób, z czego większość stanowiły osoby starsze (powyżej 65. roku życia) i niesamodzielne (Vandentorren i inni, 2006). Tragiczne skutki fali upałów uświadomiły społeczeństwu francuskiemu i przede wszystkim decydentom politycznym, że ówczesne rozwiązania w zakresie polityki opiekuńczej były niewystarczające. Dlatego zaczęto dostrzegać potrzebę podejścia kompleksowego, zmierzającego do odpowiedniego wspierania rozwoju rynku usług opiekuńczych z uwzględnieniem potrzeb osób niesamodzielnych.

Regulacja rynku usług opiekuńczych.

We Francji usługi opiekuńcze, w tym świadczone na rzecz osób niesamodzielnych, stanowią część sektora określanego nazwą SAP (*services à la personne*), czyli usług świadczonych w domu klienta. Początki instytucjonalizacji tego sektora należy umiejscowić już pod koniec lat 40. XX w.: w 1948 r. utworzona została FEPEM (*Fédération des Particuliers Employeurs*) – federacja reprezentująca interesy prywatnych pracodawców, zatrudniających pracowników sektora SAP. FEPEM miała za zadanie prowadzić lobbing polityczny na poziomie rządowym oraz promować działania zmierzające do poprawy jakości usług i zmniejszania ich kosztów. W 1973 r. powstał IRCM (*Institut Retraite Complémentaire des Emplois*), organizacja wspierająca pracowników sektora SAP i pełniąca rolę prywatnego ubezpieczyciela (oferująca prywatne ubezpie-

czenie emerytalne, od nieszczęśliwych wypadków oraz zdrowotne). Jednak pierwsze instrumenty wspierające rozwój usług świadczonych w domu klienta zostały wprowadzone znacznie później. W 1987 r. implementowano przepis (tzw. zasada 70 plus), dzięki któremu pracodawca powyżej 70. roku życia był zwolniony z opłacania składki na ubezpieczenie społeczne za zatrudnianego pracownika⁷. W 1992 r. wprowadzono ulgę podatkową dla pracodawców sektora SAP: dzięki niej można było odliczyć od przychodów 50 proc. kosztów opłaconych usług. W tym samym roku wprowadzono również eksperymentalny program płatności za usługi za pośrednictwem voucherów CES (*Cheques Emploi Service*), który miał ułatwić załatwianie formalności związanych z zatrudnianiem tzw. dochodzącej pomocy w domu klienta. Wreszcie w 1999 r. wprowadzono specjalną, obniżoną stawkę VAT na usługi SAP w wysokości 5,5 proc. (Ekert i inni, 2009). Jednak wszystkie te posunięcia, mimo że ukierunkowane na rozwój omawianego sektora, były dość niespójne. Nie układały się w koherentny model polityki wobec rynku usług opiekuńczych.

Przełom nastąpił po tragicznych wydarzeniach 2003 r., kiedy to władze francuskie dostrzegły potrzebę kompleksowego podejścia do tworzenia rynku usług opiekuńczych. Badania przeprowadzone wśród potencjalnych użytkowników wykazały, że istnieje szereg poważnych barier rozwoju tego sektora. Po pierwsze, koszt usług opiekuńczych był dla wielu gospodarstw domowych zbyt wysoki. W rezultacie znaczna ich część świadczona była w szarej strefie, w sposób nielegalny (bez formalnej umowy o pracę i opłacania składek

na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne pracownika). Kolejnym problemem okazały się formalności, których należało dopełnić przy zatrudnianiu pracownika – były one zbyt żmudne i skomplikowane, szczególnie dla niesamodzielnych seniorów. Dotyczyło to także sytuacji, gdy w gospodarstwie domowym zatrudniano dochodzącą pomoc domową na kilka lub kilkanaście godzin w tygodniu (a więc nie na pełny etat). Po trzecie, oferta usługowa była trudno dostępna lub wręcz nieistniejąca, przez co sami zainteresowani zamówieniem usług SAP nie wiedzieli, gdzie mogą otrzymać niezbędne informacje. Wreszcie, występował problem zaufania do osób świadczących takie usługi, a także powiązana z tym kwestia niskiej ich jakości (Cer-Phi, 2006).

Aby zlikwidować powyższe bariery, w 2004 r. ówczesny minister pracy i polityki społecznej Jean-Louis Borloo ogłosił tzw. plan spójności społecznej, a więc strategię rozwoju całego sektora SAP. Plan, który wkrótce zaczął być określany od nazwiska polityka go promującego planem Borloo, był realizowany we Francji w latach 2005–2009. Jego podstawowym celem był rozwój rynku SAP i utworzenie 500 tys. nowych regularnych miejsc pracy (Barcet i Bonamy, 2006). Do celów szczegółowych należało: z perspektywy klienta – ułatwienie korzystania z usług SAP wraz z równoczesnym obniżeniem ich kosztów (zarówno finansowych, jak i administracyjnych), z perspektywy pracownika – zwiększenie atrakcyjności zawodu, umożliwienie podnoszenia kwalifikacji i poprawy warunków pracy oraz wynagrodzenia, natomiast z perspektywy przedsiębiorców – promowa-

Badania przeprowadzone w Francji na rynku usług opiekuńczych wykazały, że istnieje szereg barier w rozwoju tego sektora. Koszt tych usług był dla wielu gospodarstw domowych zbyt wysoki, formalności, których należało dopełnić przy zatrudnianiu pracownika, okazywały się zbyt skomplikowane, a oferta usługowa – trudno dostępna lub wręcz nieistniejąca. Występował też problem zaufania do osób świadczących takie usługi oraz niska ich jakość.

nie profesjonalizacji usług SAP poprzez ułatwienia dla funkcjonowania przedsiębiorstw nastawionych na zysk.

Pierwszym istotnym posunięciem było utworzenie w 2005 r. ANSP (*Agence Nationale des Services à la Personne*) – centralnej instytucji odpowiedzialnej za rozwój sektora. Choć ANSP jest instytucją publiczną, nadzorowaną przez ministerstwo pracy i polityki społecznej, to w skład jej rady administracyjnej wchodzi – oprócz przedstawicieli rządu – także reprezentanci związków zawodowych, pracodawców oraz władz lokalnych. Dzięki temu stanowi szczególną platformę do dyskusji i współpracy wszystkich podmiotów zainteresowanych rozwojem usług opiekuńczych. Do podstawowych funkcji ANSP należy: ustalanie odpowiednich kryteriów jakościowych dla usług SAP, monitorowanie jakości świadczonych usług, akredytacja podmiotów świadczących usługi, a także dystrybucja specjalnego vouchera CESU (*chèque emploi-service universel*).

Voucher CESU jest kolejnym, niezwykle istotnym elementem planu Borloo. Wprowadzony w 2006 r. ma za zadanie ułatwić klientom zatrudnianie, opłacanie i rozliczenie kosztów usług SAP, a także korzystanie z ulgi podatkowej. Dla budżetu państwa francuskiego rozpowszechnienie CESU tworzy oczywiste korzyści fiskalne, ponieważ korzystanie z niego sprzyja ograniczaniu szarej strefy – nieewidencjonowanego zatrudnienia w sektorze usług opiekuńczych. Vouchery CESU, czyli bony na usługi SAP, mają dwie formy: CESU *déclaratif* oraz CESU *préfinancé*. W pierwszym przypadku klient wykupuje vouchery w banku, w którym posiada własny rachunek. CESU *déclaratif* służy do opłacania drobnych usług opiekuńczych⁸, przy czym w momencie ich „spieniężenia” w banku przez wykonawcę usługi instytucja finansowa dodatkowo potrąca z konta klienta składkę na ubezpieczenie społeczne. Dla gospodarstw domowych korzystających z dorywczej pomocy zewnętrznych opiekunów korzystanie z vouchera jest korzystne, ponieważ ogranicza

formalności administracyjne związane z zatrudnieniem pracownika do niezbędnego minimum. Ponadto opłacone usługi są ewidencjonowane przez bank klienta, co pozwala na koniec roku fiskalnego skorzystać z ulgi podatkowej: można obecnie odliczyć od przychodów 50 proc. kosztów opłaconych usług (maksymalnie 6 tys. euro) (por. Ekert i inni, 2009).

Z kolei CESU *préfinancé* można zakupić jedynie u akredytowanego dostawcy, wskazanego przez ANSP⁹. Są to vouchery, w których składka na ubezpieczenie społeczne została już na wstępie opłacona przez kupującego. CESU *préfinancé* mogą być wydawane pracownikom przez prywatne przedsiębiorstwa, stanowiąc tym samym dodatkową, niepieniężną formę wynagrodzenia¹⁰. Osoby prawne mogą w ciągu roku przekazać vouchery o wartości do 1 830 euro na pracownika, przy czym te środki można odpisać od dochodu firmy jako koszty operacyjne (do kwoty max. 500 tys. euro rocznie). CESU *préfinancé* mogą być również wydawane przez instytucje prywatne i publiczne: firmy ubezpieczeniowe, fundusze emerytalne oraz władze lokalne i regionalne. W tym ostatnim przypadku łączą się one z innym instrumentem, o którym wspomniano we wcześniejszej części opracowania, a mianowicie ze świadczeniami APA. Istnieje wyraźny trend, by wypłacać je w formie vouchera, co sprzyja skuteczniejszej kontroli nad właściwym wykorzystywaniem tych środków: w 2009 r. 62 proc. beneficjentów (693 tys. osób) otrzymało świadczenie APA w postaci vouchera CESU *préfinancé*.

W celu dalszej popularyzacji voucherów rząd francuski realizuje obecnie kontynuację planu Borloo (tzw. Plan 2), polegającą na wspieraniu popytu na usługi opiekuńcze wśród rodzin i osób niesamodzielnych o niskim poziomie dochodów. W związku z tym w roku 2009 i 2010 1,5 mln osób otrzymało vouchery CESU *préfinancé*, każdy o wartości 200 euro (Ekert, 2010). Ich akcja promocyjna powiązana jest z kampanią społeczną, uświadamiającą Francuzom rosnące potrzeby

osób niesamodzielnym – rok 2010 został oficjalnie nazwany przez prezydenta Nicolasa Sarkozy'ego „rokiem niesamodzielnosci” (Silvera, 2010).

Innym istotnym krokiem na rzecz wspierania rozwoju rynku SAP było zwiększanie atrakcyjności zawodu opiekuna. Tradycyjnie praca w sektorze usług opiekuńczych wiąże się bowiem z niskim prestiżem społecznym, małym wynagrodzeniem i niestabilnością zatrudnienia. Aby zachęcić osoby bezrobotne do podjęcia pracy opiekuna, w 2008 r. wprowadzono nowe świadczenie socjalne RSA (*Revenu social d'activité*). RSA jest instrumentem polityki wspierającej zatrudnienie, który łączy w sobie cechy zasiłku oraz subsydium do wynagrodzenia. Osoby bezrobotne, które otrzymują RSA, mają zapewniony minimalny poziom świadczenia w wysokości 450 euro miesięcznie. Mogą go jednak łączyć z pracą dorywczą (w tym w sektorze SAP) – wówczas RSA jest stopniowo zmniejszane i funkcjonuje jako subsydium do wynagrodzenia, do poziomu 1,04 ustawowej pensji minimalnej SMIC (*salaire minimum interprofessionnel de croissance*, por. Utterwede, 2009). Stworzono także

możliwości łatwiejszego nabywania i potwierdzania kompetencji zawodowych opiekuna poprzez system uznawania wcześniejszych kwalifikacji VAE (*Validation des Acquis de l'Expérience*). Opiekunowie mający udokumentowane doświadczenie zawodowe są oceniani przez panel ekspertów – w przypadku pozytywnej decyzji otrzymują stosowny certyfikat zawodowy, który jest zapisywany w bazie RNCP (*Répertoire National des Certifications Professionnelles*). W latach 2005–2007 75 tys. pracowników skorzystało z takiej możliwości,

w 2010 r. ich liczbę szacowano na 15 tys. (Ekert, 2010).

Model opieki nad niesamodzielnymi.

Działania rządu francuskiego pokazują, że skonstruowanie rynku usług opiekuńczych w sposób, który łączy, wydaje się niemożliwy. Wcześniejsze rozwiązania: odpowiedzialność i swoboda wyboru przynależna jednostce i rodzinie, odpowiedzialność państwa oraz wykorzystanie konkurencji i różnorodności prywatnych świadczeniodawców jest trudne, lecz możliwe. Osiągnięcie satysfakcjonującej równowagi pomiędzy tymi celami jest możliwe jedynie wtedy, gdy stosuje się kompleksowe podejście do problemu rozwoju systemu usług opiekuńczych – gdy pobudza się i stabilizuje równocześnie zarówno popyt, jak i podaż oraz podejmuje działania służące zapewnianiu minimalnej jakości usług. Ten ostatni cel osiągany jest tyleż przez administracyjny nadzór i koncesjonowanie usługodawców, co przez poprawianie informacyjnego wymiaru rynku, udostępnianie informacji o możliwych wyborach, świadczeniodawcach i jakości ich usług. Pobudza to starania samych usługodawców o swoją reputację i uświadamia im znaczenie budowania własnej wiarygodności.

Konstruowanie systemu usług opiekuńczych służy także wspieraniu aktywności zawodowej grup wykluczonych, żyjących na marginesie francuskiego społeczeństwa. Aktywizuje zawodowo kobiety po 50. roku życia oraz osoby pochodzenia imigranckiego, które najprawdopodobniej pozostawałyby zawodowo nieczynne.

Francuski system jest konstruowany i ulepszany tak, aby upodmiotowić (tzw. *empower-*

W 2009 r. zdecydowana większość osób niesamodzielnym we Francji (94 proc. seniorów powyżej 60. roku życia i 75 proc. seniorów powyżej 90 lat) przebywała we własnych gospodarstwach domowych pod opieką rodziny i przyjaciół. Spośród blisko 3,7 mln nieformalnych opiekunów w roku 2008 aż 89 proc. stanowili członkowie najbliższej rodziny – partnerzy, dzieci lub inni krewni osoby niesamodzielnym.

ment) osoby niesamodzielne, stwarzając im realnie większą swobodę wyboru opiekuna dzięki połączonemu wsparciu środków APA, łatwiejszemu dostępowi do informacji o ofercie usługowej oraz dbałości instytucji nadzorczych o zapewnienie jakości świadczonych usług.

Warto zauważyć, że system francuski umożliwia użycie środków publicznych (środków APA) tak, aby nie wypierały one środków własnych rodzin i oszczędności prywatnych, tworzy więc „masę krytyczną” niezbędną do rozwoju prywatnego sektora legalnych usług opiekuńczych. Rola rządu i polityk publicznych jest wciąż ważna i definiująca, lecz nie prowadzi do dominacji sektora usług przez administrację socjalną.

Można więc stwierdzić, że pomimo zmian we Francji nie nastąpiło radykalne zerwanie z modelem opieki, w którym rodzina jest nadal głównym źródłem finansowego wsparcia dla osób niesamodzielnych oraz głównym świadczeniodawcą/opiekunem. W 2009 r. zdecydowana większość osób niesamodzielnych (94 proc. seniorów powyżej 60. roku życia i 75 proc. seniorów powyżej 90 lat) przebywała we własnych gospodarstwach domowych, objęta opieką ze strony rodziny i przyjaciół. Spośród blisko 3,7 mln nieformalnych opiekunów we Francji w roku 2008 aż 89 proc. stanowili członkowie najbliższej rodziny – partnerzy, dzieci lub inni krewni osoby niesamodzielnej (Silvera, 2010). Działania rządu tworzą jednak istotne wsparcie dla rodzin i powiększają ich możliwości wyboru w alokacji czasu między opieką nad niesamodzielną osobą, aktywnością zawodową oraz wypoczynkiem.

Wnioski dla Polski. Od pewnego czasu trwają w Polsce przygotowania do stworzenia systemu opieki nad starszymi osobami niesamodzielnymi. Zakłada się, że początkowo głównym źródłem finansowania takich usług stałoby się przesunięcie – przysługujących obecnie wszystkim osobom, które ukończyły 75 lat – dodatków pielęgnacyjnych w zasiłki przysługujące wyłącznie osobom niesamo-

dzielnym, którym taki status przyznawałyby specjalne komisje. Z czasem natomiast wprowadzona zostałaby obowiązkowa składka pielęgnacyjna. Te pomysły napotkały jednak silny opór, gdyż „przesunięcie” dodatków pielęgnacyjnych jest równocześnie odebraniem uprawnień, przeciwko czemu będą protestować tracący dodatek, a składka jest przedstawiana jako kolejne obciążenie bez świadczeniowego odpowiednika w przyszłości. Chociaż w pakiecie proponowanych zmian pojawiają się racjonalne rozwiązania, to wydaje się, że polscy reformatorzy nie potrafią pokazać, że dzięki zmianom powstaną warunki, w których usługi opiekuńcze będą powszechnie dostępne, dobrej jakości, świadczone przez „profesjonalistów opieki”, a sposób ich finansowania pozwalać będzie na elastyczne łączenie środków publicznych ze środkami rodzin i samych zainteresowanych.

Doświadczenia francuskie mogłyby okazać się przydatne w debacie na temat stanu opieki nad ludźmi starszymi, a może nawet w konstruowaniu polskiej odpowiedzi na problemy starzejącego się społeczeństwa. Podstawową lekcją płynącą z doświadczeń francuskich jest to, iż optymalny pozostaje system mieszany, który inteligentnie łączy odpowiedzialność rodziny z pomocniczym wsparciem państwa, system, który wykorzystuje mechanizm rynkowy oraz prywatną motywację przedsiębiorczą. Finansowe wsparcie państwa nie jest we Francji bezwarunkowym rozdawnictwem zasiłków (dodatków) pieniężnych, a jego forma (vouchery) służy rozwojowi usług, które świadczone są przez podmioty poddane presji regulowanego rynku. Rząd Francji nie uległ przeświadczeniu, że wystarczy finansowe wsparcie państwa dla potrzebujących rodzin, a zwiększająca wybór oferta rynkowa pojawi się sama. Politykę państwa podporządkowano tworzeniu rynku usług opiekuńczych i zapewnianiu jakości prywatnej oferty poprzez administracyjny nadzór, jak i wykorzystanie dbałości o reputację.

Także w przypadku Polski nie wystarczy wprowadzenie pojedynczych, punktowych

rozwiązań. Poszczególne narzędzia powinny składać się na plan, który uruchomi środki finansowe oraz działania, które stworzą niezbędną dla sukcesu masę krytyczną. ■

- ¹ Wskaźnik ten określa liczbę osób w wieku poprodukcyjnym (60 plus dla kobiet i 65 plus dla mężczyzn) przypadającą na 100 osób w wieku produkcyjnym (18–59 dla kobiet i 18–64 dla mężczyzn).
- ² Choć niższa aktywność zawodowa wśród kobiet niż mężczyzn jest zjawiskiem powszechnym, to jednak w porównaniu ze średnią UE sytuacja Polski jest wyjątkowo niekorzystna, szczególnie wśród osób powyżej 55. roku życia. W 2008 r. w Polsce zaledwie 22 proc. kobiet w przedziale wiekowym 55–64 lata było aktywnych zawodowo, podczas gdy w krajach EU 15 było ich 41 proc. Kobiety w Polsce stosunkowo późno wchodzą na rynek pracy i wcześniej go opuszczają, w rezultacie pozostają aktywne zawodowo przez zaledwie 45 proc. życia – o około 10 punktów procentowych krócej niż np. Holenderki czy Dunki (Bukowski i Lewandowski, 2010).
- ³ W badaniach tych grupę respondentów rozszerzono, uwzględniając również osoby będące we wczesnym wieku emerytalnym. Tym samym autorki w swojej analizie uwzględnili kobiety w wieku 50–65 lat oraz mężczyzn w wieku 55–70 lat (Kotowska i Wóycicka, 2008).
- ⁴ Podobnie wyglądała sytuacja w Niemczech, Holandii, Belgii oraz Francji (por. Morel, 2007).
- ⁵ Zderzają się tu dwie filozofie, reprezentowane przez przeciwstawne siły na francuskiej scenie politycznej. Podczas gdy partie lewicowe skłonne są wspierać rozwój instytucji opiekuńczych dla dzieci, prawica opowiada się właśnie za „wolnością wyboru” francuskich rodzin, preferując wsparcie finansowe, które pozwala na samodzielne podjęcie decyzji co do obowiązków rodzicielskich i aktywności zawodowej (por. Klammer i Letablier, 2007). Wspominamy o tym w tym miejscu, gdyż ta sama filozofia działania widoczna jest obecnie w podejściu do opieki nad osobami niesamodzielnymi.
- ⁶ W rzeczywistości oznacza to, że osoba niesamodzielną o wyższym niż minimalny poziom dochodu otrzymuje świadczenie APA, ale w niższej wysokości – umożliwiające sfinansowanie tylko części usług zawartych w pakiecie. Pozostałą część osoba niesamodzielną musi sfinansować z własnej renty bądź emerytury.
- ⁷ Ścisłej ujmując, składka ta była opłacana przez państwo francuskie.
- ⁸ A więc tzw. pomocy dochodzącej – opiekuna, świadczącego usługi przez kilka do kilkunastu godzin w tygodniu.
- ⁹ W 2011 r. we Francji działało sześć podmiotów-emitentów voucherów CESU: Natixis Intertitres, Sodexo Chèques et Cartes de Services, Domiserve, Chèque Domicile, A.C.E. oraz La Banque Postale.
- ¹⁰ Co więcej, od 2009 r. istnieje możliwość przekazania voucheru członkom najbliższej rodziny, dzięki czemu może on służyć do opłacenia kosztów usług opiekuńczych osoby niesamodzielną (Ekert, 2010).

LITERATURA

- Augustyn M., Błędowski P., Czepulis-Rutkowska Z., Łukasik J., Pietruszyńska A., Wilmonska-Pietruszyńska A., Witkowska B., Wyrwicka K., *Opieka długoterminowa w Polsce. Opis, diagnoza, rekomendacje*, Grupa Robocza ds. Przygotowania Ustawy o Ubezpieczeniu od Ryzyka Niesamodzielości przy Klubie Senatorów Platformy Obywatelskiej, Warszawa 2010.
- Barcet A., Bonamy J., *Local Care Services: Reflections on the Conditions of their Emergence and Development*, 'The Service Industry Journal', Vol. 27, Iss. 3, 2006.
- Bretin P., Cochet C., Croisier A., Declercq B., Ledrans M., Mandereau-Bruno L., Ribéron J., Siberan I., Vandentorren S., Zeghnoun A., August 2003 *Heat Wave in France: Risk Factors for Death of Elderly People Living at Home*, 'European Journal of Public Health', Vol. 16, No. 6, 2006.
- Bukowski M., Lewandowski P., *Makroekonomia cyklu życia* [w:] Bukowski M. (red.), *Zatrudnienie w Polsce 2008. Praca w cyklu życia*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2010.
- CerPhi, *Services à la personne: et du côté des utilisateurs? Résultats de l'étude*, Centre d'Etude et de Recherche sur la Philanthropie, Paris, 2006.
- Da Roit B., Le Bihan B., Österle A., *Long-term Care Policies in Italy, Austria and France: Variations in Cash-for-Care Schemes*, 'Social Policy and Administration', Vol. 41, No. 6, 2007.
- Duchêne C., Dufour-Kippelen S., Joël M.-E., Marmier M., *Long-term Care in France*, 'ENEPRI Research Report', No. 77, 2010.
- Ekert S., *The French Approach for fostering legal employment in the households (of the elderly)*, InterVal GmbH, Berlin 2010.
- Ekert S., Holick M., Schwan V., Sommer J., *Entwicklung familienunterstützender Dienstleistungen in Frankreich*, InterVal GmbH, Berlin 2009.
- Golinowska S., *The System of Long-Term Care in Poland*, 'ENEPRI Research Report', No. 83, 2010.
- Hryniewicz J. (red.), *O sytuacji ludzi starszych*, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2012.
- Klammer U., Letablier M.-T., *Family Policies in Germany and France: The Role of Enterprises and Social Partners*, 'Social Policy and Administration', Vol. 41, No. 6, 2007.
- Kotowska I., Wóycicka I. (red.), *Sprawowanie opieki oraz inne uwarunkowania podnoszenia aktywności zawodowej osób w starszym wieku produkcyjnym. Raport z badań*, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2008.
- Morel N., *From Subsidiarity to 'Free Choice': Child- and Elder-care Policy Reforms in France, Belgium, Germany and the Netherlands*, 'Social Policy and Administration', Vol. 41, No. 6, 2007.
- Prognoza ludności na lata 2008–2035*, Główny Urząd Statystyczny, Departament Badań Demograficznych, Warszawa 2009.
- Silvera R., *Care for Dependent Elderly and Gender Equality in France*, External report commissioned by and presented to the EU Directorate-General Employment and Social Affairs, Unit G1 'Equality between women and men', March 2010.
- Surdej A., *Inflow and Outflow of Informal Care Workers in the Case of Poland: Labour Market and Public Policy Implications* [w:] Heid S. (red.), Joost S., Larsen A., *Illegal Employment in Europe. The Situation in Private Homes of the Elderly*, Rainer Hampp Verlag, München 2009.
- Utterwede H., *Sarkozys Wirtschafts- und Sozialreformen. Eine Zwischenbilanz*, 'Aktuelle Frankreich-Analysen', Nr. 22, Januar 2009, Deutsch-Französisches.

Konflikt na linii pracodawca – pracownicy rodzi negatywne konsekwencje dla wszystkich jego uczestników. W interesie pracodawcy leży to, by praca toczyła się harmonijnie, nieprzerwanie i w dobrej atmosferze, która ma wpływ na wydajność pracy i zatrudnienie. Pracownicy chcą wówczas wykorzystywać energię dla właściwego wykonywania powierzonych im obowiązków i zaprojektowania rozwiązań sprzyjających poprawie funkcjonowania zakładu

Piotr Rogowiecki
Grzegorz Byszewski

Spory zbiorowe w latach 2007–2011: od mediacji do sądu

Każdy konflikt utrudnia współpracę i osiąganie celów, zarówno dla pracodawcy, jak i pracownika. Dlatego ustawodawca stworzył system rozstrzygania w trudnych sprawach i zawarł go w ustawie z 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Nieodłącznym elementem tego systemu jest mediacja*.

Spór zbiorowy może dotyczyć warunków pracy, płacy lub świadczeń socjalnych oraz praw i wolności związkowych pracowników. Analiza przedmiotu sporów z ostatnich lat pokazuje, że przeważają te o warunki płacy (w zależności od roku, od 40 proc. do ponad 70 proc. rejestrowanych sporów). Co ciekawe, w tym samym dniu co ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych zostały uchwalone ustawy dające podstawę do funkcjonowania partnerów społecznych, czyli ustawa o związkach zawodowych i ustawa o organizacjach pracodawców.

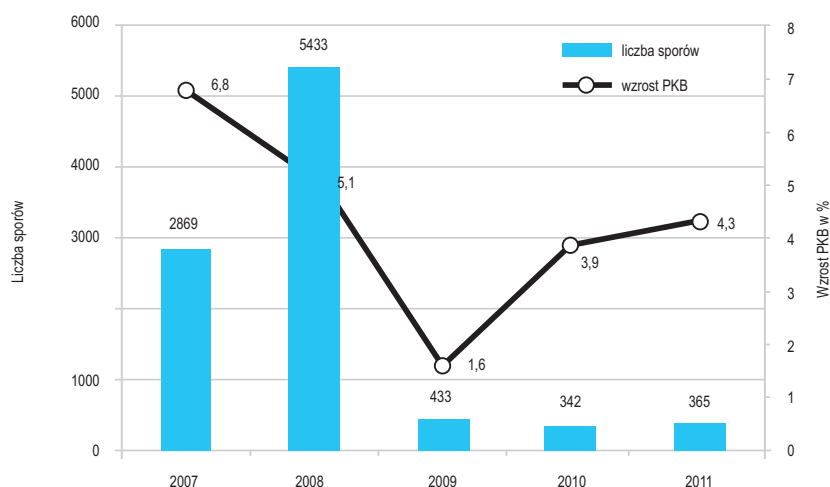
Kontrowersyjna ustawa. Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych jest dość kontrowersyjna i może być różnie oceniana przez

pracowników i pracodawców. Każda ze stron ma wątpliwości i trudności w jej stosowaniu.

Ustawa była modyfikowana osiem razy. Dwa razy regulowano zasady wyboru i wynagradzania mediatora, pozostałe modyfikacje były nieistotne i wynikały ze zmian innych ustaw. Sama ustawa od momentu powstania nie ulegała jednak istotnym przeobrażeniom.

Warto zwrócić uwagę także na statystykę przedstawiającą liczbę sporów zarejestrowanych oraz liczbę już rozwiązanych. Jest ona zaburzona w sytuacji, gdy jedna grupa zawodowa występuje z licznymi żądaniem i rejestruje wiele sporów. Taka sytuacja miała miejsce zarówno w 2007 r., jak i w 2008 r. W 2007 r. protestowali lekarze, pielęgniarki, położne i nauczyciele oraz pracownicy niepedagogiczni, zaś w 2008 r. – nauczyciele. Jeśli jednak spojrzymy na pozostałe lata, w których nie występowały żadne masowe protesty, okazuje się, że prawie co trzeci spór znajduje rozwiązanie (zostały spełnione oczekiwania pracowników). Wynik ten wydaje się korzystny dla pracowników, co mogłoby

* Artykuł powstał w ramach projektu „Mediator pilnie poszukiwany”, który jest współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Autorzy są ekspertami Pracodawców RP.

WYKRES. Liczba sporów zbiorowych i wzrost gospodarczy w Polsce w latach 2007–2011

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy.

świadczyc o tym, że ustawa zawiera rozwiązania pozwalające im skutecznie dochodzić roszczeń.

Na początek mediacja. Spór zbiorowy powstaje w dniu wystąpienia przez związek zawodowy do pracodawcy z żądaniami, pod warunkiem, że nie uwzględni wszystkich wymagań w terminie określonym w wystąpieniu (nie krótszym niż 3 dni). Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych nakłada na pracodawcę obowiązek niezwłocznego podjęcia rokowań, w celu zakończenia sporu w drodze porozumienia. Gdy te się nie powiedzą, rozpoczyna się postępowanie mediacyjne, które ma charakter obligatoryjny. Mediacja poprzedza inne metody rozstrzygania sporów zbiorowych, tj. akcję strajkową lub w przypadku nieskorzystania z prawa do strajku – postępowanie przed kolegium arbitrażu społecznego.

W latach o stosunkowo wysokim wzroście gospodarczym (2007, 2008) liczba sporów zbiorowych była zdecydowanie wyższa niż w okresie, gdy wzrost gospodarczy był ujemny.

Zarówno rok 2007, jak i 2008 były okresami specyficznymi. W pierwszym z nich wynik zawyżają żądania płacowe lekarzy, pielęgni-

rek i położnych oraz nauczycieli i pracowników niepedagogicznych. Natomiast w 2008 r. większość sporów wynikała z protestu nauczycieli. Choć spełnienie postulatów tej grupy zawodowej było możliwe jedynie poprzez zmiany prawne, spory zbiorowe i tak miały miejsce.

W kolejnych dwóch latach liczba sporów zbiorowych gwałtownie zmalała. Jeżeli dołożymy do tego informacje, że w 2006 r. liczba takich, które zostały zgłoszone do okręgowych inspektoratów pracy wyniosła 659, to okazuje się, że po usunięciu czynników nadzwyczajnych intensywność sporów (rozumiana ilościowo) jest względnie stabilna i nie reaguje gwałtownie na zmianę dynamiki PKB.

Żądania organizacji związkowych. Liczba żądań organizacji związkowych dotyczących warunków płacy w latach 2007–2011 wynosiła odpowiednio: 3 405, 3 761, 508, 391, 489. W ujęciu procentowym zestawienie to wygląda następująco: 39 proc., 32,9 proc., 52 proc., 63 proc., 62 proc. Okazuje się więc, że więcej niż połowa żądań organizacji związkowych dotyczy wynagrodzeń, w sytuacji gdy wzrost gospodarczy jest niski. Wydaje się, że powinno być odwrotnie. Przecież pogorszenie się koniunktury wymusza na pracodaw-

cach ostrożne szafowanie wielkością funduszu płać w obawie przed spadkiem portfela zamówień. Trzeba jednak brać pod uwagę, że podane wartości procentowe są wynikiem względnym wyciągniętym z niewielkiej liczby sporów. Dlatego nie można go ekstrapolować na całą gospodarkę i stawiać tezy, że związki zawodowe funkcjonują w oderwaniu od realiów ekonomicznych. Tym bardziej, że w najtrudniejszych gospodarczo momentach 2009 r. załogi wraz ze swoim pracodawcą dochodziły do porozumień ograniczających okresowo wynagrodzenia celem ochrony miejsc pracy.

Przedmiotem sporów zbiorowych są jednak nie tylko warunki płacy. Konflikty dotyczące praw i wolności związkowych w latach 2007–2011, wyglądały następująco: 19 proc., 0,3 proc., 7 proc., 4 proc., 4 proc.

Same organizacje związkowe w ostatnich latach nie widzą problemu w obszarze przestrzegania praw i wolności związkowych. Wyjątkiem jest tu rok 2007. Jednak, co do zasady, sytuacja w omawianym obszarze jest dobra. W zakresie sporów zbiorowych dotyczących warunków pracy sytuacja w latach 2007–2011 przedstawiała się odpowiednio: 4 proc., 20,7 proc., 11 proc., 11 proc., 12 proc. Za znaczący należy uznać ponad 10-procentowy udział sporów dotyczących warunków pracy, tj. np.: wprowadzenia dodatkowych płatnych przerw, poprawy warunków higieniczno-sanitarnych, uzupełnienia zatrudnienia do takiego stanu, który da gwarancję właściwego funkcjonowania danego zakładu.

Jeśli chodzi o spory dotyczące świadczeń socjalnych w latach 2007–2011, to ich udział w ogóle spraw przedstawia się odpowiednio: 3 proc., 0,4 proc., 6 proc., 6 proc., 7 proc. Konflikty z pracodawcą dotyczące świadczeń socjalnych nie są istotną częścią ogółu sporów zbiorowych. Sytuacja w tym obszarze jest stabilna i nie ma przesłanek ku temu, aby sądzić, że w najbliższym czasie to się zmieni.

Przeprowadzona analiza dowodzi, że po usunięciu czynników nadzwyczajnych (jakie

zaistniały w badanym czasokresie) liczba sporów zbiorowych jest stosunkowo stabilna. Czy oznacza to, że nie istnieje jakakolwiek zależność pomiędzy koniunkturą gospodarczą (dynamiką PKB) a liczbą sporów? Dane za lata 2007–2011 nie pozwalają na to pytanie udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Co prawda, graniczne wartości wzrostu gospodarczego wyniosły 1,6 proc. i 6,8 proc., nie jest to jednak różnica na tyle duża, aby wyciągać jednoznaczne wnioski. Niemniej jednak przeprowadzona analiza pozwala postawić tezę, że zmiana dynamiki PKB nie ma decydującego znaczenia dla liczby sporów zbiorowych. Dużo ważniejsze są sytuacje w poszczególnych branżach (grupach zawodowych). Niepokoje w jednej z nich mogą doprowadzić do kilkukrotnego wzrostu liczby sporów w stosunku do roku poprzedniego, o ile w danej branży funkcjonuje wielu pracodawców. Analiza danych pozwala także stwierdzić, że zmiana dynamiki PKB nie ma znaczącego wpływu na charakter prowadzonych sporów zbiorowych. Można zaryzykować tezę, że w odniesieniu do liczby i charakteru tych sporów większe znaczenie ma sytuacja w poszczególnych zakładach pracy niż ogólna koniunktura gospodarcza. Ta ostatnia nie przekłada się bowiem równomiernie na branże i przedsiębiorstwa.

Przed instancjami sądowymi. W ciągu ostatnich 21 lat Najwyższy Sąd Administracyjny, Sąd Najwyższy i Trybunał Konstytucyjny wydawały decyzje w sprawie ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych w sumie 21 razy^{**}. Spory sądowe dotyczyły legalności strajku, definicji sporu zbiorowego, uprawnień pracowników i pracodawców w trakcie trwania sporu oraz zasad jego prowadzenia. Wiele z nich było ważnych i wyjaśniało ustawowe przepisy. Statystyka ilościowa orzecznictwa nie wskazuje na większe problemy w funkcjonowaniu ustawy o sporach zbiorowych.

^{**} Według bazy LEX SIGMA online.

Jednak już analiza wypowiedzi ekspertów ze strony pracodawców wskazuje na konieczność jej nowelizacji i dostosowania do obecnych realiów gospodarczych.

I tak np. termin trzech dni, w ciągu których przedsiębiorca chcący uniknąć wejścia w spór zbiorowy z pracownikami musi ustosunkować się do ich żądań, jest zdecydowanie za krótki. Pracownicy mogą długo przygotowywać swoje postulaty i zgłosić je w momencie, który jest dla nich wygodny. Warto dodać, że przedsiębiorca ma trzy dni, a nie trzy dni robocze, na udzielenie pracownikom odpowiedzi. W przypadku skomplikowanej struktury właścicielskiej lub zarządczej, istnieniu wielu filii lub posiadania organów decyzyjnych poza granicami kraju może się okazać, że ustawowy termin nie jest możliwy do spełnienia. Zasadne wydaje się więc wydłużenie tego terminu do co najmniej 7 dni.

Podkreślana jest nierówność stron w zakresie obowiązku przystąpienia do rokowań. Podczas gdy ustawa nakazuje pracodawcy niezwłoczne przystąpienie do rokowań, a każde opóźnienie uprawnia pracowników do rozpoczęcia strajku oraz podlega karze grzywny, pracownicy mogą do nich nie przystąpić bez dalszych konsekwencji. W takiej sytuacji przedsiębiorca nie ma żadnych instrumentów prawnych i nie może zmobilizować drugiej strony do podjęcia próby porozumienia się. Zasadne wydaje się więc zrównanie zobowiązań i sankcji odnoszących się do niezwłocznego podejmowania rokowań dla strony związkowej oraz dla przedsiębiorców albo zniesienie kar i zobowiązań nałożonych jedynie na przedsiębiorców. Tylko takie zmiany wyrównają pozycję obydwu stron.

Przedsiębiorcy podkreślają, że ustawa sprawia wiele problemów w zakresie braku określenia reprezentatywności związków zawodo-

wych. Obecnie każdy związek może być stroną sporu zbiorowego, toteż w przedsiębiorstwach, w których istnieje ich kilka lub kilkanaście, nie jest możliwe efektywne zawieranie kompromisów. W takiej sytuacji każda ze stron może de facto blokować zawarcie porozumienia. W związku z tym ustawowe określenie reprezentatywności związków mogłoby zwiększyć szansę na szybkie zawarcie kompromisu.

Wielokrotnie podkreśla się, że strona pracownicza bardzo szeroko określa swoje uprawnienia wynikające z definicji sporu zbiorowego. Prof. Michał Romanowski z Uniwersytetu Warszawskiego uważa, że

Zmiana dynamiki PKB nie ma decydującego znaczenia dla liczby sporów zbiorowych. Dużo ważniejsze są sytuacje w poszczególnych branżach, czyli grupach zawodowych.

w ustawie brakuje obowiązku informowania przedsiębiorcy z co najmniej dwutygodniowym wyprzedzeniem o rozpoczęciu strajku. Pozwoliłoby to firmie przygotować się na taką sytuację oraz ewentualnie wystąpić do sądu z wnioskiem o sprawdzenie legalności strajku. Gdyby istniały podejrzenia co do tego, że przesłanką rozpoczęcia sporu jest kwestia niepodlegająca ustawie

o sporach zbiorowych, sąd mógłby zawczasu zakazać akcji strajkowej, bez ponoszenia strat materialnych przez firmę.

Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych jest ważnym instrumentem realizacji uprawnień związków zawodowych, a 21 lat jej obowiązywania pokazało, że odgrywa ona ważną rolę w życiu społecznym i gospodarczym. Zmiany, jakie zaszły w ostatnim dwudziestoleciu w gospodarce, powodują, że warto powrócić do ustawy i ponownie spojrzeć na to, jak w dzisiejszych czasach można zwiększyć efektywność rozwiązywania sporów zbiorowych z korzyścią dla obydwu stron. Wszelkie zmiany muszą się jednak odbywać na drodze dialogu społecznego. ■

W maju 2012 r. NSZZ „Solidarność” przedstawiła projekty ustaw, które dotyczą zatrudnienia prekaryjnego. Przewidują one zmiany w unormowaniu dotyczącym pracy tymczasowej, a także w systemie ubezpieczeń społecznych. Jest to odpowiedź strony związkowej na patologie występujące w pracy tymczasowej i stosowaniu umów cywilnoprawnych

Anna Reda

Zatrudnienie prekaryjne – propozycje rozwiązań

Pracy tymczasowej czy umów cywilnoprawnych jako podstaw zatrudnienia nie należy z założenia oceniać jednoznacznie negatywnie. Nie można jednak nie zauważyć daleko idących nadużyć występujących przy tego rodzaju formach zatrudniania pracowników. Wystarczy zatem, że zarówno praca tymczasowa, jak i umowy cywilnoprawne, będą stosowane zgodnie z ich przeznaczeniem¹.

Pisząc o zatrudnieniu prekaryjnym, konieczna jest uwaga terminologiczna. W piśmiennictwie używa się bardzo różnych pojęć, których celem jest określenie niepewnych form zatrudnienia – zatrudnienie elastyczne, nowe, nietypowe, niestandardowe, a także zatrudnienie prekaryjne². W ostatnim czasie dosyć popularnym tematem jest tzw. „zatrudnienie śmieciowe”. Zatrudnienie prekaryjne to pojęcie, które można kojarzyć z pojęciem zatrudnienia niepewnego. Skłania do tego obserwowany w ostatnich latach proces odchodzenia od zatrudnienia pracowniczego w oparciu o umowę o pracę na czas nieokreślony, a na popularności zyskują nowe, ale

niepewne formy zatrudnienia, tzn. niezapewniające stabilizacji.

Transformacja modelu pracy. Katalog przyczyn i źródeł popularności prekaryjnych form zatrudnienia jest dosyć obszerny. Od pewnego czasu obserwujemy w świecie proces transformacji modelu pracy i pojawiania się coraz to nowszych elastycznych form zatrudnienia³. Bardzo skrótowo odnosząc się do tych trendów, wyróżnić można najważniejsze, a sprowadzane są one z reguły do trzech głównych: globalizacja (tworzenie globalnego rynku), informatyzacja (rozwój najnowszych technologii), indywidualizacja (dostosowanie pracy do życia, a nie odwrotnie)⁴.

Poza wyróżnianiem w piśmiennictwie różnych trendów sprzyjających zatrudnieniu niepewnemu należy także zauważyć, że istotna w tym zakresie jest rola państwa jako legislatora. Odnosząc się do przyczyn zatrudnienia niepewnego, należy odnotować, że ważnym czynnikiem zachęcającym pracodawców do stosowania tego rodzaju form zatrudnienia i jednocześnie zmuszającym osoby podejmujące pracę w ramach tych form zatrudnienia jest polityka państwa i stanowisko ustawodawcy. W ostatnim czasie coraz częściej takie opinie pojawiają się w piśmiennictwie. Przykładem nieskutecznego uregulowania jest art. 25¹ Kodeksu pracy dotyczący zatrudnienia na podstawie umowy o pracę na czas określony.

Właśnie to uregulowanie, które z założenia miało ograniczyć zatrudnienia na czas określony, a w istocie promuje tę formę zatrudnienia, sprzyja jego rozwojowi i zachęca do jej stosowania pracodawców⁵. W przypadku umów o pracę na czas określony można przytoczyć dosyć ostrą, ale i trafną, opinię B. Wagner, która pisze, że „nieznośny jest bałagan regulacyjny tej materii, wynikający z nieprze-myślanych, przypadkowych i chaotycznych nowelizacji Kodeksu pracy oraz braku koordynacji z jego przepisami przepisów szczególnych”⁶. Niestety wiele pojawiających się regulacji jest tak skonstruowanych, że sprzyja zatrudnieniu niepewnemu. Inna rzecz, że takie jawne wady ustawodawstwa nie są usuwane, a obowiązują przez lata i są źródłem wielu różnorodnych interpretacji. Oczywiście stanowisko państwa jako legistatora nie jest jedyną przyczyną promowania zatrudnienia niepewnego, ale jedną z wielu.

Projekt dotyczący pracy tymczasowej.

Projekty NSZZ „Solidarność” mają na celu uporządkowanie niektórych obowiązujących regulacji. W projekcie dotyczącym ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych⁷ przewiduje się wprowadzenie skuteczniejszych rozwiązań ochronnych w odniesieniu do osób wykonujących pracę tymczasową, już przewidzianych w ustawie.

Należy podkreślić, że projekt nie ma na celu wprowadzenia bardziej rygorystycznego modelu pracy tymczasowej w Polsce. Polski model pracy tymczasowej wzorowany był na modelu francuskim, który zakłada ograniczenia w jej stosowaniu (polegające m.in. na konieczności rejestracji agencji, procedury uzyskania certyfikatu, określeniu przesłanek pracy tymczasowej oraz maksymalnego okresu świadczenia pracy tymczasowej), i jest uznawany za wyjątkową, a nie powszechnie dostępną podstawę zatrudnienia⁸. Wśród modeli pracy tymczasowej w Europie występują różne formy, ale ostatecznie można wyróżnić trzy. Pierwszy z nich polega na braku ustawowego określenia tej formy zatrudnienia lub wprowadzenia skromnej regulacji (Dania, Finlandia, Anglia i Irlandia). Drugi określa w przepisach

regulację dotyczącą relacji pomiędzy agencją, pracodawcą użytkownikiem i pracownikiem (Niemcy, Austria, Hiszpania, Holandia), a trzeci, ostatni, charakteryzuje się szczegółową reglamentacją tej formy zatrudnienia, w ramach której ustala się wyraźnie status pracownika tymczasowego (Francja, Belgia, Włochy, Portugalia, Grecja)⁹.

W przypadku polskiego modelu pracy tymczasowej, o ile może zostać uznany za rygorystyczny, jego regulacja nie jest skuteczna. W projekcie NSZZ „Solidarność” przewiduje się usunięcie niedoskonałości ustawy. Warto zauważyć, że część rozwiązań zawartych w dokumencie ma swoje źródła w projekcie indywidualnego Kodeksu pracy¹⁰. Z projektu indywidualnego Kodeksu pracy pochodzi propozycja wprowadzenia konsekwencji naruszenia przez pracodawcę użytkownika przepisów ustawy, a także propozycja wprowadzenia odpowiedzialności solidarnej pracodawcy użytkownik i agencja pracy tymczasowej ponoszą wobec pracownika tymczasowego.

Przede wszystkim w projekcie przewiduje się wprowadzenie konsekwencji naruszenia przez pracodawcę użytkownika przesłanek pracy tymczasowej (art. 2 pkt 3 ustawy)¹¹ i maksymalnego okresu wykonywania pracy tymczasowej (art. 20 ustawy)¹². Właśnie w razie odstąpienia od przesłanek pracy tymczasowej zawartych w ustawie proponuje się przekształcenie terminowej umowy o pracę zawartej przez agencję z pracownikiem tymczasowym w umowę o pracę na czas nieokreślony zawartej z pracodawcą użytkownikiem. Ostatnia zmiana art. 20 ustawy całkowicie pozwoliła na omijanie limitu czasowego trwania zatrudnienia tymczasowego i zalegalizowanie patologii¹³. Jest to zatem przepis, który obecnie, mimo jego wcześniejszych zmian, pozwala na kierowanie tego samego pracownika do tego samego pracodawcy użytkownika przez różne agencje pracy tymczasowej. W konsekwencji ograniczenie czasowe przewidziane w ustawie pozwala na wykonywanie pracy tymczasowej przez okres dłuższy niż określony w art. 20 ustawy.

W projekcie przewiduje się także rozszerzenie zastosowania niektórych przepisów

ustawy w odniesieniu do osób zatrudnianych przez agencje pracy tymczasowej na podstawie umów cywilnoprawnych. Agencje pracy tymczasowej mogą stosować, obok zatrudnienia pracownika tymczasowego na podstawie umowy o pracę, także umowy cywilnoprawne na podstawie art. 26 ustawy. Z raportów dotyczących działalności agencji zatrudnienia wynika jednak, że agencje pracy tymczasowej nadużywają umów cywilnoprawnych jako podstawy zatrudnienia¹⁴. W projekcie postuluje się rozszerzenie zastosowania przepisów ochronnych ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych do osób kierowanych do pracy tymczasowej na podstawie umów cywilnoprawnych (m.in. art. 2 ust. 1 pkt 3 dotyczący przesłanek pracy tymczasowej, art. 15–16 dotyczących równego traktowania w zatrudnieniu, art. 20 dotyczący maksymalnego okresu wykonywania pracy tymczasowej). W projekcie wzmacnia się także rolę związków zawodowych działających u pracodawcy użytkownika w zakresie korzystania przez niego z pracowników tymczasowych poprzez wprowadzenie procedury uzgodnień, która mogłaby przyczynić się do ochrony pracowników stałych pracodawcy użytkownika. Warto podkreślić, że problematyka zatrudnienia poprzez agencje pracy tymczasowej na podstawie umów cywilnoprawnych stała się już przedmiotem rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego, który stwierdził, że zastosowanie przepisu art. 22 § 1¹ Kodeksu pracy nie jest wyłączone do zatrudnienia osób skierowanych do pracy tymczasowej na podstawie umowy prawa cywilnego¹⁵.

Ochronę stałych pracowników pracodawcy użytkownika ma także propozycja odnosząca się do dawnego art. 3 ustawy (uchylony). Projekt nawiązuje do prezydenckiego projektu ustawy z 2009 r., którego celem było wprowadzenie regulacji w sposób pełniejszy zabezpieczającej pracowników pracodawcy użytkownika przed rozwiązywaniem z nimi umów o pracę w celu zastąpienia ich pracownikami tymczasowymi. Wprowadzenie przepisu art. 8 pkt 3 w nowym brzmieniu miałoby zapobiec sytuacji, w której rodzaj i miejsce wykonywanej pracy przez pracownika pracodawcy użyt-

kownika w całości lub w części odpowiadać będzie rodzajowi pracy i miejscu jej wykonywania przez pracownika tymczasowego.

Zmiany zaproponowane przez NSZZ „Solidarność” można podzielić na dwie grupy. Powyżej omówiona grupa rozwiązań to takie, które mają na celu wzmocnić ochronę pracowników tymczasowych i pracowników stałych pracodawcy użytkownika. Druga grupa to rozwiązania zmierzające do wzmocnienia kontroli działalności agencji zatrudnienia zajmującymi się pracą tymczasową. Do nich zaliczyć można proponowane rozszerzenie obowiązków marszałka województwa o uprawnienie do wykreślenia agencji zatrudnienia z rejestru, a zwłaszcza agencji pracy tymczasowej, jeżeli narusza ona przepisy ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych. W razie stwierdzenia w toku kontroli wykroczenia polegającego na naruszeniu przepisów komentowanej ustawy w zakresie warunków prowadzenia agencji zatrudnienia właściwy inspektor pracy występuje z wnioskiem do właściwego sądu o ukaranie osób odpowiedzialnych za stwierdzone nieprawidłowości. Projekt przewiduje także wprowadzenie obowiązku dołączenia informacji o zabezpieczeniu zobowiązań finansowych przez agencję pracy tymczasowej. Świadczyłoby to o wiarygodności finansowej agencji pracy tymczasowej i było potwierdzeniem jej wypłacalności.

Projekt dotyczący zmian w systemie ubezpieczeń społecznych.

Drugi z projektów NSZZ „Solidarność” o zmianie ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁶ również ma na celu ograniczenie niepewnych form zatrudnienia, a głównie dotyczy umowy o dzieło. Poprzez oskładkowanie niektórych form zatrudnienia powinno nastąpić zwiększenie przychodów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Obecna regulacja ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych pozwala na rozwój prekaryjnych form zatrudnienia, ponieważ osoby świadczące pracę w ramach tzw. samozatrudnienia oraz na podstawie umów cywilnoprawnych opłacają składkę na ubezpieczenia społeczne od niższej niż pracownicy podstawy wymiaru.

W projekcie przewiduje się utrzymanie wyłączenia z obowiązku ubezpieczeń emerytalnego i rentowych zleceniobiorców, którzy są uczniami gimnazjów, szkół ponadgimnazjalnych, szkół ponadpodstawowych i studentów do ukończenia 26 lat.

W uzasadnieniu do projektu postuluje się wprowadzenie stosowania w miarę jednolitych zasad ponoszenia kosztów ubezpieczenia społecznego bez względu na podstawę prawną świadczenia pracy przez ubezpieczonego. Projekt przewiduje rozszerzenie zakresu podmiotowego obowiązku ubezpieczenia społecznego i objęcie nim ubezpieczeń emerytalnych i rentowych, także osób świadczących pracę na podstawie umowy o dzieło, osób pobierających zasiłek przedemerytalny lub świadczenie przedemerytalne oraz członków rad nadzorczych pobierających z tego tytułu wynagrodzenie posiadających miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i niepodlegających obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z innego tytułu. Takie osoby będą mogły przystąpić do ubezpieczenia chorobowego na zasadzie dobrowolności, będzie można ich również objąć obowiązkiem ubezpieczenia wypadkowego.

W projekcie proponuje się rezygnację z hierarchizacji różnych tytułów ubezpieczenia społecznego. Osoby spełniające jednocześnie warunki do objęcia ich obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi z więcej niż jednego tytułu podlegałyby tym ubezpieczeniom z każdego z tych tytułów. Osoby prowadzące więcej niż jeden rodzaj pozarolniczej działalności (np. osoby wykonujące wolny zawód i prowadzące jednocześnie działalność gospodarczą) podlegałyby obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu każdego z rodzajów pozarolniczej działalności.

Kolejne z proponowanych rozwiązań to podwyższenie minimalnej podstawy wymiaru

składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, jaką zadeklarować może osoba prowadząca pozarolniczą działalność – z 60 proc. przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia do kwoty przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Jednocześnie proponuje się wykreślić przepis art. 18a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, który przewiduje stosowanie ulgowej najniższej możliwej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe wynoszącej 30 proc. minimalnego wynagrodzenia przez pierwsze dwa lata od rozpoczęcia przez ubezpieczonego prowadzenia działalności gospodarczej.

Sąd Najwyższy dostrzega problem nadużywania umów o dzieło i stosowania ich w miejsce cywilnoprawnych umów o świadczenie usług. Zatrudnienie w oparciu o umowę o dzieło wiąże się z obniżeniem kosztów pracy oraz negatywnymi skutkami w zakresie ubezpieczeń społecznych.

W praktyce problemem jest zastępowanie umów o pracę umowami cywilnoprawnymi. Nie jest to zagadnienie nowe, ale od jakiegoś czasu widoczne stosowanie umów o dzieło w miejsce innych umów cywilnoprawnych podlegających obowiązkowi ubezpieczenia społecznego. Trzeba zauważyć, że umowa o dzieło jest objęta zakresem ubezpieczenia społecznego, ale jedynie wtedy, gdy została zawarta z własnym pracodawcą lub z podmiotem trzecim, a praca jest świadczona na

rzecz pracodawcy (art. 8 ust. 2a ustawy o s.u.s.). Sąd Najwyższy wyjaśnił także, że to pracodawca, którego pracownik wykonuje na jego rzecz pracę w ramach umowy o dzieło zawartej z osobą trzecią, jest płatnikiem składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe z tytułu tej umowy¹⁷.

Problematyka objęcia ochroną socjalną zatrudnionych w oparciu o umowę o dzieło należy do kontrowersyjnych. K. Antonów zauważa, iż kryterium, od którego uzależnione jest opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne (w postaci zarobkowania u swojego pracodawcy czy nie), może zostać uznane za różnicujące sytuację osób wykonujących pracę i sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji)¹⁸. Można także spotkać opinię, iż obejmowanie zabez-

pieczeniem socjalnym wykonawcy dzieła – jako umowy rezultatu nastawionej na krótki czas realizacji – nie jest uzasadnione¹⁹.

Warto także odnotować, że Sąd Najwyższy dostrzega problem nadużywania umowy o dzieło i stosowania jej w miejsce cywilnoprawnych umów o świadczenie usług. Zatrudnienie w oparciu o umowę o dzieło wiąże się z obniżeniem kosztów oraz skutkami w zakresie ubezpieczeń społecznych. W wyroku z dnia 6 kwietnia 2011 r.²⁰ Sąd Najwyższy uznał, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych może – wbrew nazwie umowy – zakwalifikować pracę tłumacza języka obcego jako umowę o świadczenie usług, a nie umowę o dzieło, gdy oparta jest na długookresowym zatrudnieniu i polega na powtarzalnym wykonywaniu tłumaczeń dokumentów związanych z bieżącą działalnością firmy, za stałym (miesięcznym) wynagrodzeniem²¹. Jak podkreśla Sąd Najwyższy w uzasadnieniu, w systemie ubezpieczeń społecznych nie są rzadkie przypadki, w których nawet zgodnie nazwana przez strony umowa nie jest tą, która stanowi tytułu podlegania ubezpieczeniom społecznym, odsyłając do wcześniejszego orzecznictwa w tym zakresie²².

Zatrudnienie prekaryjne a prawo pracy.

Trzeba zauważyć, że ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych posługuje się szerszym zakresem pojęcia „pracownik” niż robi to prawo pracy. Zauważa się, że zbliżenie zatrudnienia pracowniczego i niepracowniczego ujawnia się wyraźnie w dziedzinie zabezpieczenia społecznego²³. W świetle art. 8 ust. 2a ustawy system ubezpieczeń społecznych za pracownika, uważa się także osobę wykonującą pracę na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia albo umowy o dzieło, jeżeli umowę taką zawarła z pracodawcą, z którym pozostaje w stosunku pracy, lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy. Zakres podmiotowy prawa ubezpieczeń społecznych odbiega od zakresu podmiotowego Kodeksu pracy, który odnosi się do pracownika w rozumieniu art. 2, tzn.

osoby zatrudnionej w oparciu o umowę o pracę, spółdzielczą umowę o pracę, powołanie, mianowanie i wybór.

Otwarte pozostaje pytanie o zakres podmiotowy przyszłego prawa pracy. Przede wszystkim potrzebna jest debata nad zakresem prawa pracy i objęciem niektórymi jego instytucjami osób zatrudnionych w ramach niepodlegających prawu pracy umów. O ile ustawodawca wskazuje w niektórych przepisach jako alternatywną podstawę zatrudnienia umowy cywilnoprawne, o tyle rozciąga na te osoby jedynie przepisy dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy. Inną kwestią jest to, czy rozpoczynanie debaty na ten temat w okresie kryzysu gospodarczego jest najlepszym momentem. Jak jednak podkreśla J. Stelina, w czasach kryzysu trzeba wzmacniać i chronić status pracownika, a w czasach sukcesu gospodarczego – uelastyczniać prawo pracy²⁴.

Zmiany w polskim prawie powinny zostać zapoczątkowane poprzez doprowadzenie do jego zgodności z prawem międzynarodowym. Na skutek skargi złożonej przez NSZZ „Solidarność” do Międzynarodowej Organizacji Pracy²⁵ prawo koalicji powinno zostać przyznane w prawie polskim także osobom zatrudnionym w oparciu o umowy cywilnoprawne, głównie chodzi o umowy zlecenie, umowy o dzieło oraz inne nienazwane umowy o świadczenie usług, do których stosuje się przepisy o zleceniu²⁶. Obecnie Polska powinna dostosować prawo, aby było zgodne z Konwencją 87/1949 Międzynarodowej Organizacji Pracy²⁷. Właśnie te zmiany w zakresie prawa koalicji powinny zapoczątkować, moim zdaniem, debatę nad zakresem przyszłego prawa pracy i to nie tylko zbiorowego, ale i indywidualnego.

Warto przypomnieć w tym kontekście rozwiązanie projektu kodeksu indywidualnego prawa pracy. Metody mające na celu objęcie niepracowniczych podstaw zatrudnienia ochroną prawa pracy zostały już zaproponowane jakiś czas temu. W kodeksie indywidualnego prawa pracy przewidziane zostało uregulowanie dotyczące zatrudnienia niepracowniczego. Projekt nowego kodeksu pracy, nazywany potocznie profesorskim, przewidywał

zbliżenie sytuacji wykonawców pracy opartej na innej podstawie niż stosunek pracy do sytuacji pracownika, a także nowy typ umowy o zatrudnienie niepracownicze (art. 462)²⁸. Projektowane przepisy miały odnosić się do osoby zatrudnionej na podstawie umowy innej niż umowa o pracę, wykonującej osobiście na rzecz jednego zatrudniającego pracę o charakterze ciągłym lub powtarzającym się za wynagrodzeniem przekraczającym połowę wynagrodzenia minimalnego ustalonego na podstawie przepisów odrębnych.

Jak wskazuje się w uzasadnieniu do projektu, zakres ochrony przewidzianej w obecnym Kodeksie pracy jest ograniczony. Podstawowe elementy ochrony, gwarantowanej przez projekt Kodeksu osobom wykonującym zatrudnienie niepracownicze, to: objęcie ich właściwością sądów pracy w zakresie ich uprawnień określonych w Kodeksie, zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu, zaliczanie stażu pracy

w charakterze wykonawcy do stażu pracowniczego. Jeśli chodzi o szczegółowe regulacje ochronne dotyczące zatrudnienia niepracowniczego, to należy wskazać: pisemną formę umowy, zapewnienie okresów wypowiedzenia, ochronę przed niezwłocznym rozwiązaniem umowy, ograniczenie możliwości wypowiedzenia umowy i rozwiązania jej bez wypowiedzenia z kobietą w ciąży i w okresie ośmiu tygodni po porodzie, urlop macierzyński, ograniczona ochrona wynagrodzenia, bezpłatny urlop wypoczynkowy na żądanie, objęcie przepisami bhp²⁹. Pozostaje kwestią otwartą zakres ochrony, która miałaby zostać przyznana wykonawcom cywilnoprawnym³⁰.

O ile projekty kodeksów pracy nie zostały poddane procedurze legislacyjnej, o tyle coraz śmielej przedstawiciele piśmiennictwa zaczęli się wypowiadać w tym temacie już po opublikowaniu projektów kodeksów. Można

zatem zauważyć, że w ostatnim czasie w literaturze ten kierunek, jest potwierdzany. Pytanie o miejsce uregulowania zatrudnienia niepracowniczego to także pytanie o przyszłość prawa pracy. Trzeba zatem zastanowić się nad sposobem wprowadzenia odrębnej

Pytanie o miejsce uregulowania zatrudnienia niepracowniczego to także pytanie o przyszłość prawa pracy. Trzeba zatem zastanowić się nad sposobem wprowadzenia odrębnej ochrony dla osób zatrudnionych niepracowniczo, a jest to możliwe albo w drodze ekspansji prawa pracy, albo poprzez zbudowanie nowych regulacji ochronnych w odniesieniu do zatrudnienia niepracowniczego.

ochrony dla osób zatrudnionych niepracowniczo, a jest to możliwe albo w drodze ekspansji prawa pracy, albo poprzez zbudowanie nowych regulacji ochronnych w odniesieniu do zatrudnienia niepracowniczego³¹. W. Sanetra wskazuje, że głównym przedmiotem uregulowania prawa pracy powinien być stosunek pracy, ale obok niego w pewnym zakresie prawem pracy należałoby objąć stosunki zatrudnienia niepracowniczego.

M. Gersdorf wskazuje, że do skonstruowania zakresu podmiotowego przyszłego prawa zatrudnienia, które będzie obejmować nie tylko pracowników, można posłużyć się przykładami z obecnych regulacji. Właśnie wspomnia-

ne już przepisy dotyczące ubezpieczeń społecznych, ale także przepisy regulujące kompetencje Państwowej Inspekcji Pracy czy dotyczące Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, obejmują już nie tylko pracowników, ale także osoby zatrudnione w ramach niepracowniczych podstaw zatrudnienia. Autorka postuluje objęcie zatrudnionych niepracowniczo prawem do wypoczynku czy też prawem do ochrony wynagrodzenia. Według M. Gersdorf powstanie prawa zatrudnienia przynieść może wymierne korzyści, a jedna z wymienianych to ograniczenie zatrudnienia pozornego wpływającego destabilizująco na stosunki zatrudnienia i w konsekwencji prowadzącego do mniejszych wpływów do budżetu państwa z danin publicznych³². Można zatem przyjąć, że w polskich regulacjach widać zaczątki kształtowania się przyszłego „prawa zatrudnienia”. ■

- ¹ Projekt ustawy regulujące zatrudnienie prekaryjne odnaleźć można na stronie <http://www.solidarnosc.org.pl/pl/aktualnosci/premier-przyjme-nas-o-1400.html> dostęp w dniu 9.7.2012 r.
- ² O cechach prekaryjnego zatrudnienia można przeczytać: P. Pawłowski, *Prekariat: stabilizacja w gorszym segmencie rynku pracy* [w:] *Zatrudnienie na czas określony w polskiej gospodarce. Społeczne i ekonomiczne konsekwencje zjawiska*, Praca zbiorowa pod red. M. Bednarskiego i K.W. Frieske, Warszawa 2012, s. 130.
- ³ Zob. I. Boruta, *W sprawie przyszości prawa pracy*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2005, Nr 4, s. 3.
- ⁴ Zob. szerzej M. Moszyński, H. Ritter, *Niezależni współpracownicy firmy jako wyzwanie dla zarządzania zasobami ludzkimi*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2013, nr 12, s. 9 i nast. W tym opracowaniu nie będę odnosić się szerzej do tej kwestii.
- ⁵ M. Bednarski, *Zatrudnienie na czas określony. Perspektywa pracodawców* [w:] *Zatrudnienie na czas określony w polskiej gospodarce. Społeczne i ekonomiczne konsekwencje zjawiska*, Praca zbiorowa pod redakcją M. Bednarskiego i Kazimierza Frieske, Warszawa 2012, s. 37 i s. 62.
- ⁶ B. Wagner, *Jednolitość, wielopostaciowość czy ewolucja funkcji ochronnej prawa pracy – zatrudnienie typowe versus tymczasowe*, Z problematyki zatrudnienia tymczasowego, pod red. A. Sobczyka, Warszawa 2011, s. 75.
- ⁷ Dz.U. Nr 166, poz. 1608, ze zm.
- ⁸ Zob. A. Patulski, *Nowe zjawiska na polskim rynku pracy a prawo pracy. Między elastycznością zatrudnienia a bezpieczeństwem socjalnym* [w:] *Ochrona praw człowieka w świetle przepisów prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Referaty i wystąpienia zgłoszone na XVII Zjazd Katedr/Zakładów Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego*, Kraków 7–9 maja 2009 r., pod red. A.M. Świątkowskiego, Warszawa 2009, s. 183.
- ⁹ D. Makowski, *Zatrudnianie pracowników tymczasowych*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2003, Nr 12, s. 25.
- ¹⁰ Zob. art. 412 projektu Kodeksu pracy – <http://www.mpips.gov.pl/prawo-pracy/projekty-kodeksow-pracy/> dostęp w dniu 23.06.2012 r.
- ¹¹ Na podstawie art. 2 pkt 3 ustawy pracownik tymczasowy wykonuje zadania, które określić można mianem pracy tymczasowej. Według tego przepisu w ramach pojęcia „praca tymczasowa” mieszczą się zadania o charakterze: a) sezonowym, okresowym, doraźnym lub b) których terminowe wykonanie przez pracowników zatrudnionych przez pracodawcę użytkownika nie byłoby możliwe, lub c) których wykonanie należy do obowiązków nieobecnego pracownika zatrudnionego przez pracodawcę użytkownika.
- ¹² Według art. 20 ust. 1 ustawy w okresie obejmującym 36 kolejnych miesięcy agencja pracy tymczasowej zatrudniająca pracownika tymczasowego może skierować tego pracownika do wykonywania pracy tymczasowej na rzecz jednego pracodawcy użytkownika przez okres nieprzekraczający łącznie 18 miesięcy. W okresie wykonywania pracy tymczasowej na rzecz danego pracodawcy pracownik tymczasowy może być ponownie skierowany do wykonywania pracy tymczasowej u tego pracodawcy nie wcześniej niż po upływie 36 miesięcy.
- ¹³ A. Sobczyk, *Konstytucyjne dylematy zatrudnienia tymczasowego* [w:] *Z problematyki zatrudnienia tymczasowego*, pod red. A. Sobczyka, Warszawa 2011, s. 157 i 164.
- ¹⁴ Z Raportu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej na temat Agencji Zatrudnienia w 2010 r. – 193 755 osób zatrudnionych zostało na podstawie umowy o pracę na czas określony i umowy o pracę na czas wykonania określonej pracy, co stanowiło ok. 45 proc. wszystkich osób zatrudnionych przez agencje pracy tymczasowej. W 2009 r. liczba ta stanowiła 42 proc. ogółu zatrudnionych przez agencje pracy tymczasowej (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej Departament Rynku Pracy, Agencje Zatrudnienia 2010, Warszawa 2011, s. 19).
- ¹⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 2011 r., I UZP 6/11, Orzecznictwo Sądu Najwyższego Zbiór Urzędowy Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych 2012/9-10/122.
- ¹⁶ Dz.U. z 2008 r. Nr 205, poz. 1585, ze zm.
- ¹⁷ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 2 września 2009 r., II UZP 6/09, OSNP 2010/3-4/46.
- ¹⁸ K. Antonów, *Zakres podmiotowy obowiązkowego ubezpieczenia emerytalnego*, s. 102.
- ¹⁹ M. Gersdorf, *Zatrudnieni i zatrudniający na aktualnym rynku pracy*, M. Gersdorf, M. Raczkowski, Rafał Wyzński, pod red. M. Gersdorf, Warszawa 2012, s. 196.
- ²⁰ II UK 315/10.
- ²¹ Art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, jednolity tekst: Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm. w związku z art. 750 k.c.
- ²² Wyroki: z 8 stycznia 1999 r., II UKN 403/98, OSNAPiUS 2000 nr 5, poz. 194; z 28 marca 2000 r., II UKN 386/99, OSNAPiUS 2001 nr 16, poz. 522; z 30 czerwca 2000 r., II UKN 614/99, OSNAPiUS 2002 nr 1, poz. 23; uchwała z 12 kwietnia 1994 r., I PZP 13/94, OSNAPiUS 1994 nr 3, poz. 39).
- ²³ A. Skąpski, *Ochronna funkcja prawa pracy w gospodarce rynkowej*, Zakamycze 2006, s. 397.
- ²⁴ J. Stelina, *Prawo pracy a kryzys gospodarczy*, Państwo i Prawo 2010, z. 3, s. 19.
- ²⁵ <http://www.solidarnosc.org.pl/pl/aktualnosci/wszyscy-zatrudnieni-moga-byc-czlonkami-zwiazku.html> dostęp w dniu 9 lipca 2012 r.
- ²⁶ Z. Hajn, *Prawo zrzeszania się w związkach zawodowych – prawo pracowników, czy prawo ludzi pracy?* [w:] *Zbiorowe prawo pracy w XXI w.*, pod red. A. Wypych-Żywicka, M. Tomaszewska, J. Stelina, Gdańsk 2010, s. 176 i następn.
- ²⁷ E. Podgórska-Rakiel, *Szczególna ochrona trwałości zatrudnienia działaczy związkowych pozostających w zatrudnieniu cywilnoprawnym – uwagi de lege lata i de lege ferenda* [w:] *Związkowe przedstawicielstwo pracowników zakładu pracy*, 2012.
- ²⁸ W. Sanetra, *Niektóre sporne zagadnienia kodyfikacji prawa pracy* [w:] *Problemy kodyfikacji prawa pracy. Wybrane zagadnienia zabezpieczenia społecznego. Referaty na XVI Zjazd Katedr oraz Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych*, Gdańsk, 19–21 września 2007 r., s. 45.
- ²⁹ Projekt i uzasadnienie można odnaleźć na stronie <http://www.mpips.gov.pl/prawo-pracy/projekty-kodeksow-pracy/> dostęp w dniu 27.06.2012.
- ³⁰ L. Florek, *Kodyfikacyjne problemy prawa pracy* [w:] *Problemy kodyfikacji prawa pracy. Wybrane zagadnienia zabezpieczenia społecznego. Referaty na XVI Zjazd Katedr oraz Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych*, Gdańsk, 19–21 września 2007 r., s. 14.
- ³¹ A. Musiała, *Zatrudnienie niepracownicze*, Warszawa 2011, s. 243; *Kilka uwag w zakresie zagadnienia stosunku pracy i jego przemian* [w:] *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, pod red. L. Florka, E. Pisarczyka, Warszawa 2011, s. 242.
- ³² M. Gersdorf, *Zatrudnieni i zatrudniający na aktualnym rynku pracy*, M. Gersdorf, M. Raczkowski, Rafał Wyzński, pod red. M. Gersdorf, Warszawa 2012, s. 45.

W poprzednim numerze kwartalnika „Dialog” prezentowaliśmy część stanowisk organizacji partnerów społecznych w sprawie przyszłorocznego budżetu państwa. Teraz przedstawiamy kolejne

Budżet 2013

w opinii partnerów społecznych

Opinie partnerów na temat prognoz wzrostu gospodarczego, bezrobocia, inflacji są różne. Generalnie jednak podkreślają oni, że kryzys może dotknąć Polskę bardziej niż dotychczas.

Uzasadniając projekt budżetu w Sejmie, minister finansów Jacek Rostowski przekonywał, że przyczyną obecnych problemów gospodarczych jest kryzys w strefie euro. W jego opinii rząd to jednak przewidział i przygotował środki zaradcze – założenia budżetowe są ostrożne. Poinformował wprawdzie, że w roku 2013 zmniejszą się inwestycje publiczne, ale zaznaczył, że negatywnym skutkiem tego ograniczenia ma zapobiec wdrożenie programu Inwestycje Polskie, których wartość do 2015 r. przewidziano na 40 mld zł. Przyspieszeniu polskiej gospodarki w 2013 r., poza programem inwestycyjnym, mają posłużyć również: deregulacja, wspieranie innowacyjności, wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw w postaci udzielania kredytów pod zastaw zwrotu VAT oraz kasowa metoda rozliczania tego podatku.

Nie bez znaczenia dla przyszłorocznego budżetu są zapowiedzi z ogłoszonego w Sejmie tzw. drugiego expose prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska. Chodzi o ok. 220 mld zł inwestycji w: łupki, energetykę, drogi, kolej. Łącznie ze środkami z Unii Europejskiej inwestycje mają wynieść 700–800 mld zł. Co ważne, działania te mają być bezpieczne z punktu widzenia deficytu budżetowego. Większość z nich nie wymaga też zmian ustawowych. Jednocześnie premier Donald Tusk

zadeklarował, że w razie potrzeby rząd jest gotowy do korekty budżetu na 2013 r.

Rząd liczy również na ponadplanowe dochody do przyszłorocznego budżetu. Jednym z tych źródeł ma być 86 mln zezwoleń od Komisji Europejskiej na emisję dwutlenku węgla, których sprzedaż na aukcjach ma dać Polsce 2,85 mld zł. Rząd zakłada też pozyskanie 1,8 mld zł od firm zainteresowanych uzyskaniem częstotliwości 800 MHz i 500 mln zł od tych, którzy zechcą zarezerwować częstotliwość 1800 MHz. Kolejne 2,2 ml zł budżet ma uzyskać z podatku od wydobycia kopalin. To ostatnie rozwiązanie budzi jednak liczne zastrzeżenia przedsiębiorców, głównie KGHM Polska Miedź SA.

Pracodawcy i związkowcy, ale także ekonomiści, przynajmniej w części, nie podzielają optymizmu rządu i ministra finansów. Wskazują przy tym na najnowsze dane Głównego Urzędu Statystycznego, z których wynika istotny w ostatnich miesiącach spadek dynamiki konsumpcji przy jednoczesnym stopniowym wzroście poziomu bezrobocia. Oceniają, że w najbliższym czasie Polacy będą ostrożniej wydawać pieniądze, powstrzymując się z poważniejszymi zakupami. Jako przyczynę wskazują fakt, że zatrudnienie nie rośnie, a płace nie nadążają za wzrostem cen. Indeks pokazujący skłonność gospodarstw domowych do zakupów spadł w październiku 2012 r. do minus 23,6 pkt.

Za niepokojący uznawany jest też stały spadek zamówień w przemyśle – według październikowych danych GUS to 13 proc. rok

do roku. Ekspersi wskazują na niedostateczny popyt na rynku krajowym i zagranicznym. Wzrost gospodarczy w 2013 r. eksperci szacują na ok. 1,7–1,8 proc.

Partnerzy społeczni zapewne będą oceniać realizację budżetu w trakcie przyszłego roku.

W miarę możliwości będziemy je prezentować na łamach kwartalnika „Dialog”.

Treść trzech opinii przytoczona została poniżej w układzie alfabetycznym. ■

Anna Grabowska



Opinia Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych

Działając na podstawie art. 3 ust. 12 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. Nr 100, poz. 1080 z późn. zm.), Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych przedstawia opinię w sprawie projektu ustawy budżetowej na rok 2013.

1. Ocena sytuacji makroekonomicznej Polski

Projekt ustawy budżetowej na rok 2013 weryfikuje podstawowe dane makroekonomiczne przedstawione partnerom społecznym w Założeń projektu budżetu państwa na 2013 r. Z uwagi na pogarszające się prognozy wzrostu gospodarczego w państwach członkowskich Unii Europejskiej, w kolejnym roku rząd zdecydował się obniżyć przewidywany wzrost PKB w 2013 r., w ujęciu realnym, z 2,9 proc. szacowanych w Założeń na 2,2 proc., pozostawiając prognozę inflacji na poziomie 2,7 proc. Dodatkowo, obniżono prognozę wzrostu zatrudnienia i wzrostu wynagrodzeń w gospodarce narodowej w stosunku do Założeń z 5,6 proc. do 4,6 proc. (realny wzrost wynagrodzeń w gospodarce narodowej ma wynieść 1,9 proc.). OPZZ sygnalizował, że rząd w Założeń projektu budżetu państwa na 2013 r. przedłożył zbyt optymistycznie dane makroekonomiczne dotyczące kolejnego roku, co potwierdziły między innymi najświeższe dane dotyczące produkcji przemysłowej mające niebagatelny wpływ na ocenę przyszłoroczej koniunktury. W sierpniu 2012 r. produkcja przemysłowa wzrosła o 0,5 proc. r/r, a w porównaniu z poprzednim miesiącem spadła o 0,8 proc. Produkcja przemysłowa wyrówna-

na sezonowo wzrosła w sierpniu r/r o 1,9 proc. z 4,7 proc. w miesiącu ubiegłym; w porównaniu z poprzednim miesiącem spadła o 0,4 proc. Tezy postawione w opinii OPZZ do Założeń projektu budżetu państwa na 2013 rok pozostają aktualne.

Mimo korekty podstawowych założeń makroekonomicznych dokonanej przez rząd, w opinii OPZZ ponownej analizy wymaga prognoza wzrostu PKB z uwagi na przewidywaną sytuację gospodarczą głównych partnerów handlowych Polski, jak również plany powstrzymywania się przedsiębiorców w nadchodzącym roku od realizacji inwestycji i zatrudniania mimo osiągniętych w poprzednim roku zysków i zgromadzonych w instytucjach finansowych znacznych depozytów. Prognoza inflacji powinna dodatkowo uwzględniać między innymi sytuację na globalnych rynkach surowców i prognozowany wzrost cen nośników energii. Powtórnej interpretacji wymaga ponadto diagnoza sytuacji na rynku pracy, które zwiększają prawdopodobieństwo wzrostu stopy bezrobocia w 2013 r. powyżej prognoz przedstawionych w projekcie budżetu państwa na 2013 r. Tym bardziej, że środki zgromadzone w Funduszu Pracy w znikomym stopniu będą pracować w celu łagodzenia skutków bezrobocia.

W projekcie budżetu państwa nie widać zaplanowanych działań zmierzających do budowy zrównoważonego wzrostu gospodarczego, społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności zmierzającej do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego. OPZZ negatywnie ocenia politykę rządu, która będzie w 2013 roku skutkować obniżeniem popytu wewnętrznego. Mimo

deklaracji rządu wzrasta fiskalizm państwa. Progi podatkowe pozostaną w kolejnym roku na tym samym poziomie. Kwota wolna od podatku, zaliczana do najniższych w Unii Europejskiej, nie wzrosła od 2009 roku. Dochody podatkowe wzrosną nominalnie o 5,1 proc. w stosunku do roku 2012 – z VAT-u ma wpłynąć o 4 proc. więcej niż w 2012 r.; z akcyzy dochody wzrosną o 3,4 proc., z CIT dochody podatkowe wzrosną o 11,3 proc., z PIT o 6,2 proc. Ryzykiem obarczone jest założenie wzrostu wpływów podatkowych na poziomie wyższym niż w roku 2012 przy informacjach dotyczących niższej realizacji ustawy budżetowej na 2012 rok w tym zakresie oraz dekoniunkturze zapowiadającej się w gospodarce w roku kolejnym. Przesłanki wzrostu dochodów podatkowych w 2013 r. wymagają dodatkowego uzasadnienia. Istotne jest również przybliżenie partnerom społecznym planów, jakie zamierza się zrealizować w 2013 r. w zakresie podatku od towarów i usług, które to, jak wskazuje się w uzasadnieniu do projektu ustawy, co do zasady będą miały neutralny wpływ na dochody budżetu państwa w tym roku. Poza tym, zgodnie z projektem ustawy, znacząco mają się zwiększyć dochody z podatku od wydobywania niektórych kopalin, co należy uznać za negatywną tendencję wykorzystywania systemu podatkowego do drenowania niektórych spółek z udziałem Skarbu Państwa poza pozyskiwanymi od nich środkami finansowymi z innego tytułu, np. dywidendy. Przy okazji krytycznie odnieść się należy do sygnalizowanej w projekcie ustawy kontynuacji procesu prywatyzacji spółek z udziałem Skarbu Państwa, której skutkiem będzie bezpowrotna utrata wpływu państwa na ważne gospodarczo gałęzie przemysłu oraz dochodów państwa z tytułu posiadania udziałów w tych spółkach w kolejnych latach.

OPZZ negatywnie ocenia plany likwidacji nielicznie funkcjonujących już ulg podatkowych przysługujących osobom fizycznym, np. ulgi na Internet, zmiany w obliczaniu podatku od umów autorskich czy projektowane modyfikacje ulgi prorodzinnej, których koncepcja nie rozwiąże problemów ubogich rodzin wielodzietnych. Wymienione działania nie sprzyjają rodzinie, negatywnie wpłyną również na działalność kulturalną, wynalazczość, innowacyjność, a także działalność naukową i twórczą obywateli.

Popyt prywatny ma szansę wpłynąć znacząco na wzrost gospodarczy, jeśli gospodarstwa domo-

we będą dysponować środkami na realizację swoich potrzeb. Wzrost wynagrodzeń i stabilność zatrudnienia są kluczowe dla utrzymania wzrostu gospodarczego, ale przede wszystkim dla kondycji gospodarstw domowych, zwłaszcza w sytuacji, gdy w większości nie posiadają one zgromadzonych oszczędności. Już obecnie zwiększa się udział wydatków na podstawowe produkty żywnościowe w budżetach gospodarstw domowych, a dochody do dyspozycji brutto maleją. Tym bardziej niezrozumiałe jest zamrożenie przez rząd funduszu wynagrodzeń w sferze budżetowej na 2013 r., ustalenie minimalnego wynagrodzenia w wysokości 1600 zł czy nikła waloryzacja emerytur i rent. Powyższe działania wpłyną na wzrost zagrożenia ubóstwem w większości grup społecznych, w szczególności osób wielodzietnych, najmniej zarabiających, emerytów i rencistów. Wysokość progów uprawniających do korzystania z pomocy społecznej czy uprawniających do zasiłku rodzinnego, wysokość zasiłków rodzinnych pozwalają uznać, że rząd nie prowadzi polityki prospołecznej. Tym samym sankcjonuje się istniejący poziom rozwarstwienia dochodowego. W 2011 roku przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny 20 proc. osób o najwyższych dochodach był ponad sześciokrotnie wyższy od analogicznego dochodu 20 proc. osób uzyskujących najniższe dochody. W gospodarstwach ogółem 20 proc. osób znajdujących się w najlepszej sytuacji dochodowej dysponowało około 41,6 proc. dochodów całej badanej zbiorowości gospodarstw domowych, podczas gdy 20 proc. osób pozostających w sytuacji najgorszej jedynie 6,5 proc. Tylko dziesięciu najlepiej zarabiających prezesów spółek otrzymało w ubiegłym roku 60 milionów złotych, na każdego z nich przypadło więc średnio 500 tysięcy złotych miesięcznie, czyli 141-krotność przeciętnego wynagrodzenia pracowniczego. Osoba zarabiająca przeciętną krajową pensję musiałaby pracować na średnie miesięczne wynagrodzenie prezesa spółki giełdowej aż 12 lat. OPZZ uważa, że rząd powinien w większym stopniu zaangażować się nie tylko w działania ograniczające skalę ubóstwa, ale również zmniejszające skalę rozwarstwienia dochodowego poprzez promowanie partycypacji pracowniczey w zarządzaniu przedsiębiorstwami i dzieleniu się wypracowanym przez załogi zyskiem w oparciu o dialog społeczny, w celu urzeczywistnienia konstytucyjnej zasady społecznej gospodarki rynkowej. Tym bardziej, że rok 2013

będzie czwartym rokiem z kolei, w którym realne tempo wzrostu wynagrodzeń jest wyraźnie niższe od wzrostu wydajności pracy.

Wobec powyższego aktualne pozostają zatem postulaty OPZZ, aby w 2013 r. wzrost wynagrodzeń w gospodarce narodowej wynosił nie mniej niż 5,6 proc., wzrost wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej wynosił nie mniej niż 9 proc., minimalne wynagrodzenie za pracę wyniosło nie mniej niż 1676 zł, a wzrost emerytur i rent z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wynosił nie mniej niż prognozowana stopa inflacji plus 50 proc. realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w roku poprzednim. Pracownicy powinni otrzymywać godziwe wynagrodzenie, spełniające standardy europejskie, pozwalające na zdobywanie wykształcenia koniecznego na rynku pracy oraz zabezpieczenia bytu socjalnego i kulturalnego rodziny, wzmacniając tym samym szanse na wzrost dzietności w Polsce.

Dodatkowo, negatywnie ocenić należy politykę państwa w zakresie edukacji. Planuje się wzrost wynagrodzeń nauczycieli na rok 2013 o 2,5 proc., jako konsekwencję przechodzących podwyżek z 1 września 2012 r. Jest to wzrost wynagrodzeń poniżej poziomu planowanej inflacji, co oznacza realny spadek wynagrodzeń. Ponadto subwencja oświatowa, czyli wsparcie dla jednostek samorządu terytorialnego, wzrasta w stopniu oznaczającym, że samorządy będą zmuszone albo zwiększyć przeznaczone na oświatę środki własne, albo znacznie zredukować wydatki, głównie przez znaczącą redukcję zatrudnienia.

W projekcie budżetu państwa na 2013 r. planuje się znaczny wzrost deficytu, mimo cięć wydatków na cele społeczne, sięgnięcia do Funduszu Rezerwy Demograficznej, wydzielienia Krajowego Funduszu Drogowego czy niedoszacowania wydatków ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego, co powoduje konieczność finansowania się długiem na rynku komercyjnym. Niepokoją niższe wydatki na Główny Urząd Statystyczny, niższe wydatki na dział Gospodarka, Górnictwo i kopalnictwo, Przetwórstwo przemysłowe, Gospodarka morska, Gospodarka komunalna i ochrona środowiska czy też niższe wydatki na izby skarbowe, izby celne i urzędy celne. Ograniczanie wydatków nie jest równomierne – jednocześnie planuje się wzrost wydatków choćby na Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. W projekcie ustawy nie odnotowuje-

my zapowiedzi działań zwiększających znacząco dochody budżetowe, choćby wyegzekwowania zaległości podatkowych we wpłatach należności wobec budżetu państwa powyżej 1 mln zł, jakie na dzień 31 grudnia 2011 roku miało 5113 podmiotów gospodarczych. Ogółem zaległości tych podmiotów wynosiły 15 263 114 tys. zł, a wraz z odsetkami 27 865 375 tys. zł. W opinii OPZZ wzrost dochodów budżetowych niezbędnych dla realizacji celów społecznych mógłby zostać osiągnięty poprzez likwidację obowiązujących ulg dla podmiotów gospodarczych, które nie spełniają celów zmierzonych przez ustawodawcę, a stwarzających pole do optymalizacji podatkowych. Dodatkowym źródłem wpływów do budżetu państwa może być wprowadzenie podatku od transakcji finansowych, służącego ograniczeniu spekulacyjnych, krótkoterminowych transakcji finansowych.

Ponownego przemyślenia wymaga konstrukcja planowania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym. Aby to narzędzie planowania spełniało istotę swojej funkcji, należy zweryfikować mierniki i ich docelową wartość realizacji celów przypisanych do zadań dla niektórych funkcji. Wskazać należy chociażby mierniki w zadaniach: Realizacja należności budżetu państwa, Wspieranie budownictwa, Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu, Transport kolejowy.

2. Rynek pracy

Niepokojące są założenia dotyczące sytuacji na rynku pracy. Wskaźnik bezrobocia na koniec 2013 roku ma wynieść aż 13,0 proc., co oznacza, że rząd godzi się z bezrobociem znacząco przekraczającym 2 mln osób. O bezzradności rządu w walce z bezrobociem świadczy fakt, że od listopada 2007 roku bezrobocie ciągle rośnie. W 2008 r. średni poziom bezrobocia wynosił 1474 tys., a w sierpniu 2012 r. osiągnął 1965 tys., czyli o prawie pół miliona osób więcej. Średnia stopa bezrobocia wzrosła z 9,7 proc. w 2008 r. do 12,4 proc. w 2012 r. Na koniec 2012 r. i w 2013 r. przewiduje się dalszy wzrost stopy bezrobocia. Uwzględniając zapowiedzi zwolnień grupowych, wydaje się, że prognozy te są niedoszacowane. Według OPZZ sytuacja na rynku pracy będzie bardziej dramatyczna. Ponadto wydaje się, że rząd zainteresowany jest głównie zarejestrowanymi bezrobotnymi, a tymczasem na rynku pracy jest prawie półmilionowa rzesza bezrobotnych niezarejestrowanych, zniechęconych bezskutecznością poszukiwania pracy. Nie bez

znaczenia jest fakt, że corocznie na rynek pracy wchodzi ok. 700 tysięcy absolwentów, a więc 3,2 miliona osób potrzebuje pracy.

Stopa bezrobocia nie oddaje w pełni sytuacji na polskim rynku pracy. Potencjalne szanse znalezienia pracy zależą od dostępności miejsc pracy. Od 2008 r. obserwujemy dwa procesy: malejącą liczbę ofert pracy oraz rosnącą liczbę absolwentów szkół zawodowych, szczególnie wyższych. Jeżeli w 2008 r. na jedno miejsce pracy przypadało w urzędach pracy 27 bezrobotnych, to obecnie, w pierwszej połowie 2012 r., na jedną ofertę przypada już 52 bezrobotnych. A więc trudno tutaj mówić o jakimkolwiek rynku pracy. Znalezienie pracy to totolotek. Także ograniczenie możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę i podniesienie wieku emerytalnego powoduje wypychanie starszych ludzi z rynku pracy. Tak dużego wzrostu liczby bezrobotnych nie było w żadnej grupie wiekowej. W końcu czerwca pracy nie miało 243 tys. osób w wieku 55+. Aż o 16,9 proc. więcej niż rok wcześniej – wynika z danych GUS.

W tej sytuacji ogranicza się aktywną politykę rynku pracy, która odgrywa ważną rolę w łagodzeniu skutków bezrobocia oraz stymulowania podejmowania pracy przez bezrobotnych. W 2010 roku aż 41 proc. bezrobotnych uzyskiwało szansę aktywizacji. Od 2011 r. zaczęły następować niekorzystne zmiany w aktywnej polityce rynku pracy. Planowane wydatki na aktywne polityki rynku pracy zmniejszono z 6,6 mld zł do 3,2 mld zł. Tą decyzją pozbawiono aktywizacji rocznie ponad 400 tys. bezrobotnych. Zaplanowane środki na aktywne polityki rynku pracy na 2013 r. w kwocie 4 655 080 tys. zł oznaczają, że zaledwie 20 proc. bezrobotnych zostanie objętych aktywizacją. W tej sytuacji zamrażanie na koncie Funduszu Pracy 6,7 mld zł i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych 2,8 mld zł jest absurdem.

OPZZ zwraca także uwagę, że środki zgromadzone na funduszach celowych powinny być wydawane wyłącznie na realizację celów, które legły u podstaw ich powołania. Cele, dla których realizacji powołany został Fundusz, określa art. 108 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Tym samym fundusze te powinny być przeznaczane na aktywizację zawodową, łagodzenie skutków bezrobocia oraz promocję zatrudnienia. Nie można zapominać, że Fundusz jest funduszem celowym, tworzonego głównie ze składek opłacanych przez pracodawców oraz inne jednost-

ki organizacyjne za osoby wymienione w art. 104 ww. ustawy. Obciążanie od 2009 r. Funduszu Pracy kosztami związanymi ze specjalizacją oraz realizacją staży podyplomowych lekarzy, lekarzy dentystów, pielęgniarek i położnych jest de facto ratowaniem Funduszu Zdrowia kosztem Funduszu Pracy. W projekcie założono, że na staże lekarzy z Funduszu Pracy zostanie przeznaczone ponad 835 mln zł, a więc 117 mld zł więcej niż w 2012 r. OPZZ wyraża zdecydowany sprzeciw wobec finansowania z Funduszu Pracy pomysłów legislacyjnych, na które rządzący nie znajdują pokrycia ze środków budżetowych.

3. Ubezpieczenie społeczne i pomoc społeczna

Wydatki na ubezpieczenie społeczne mają charakter wydatków sztywnych. Bez względu na prawidłowość planów wydatków zawartych w ustawie budżetowej muszą być one zrealizowane. Od lat (z wyłączeniem bieżącego roku, w którym przeprowadzono waloryzację kwotową) obserwujemy zjawisko niedoszacowania wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych związanych z wyższym od zakładanego wskaźnikiem waloryzacji. Zaniżenie wskaźnika jest wynikiem przyjmowania zaniżonego w stosunku do wykonania średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych zarówno ogółem, jak i dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów. Niedoszacowanie takie prowadzi do konieczności większych od zakładanych dotacji ze strony budżetu lub konieczności zaciągania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych pożyczek w bankach komercyjnych.

Uwagi związków zawodowych w zakresie zaniżania wskaźników i wynikających z tego wydatków są od lat ignorowane, co wskazuje na celowe tworzenie przez rząd rachunkowości kreatywnej w celu „zamiatania pod dywan” części deficytu budżetowego.

Zakładane na rok 2013 średnioroczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych zarówno ogółem, jak też dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów wydają się zaniżone. W roku przyszłym, jak twierdzą przedstawiciele rządu, dotrze do Polski kulminacyjna fala kryzysu, która pociągnie za sobą znaczne skutki społeczne w zakresie poziomu życia, szczególnie niezmierzonych części społeczeństwa. Podwyżki cen większości artykułów wynikające z podwyżki cen paliw oraz zbiory większości płodów rolnych na poziomie niższym niż w latach ubiegłych wpłyną na znacz-

nie zwiększone koszty utrzymania i zwiększenie wydatków, szczególnie na żywność.

Pogorszenie sytuacji materialnej najuboższej części społeczeństwa spowoduje, że znacznie wzrosną potrzeby wydatkowe na pomoc społeczną. Ponieważ rząd już w bieżącym roku, na okres kolejnych trzech lat, określił wysokość progów dochodowych uprawniających do świadczeń rodzinnych i zasiłków z pomocy społecznej oraz wysokość tych świadczeń, istnieje duże prawdopodobieństwo, że z powodu zwiększenia liczby osób bezrobotnych, obniżenia lub niewypłacania wynagrodzeń przez pracodawców nastąpi:

- zwiększenie liczby uprawnionych do świadczeń;
- powstanie kolejna grupa najuboższych (jak to ma miejsce obecnie), która nie będzie miała uprawnień do stałych zasiłków z pomocy społecznej, mimo iż jej dochody będą niższe od minimum egzystencji;
- zwiększą się potrzeby ośrodków pomocy społecznej na wypłatę zasiłków celowych;
- zwiększy się zjawisko wykluczenia społecznego i zwiększenie patologii społecznych, co może spowodować, że zaplanowane w budżecie wydatki na pomoc społeczną będą zaniżone w stosunku do potrzeb społecznych.

W tym aspekcie zaplanowane wydatki na program „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, którego zadaniem jest zapewnienie pomocy w zakresie dożywiania osobom i rodzinom pozbawionym posiłku, w szczególności dzieciom, osobom samotnym, w podeszłym wieku, chorym lub niepełnosprawnym, mogą być niewystarczające. Na program, którym objęte ma być 2 mln osób, zabezpieczono kwotę 550 000 tys. zł, czyli ok. 275 zł rocznie na osobę.

Podobnie zaplanowane środki na „Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie” mający za zadanie zmniejszenie skali zjawiska przemocy w rodzinie, zwiększenie skuteczności ochrony ofiar przemocy w rodzinie i dostępności pomocy oraz zwiększenie skuteczności działań interwencyjnych i korekcyjnych wobec osób stosujących przemoc w rodzinie mogą okazać się niewystarczające, m.in. z uwagi na zaniżoną w stosunku do potrzeb liczbę sprawców przemocy, których powinno się poddać oddziaływaniom korekcyjno-edukacyjnym.

Nie do zaakceptowania jest niewielkie zwiększenie w stosunku do tegorocznego budżetu planowanych wydatków na prewencję rentową o 4 mln

(do poziomu 184 000 tys. zł) oraz prewencję wypadkową o 90 tys. zł, tj. do kwoty 3 690 tys. zł.

Ponadto niezrozumiała jest intencja rządu w stosunku do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych poprzez znaczne zaniżenie odpisu na działalność tej instytucji do kwoty 3 430 000 tys. zł. Prezes Zakładu od lat nie wywiązuje się z realizacji postanowień układu zbiorowego pracy w zakresie wysokości płac. Pracownicy realizują swoje zadania na z roku na rok coraz bardziej przestarzałym i zawodnym sprzęcie, którego modernizacja wymaga znacznych nakładów finansowych.

Przeprowadzona przez kierownictwo ZUS reorganizacja pracy zamiast uprościć procedury spowodowała ich wydłużenie. Narastają zaległości, wzrasta frustracja załogi. ZUS staje się instytucją coraz bardziej niewydolną. Obniżenie odpisu skutkować będzie zmniejszaniem stanu załogi, co odbędzie się kosztem jakości pracy i coraz bardziej odczuwalną przez ubezpieczonych pogarszającą się terminowością załatwiania spraw.

4. Ochrona zdrowia

Wydatki budżetu państwa na rok 2013, w zestawieniu zbiorczym wg działów, w dziale Ochrona zdrowia stanowią 100,41 proc. w porównaniu do planu budżetu państwa na 2012 r.

W części Zdrowie wydatki budżetu na 2013 r. stanowią zaledwie 95,33 proc. wobec planu na 2012 r. Jeszcze większy spadek występuje w dziale Ochrona zdrowia części Zdrowie – wynosi on zaledwie 92,63 proc. wydatków roku ubiegłego.

Tendencja spadkowa w tym dziale gospodarki jest bardzo niepokojąca i coraz wyraźniej obrazuje tendencję wycofywania się państwa z realizacji zadań finansowanych z budżetu państwa w zakresie opieki zdrowotnej. Świadczy o tym prawie niezauważalny wzrost wydatków ogółem w dziale Ochrona zdrowia, wynoszący zaledwie 0,41 proc, aż 4,7 proc. spadek wydatków w samej części Zdrowie oraz prawie 8 proc. spadek wydatków na zadania realizowane w dziale Ochrona zdrowia.

Oceniając strukturę poszczególnych pozycji w tej części budżetu (Dział Ochrona zdrowia części Zdrowie), zauważa się, że istotne spadki wydatków występują w tych pozycjach, które są ważne z punktu widzenia realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa zdrowotnego pacjentów, a dotyczący m.in. rozdziałów:

- **Szpitala kliniczne** – poziom finansowania stanowiący zaledwie 74,75 proc. planu na 2012 r.

Powyższa pozycja budżetu wskazująca na znaczny spadek środków finansowych jest alarmująca, zwłaszcza wobec lawinowego w ostatnim czasie zadłużania się instytucji i pogarszającej się sytuacji finansowej szpitali klinicznych.

- **Zakłady opiekuńczo-lecznicze i pielęgnacyjno-opiekuńcze** – niewielki wzrost finansowania stanowiący 100,81 proc. planu na 2012 r. Starzejące się społeczeństwo wymaga zabezpieczenia zdrowotnego w tym zakresie, zwłaszcza przygotowania bazy majątkowej placówek.
- **Programy polityki zdrowotnej** – spadek w 2013 r. utrzymujący się na poziomie 99,32 proc.
- **Świadczenia wyspecjalistyczne** – finansowanie na poziomie roku ubiegłego.
- **Zapobieganie i zwalczanie AIDS** – spadek w 2013 r. o prawie 1 proc. i finansowanie na poziomie 99,14 proc.

W tej części budżetu Działu Ochrona zdrowia części Zdrowie warto zwrócić uwagę na finansowanie działalności dydaktycznej (Dział Szkolnictwo wyższe) – niemal niezmienny wzrost finansowania stanowiący 100,16 proc. planu na 2012 r. Wydaje się, że wobec wzrastającego deficytu kadr medycznych w poszczególnych specjalnościach środki budżetowe na finansowanie zadań z zakresu działalności dydaktycznej powinny systematycznie wzrastać. Ponadto na szczególną uwagę zasługuje:

- **Inspekcja Sanitarna** – poziom finansowania zarówno z części budżetu działu Ochrona zdrowia, jak i w budżetach wojewodów, wykazuje niepokojącą tendencję spadkową – w dziale Ochrona zdrowia wydatki stanowią 99,89 proc. planu na 2012 r., a uwzględniając budżet wojewodów na finansowanie zadań inspekcji sanitarnej w 2013 r., stanowić będzie także spadek 0,38 proc. wobec 2012 r.

Istnieje obawa, że oszczędności wydatków na zadania inspekcji sanitarnej będą dokonywały się kosztem pracowników tego sektora, co jest nie do przyjęcia, zwłaszcza w kontekście kolejnego z rządu 0 proc. nominalnego wzrostu na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej. Corocznie środki na inspekcję sanitarną są redukowane – w roku ubiegłym wynosiły 99,16 proc. poziomu finansowania roku 2011. Biorąc pod uwagę zmianę podporządkowania struktur inspekcji sanitarnej i włączenie ich do administracji zespolonej (województwie), środki, szczególnie w budżetach wojewodów, powinny być zwiększone na realizację wielu przejętych

zadań. Tymczasem od dłuższego czasu obserwuje się tendencję marginalizowania finansowania tych zadań i np. likwidowania laboratoriów, zwłaszcza na poziomie powiatowym, z uwagi na brak środków finansowych na ich utrzymanie.

Biorąc pod uwagę, iż nadzór sanitarno-epidemiologiczny został wskazany jako priorytet w budżecie zadaniowym (Funkcja 20 Zdrowie), poziom finansowania tej pozycji tego nie odzwierciedla.

W części Budżety wojewodów ogółem, w dziale Ochrona zdrowia niepokojące są spadki finansowania w 2012 r. w następujących rozdziałach:

- **Lecznictwo psychiatryczne** – znaczny spadek poziomu finansowania w 2013 r. stanowiący 57,14 proc. planu na 2012 r., choć nieznacznie na finansowanie tego zadania z budżetu ministra zdrowia wydatki wzrastają 0,37 proc.
- **Przeciwdziałanie alkoholizmowi** – brakuje tej pozycji w budżecie wojewodów na 2013 rok. W roku ubiegłym na finansowanie tego zadania przeznaczono 25 tys. zł.
- **Centra zdrowia publicznego** – poziom finansowania w 2013 r. stanowi zaledwie 82,56 proc. planu na 2012 r. Centra zdrowia publicznego to ważny ośrodek na poziomie regionalnym, zbierający nie tylko wybrane dane demograficzne z zakresu statystyki medycznej czy sprawozdawczości, ale pełniący funkcje promocji i prewencji oraz realizacji programów polityki zdrowotnej w województwie. Redukowanie środków na ich funkcjonowanie znacznie zmniejszy realizację zadań.
- **Zwalczanie narkomanii** – znaczny spadek poziomu finansowania w 2013 r. stanowiący 45,55 proc. planu na 2012 r.

Wskazane jest uzasadnienie ww. spadków finansowania oraz ich skutków na realizację zadań w zakresie ochrony zdrowia. Corocznie podtrzymujemy uwagę, że w projekcie budżetu państwa powinien być przedstawiany plan finansowy Narodowego Funduszu Zdrowia, który w zestawieniu z wydatkami budżetu państwa stanowiłby kompleksową informację o finansowaniu ochrony zdrowia z tych źródeł: budżetu państwa i NFZ.

W części Rezerwy celowe na zadanie: „Wsparcie działań w zakresie przekształceń samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej” zaplanowano kwotę 600 000 tys. zł, co stanowi wzrost o 15 proc. w stosunku do kwoty zaplanowanej na 2012 r. wynoszącej 400 000 tys. zł. Priorytet finansowania przekształceń własnościowych jednoznacznie wskazuje na zwrot polityki rządu w kierunku komercjalizacji systemu opieki zdrowotnej.

Budżet zadaniowy. Funkcja Zdrowie

- zadanie 20.1 – Dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej: zostało uwzględnionych aż 7 mierników realizacji tego zadania u ministra zdrowia jako dysponenta części 46, jednak nie uwzględniono jednego z najważniejszych, jakim jest czas oczekiwania pacjenta na poszczególne rodzaje świadczeń zdrowotnych.
- zadanie 20.5 – Nadzór sanitarno-epidemiologiczny, profilaktyka i promocja zdrowia:

wydatki w części 46, której dysponentem jest Minister Zdrowia, finansują działania granicznych stacji sanitarno-epidemiologicznych i kontrole sanitarne, także profilaktykę zdrowotną oraz zakup szczepionek. Pomimo iż zadanie 20.5 jest uwzględnione w budżecie zadaniowym jako jedno z priorytetowych, jego finansowanie w roku 2013 kształtuje się na poziomie niższym niż w roku 2012 (dane wcześniejsze).



Pracodawcy RP
Rok założenia 1989

Opinia Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej

I. UWAGI OGÓLNE

Przedstawiony projekt ustawy budżetowej na rok 2013 wpisuje się w realizowaną przez rząd politykę zahamowania wzrostu długu sektora publicznego. Pracodawcy RP stanowczo podkreślają jednak, że polityka taka powinna przede wszystkim być prowadzona poprzez racjonalizację wydatków, a nie dążyć do równoważenia budżetu wzrostem uzyskiwanych przychodów będących wynikiem rosnącej presji fiskalnej. Wzrost przychodów budżetu powinien być wynikiem poprawy konkurencyjności, innowacyjności, efektywności gospodarowania i tym samym ogólnego wzrostu całej gospodarki.

Tymczasem z niepokojem obserwujemy kolejny już budżet, który nie wprowadza optymalizacji wydatków w sferze socjalnej, cały czas istnieją obszary ważne z punktu widzenia alokowanych tam środków budżetowych oraz zwiększania konkurencyjności gospodarki, które nie doczekały się systemowych zmian. Prowadzone przez Ministra Finansów działania w zakresie konsolidacji budżetu mają charakter inicjatyw po stronie dochodowej, czyli zwiększania przychodów budżetowych poprzez presję fiskalną na przedsiębiorstwa i konsumentów, pomijane są natomiast działania dotyczące redukcji wydatków.

W tej sytuacji Pracodawcy RP dostrzegają niepokojące zjawisko polegające na równoległym wchodzeniu gospodarki na ścieżkę nadmiernego fiskalizmu i spadającej skłonności do niezbędnych

reform strukturalnych. Zamiast przebudowy struktury systemu finansowego państwa, celem staje się maksymalizacja dochodów budżetowych, realizowana z reguły kosztem przedsiębiorców i ich konkurencyjności. Równoważenie budżetu państwa powinno być więc wynikiem systemowych zmian w strukturze instytucji, mających wpływ na warunki gospodarowania. Dotyczy to systemu podatkowego, systemu zabezpieczenia społecznego (FUS), regulacji działalności gospodarczej, działalności systemu bankowego, działań samorządów, ustaw szczegółowych (np. ustawy o zamówieniach publicznych) etc.

**II. PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA
BUDŻETU****Wzrost gospodarczy**

Pracodawcy RP pozytywnie oceniają ostateczną korektę założeń dotyczących wysokości wzrostu gospodarczego na rok 2013. Fakt, że przygotowane przez resort prognozy dotyczące przyszłorocznej dynamiki PKB zostały zrewidowane do 2,2% należy uznać za informację korzystną. Przyjęcie pierwotnych założeń przewidyujących wzrost PKB na poziomie 2,9% stwarzałoby bowiem zbyt duże ryzyko związane z przekroczeniem planowanego deficytu budżetowego już w momencie uchwalenia ustawy budżetowej. Trzeba jednak podkreślić, że nawet nowa prognoza może okazać się przeszacowana.

Należy bowiem mieć na uwadze fakt, iż na wzrost gospodarczy w 2013 roku oddziaływać będzie szereg negatywnych zjawisk, które częściowo już mają miejsce. Szczególnie niekorzystny okaże się m.in. spadek dostępności kapitału, będący skutkiem obniżania się stopy oszczędności krajowych i niższego tempa napływu kapitału zagranicznego w kontekście znacznego i zapewne długotrwałego spowolnienia gospodarczego w Europie.

W takiej jednakże sytuacji negatywnie oceniamy fakt, że utrzymanie wzrostu stało się w ostatnim czasie coraz mniej istotnym rządu celem rządu. W dalszym ciągu obserwujemy sytuację, w której proponowany budżet konstruowany jest przez pryzmat obowiązującego obecnie kryterium skuteczności polityki ekonomicznej, którym stała się jedynie umiejętność równoważenia budżetu państwa, jednak bez odpowiedniej troski o pobudzenie wzrostu gospodarczego.

Dochody budżetu

Prognoza dochodów budżetu państwa w roku 2013 opiera się na spodziewanym scenariuszu rozwoju sytuacji gospodarczej. Determinowana jest ona przede wszystkim przez szacunki dotyczące następujących wskaźników makroekonomicznych: dynamika wzrostu PKB – 2,2%, średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych – 2,7%, realny wzrost wynagrodzeń w gospodarce narodowej – 1,9%, wzrost zatrudnienia w gospodarce – 0,2%. Wskaźniki te mają pozytywny wpływ na wysokość dochodów budżetu państwa w 2013 roku.

Dochody podatkowe budżetu państwa mają wzrosnąć do prawie 267 mld zł, tj. o 5,1% nominalnie więcej niż w 2012 roku. Uwagę Pracodawców RP zwraca znaczące zwiększenie planowanych dochodów z podatku od osób prawnych, oznacza to bowiem przerzucanie proporcjonalnie większych kosztów konsolidacji budżetu na sektor przedsiębiorstw.

Powstaje także pytanie o to, czy owe optymistyczne założenia dotyczące wzrostu dochodów z podatku CIT (planowane: 29 mld 638 mln 450 tys. zł, co daje wzrost o 11,3%), ale także PIT (planowane: 42 mld 936 mln zł, co daje wzrost o 6,2%) są realne w sytuacji spowolnienia gospodarczego oraz wzrostu bezrobocia. Jest to kwestia szczególnie istotna w świetle problemów z wykonaniem planu przychodów podatkowych w roku bieżącym.

Wspomniana powyżej sytuacja wydaje się tym bardziej niepokojąca, że jest to już kolejny rok, w którym obciążenia podatkowe dla biznesu, takie

jak podatek dochodowy oraz podatek akcyzowy rosną w tempie wyższym niż wzrost całych dochodów budżetu. Z kolei planowane wpływy z wprowadzonego w 2012 roku podatku od wydobycia niektórych kopalin także znacznie wzrosną w roku 2013 (wzrost o 41%).

Pracodawcy RP z niepokojem obserwują tę sytuację i po raz kolejny przypominają, że dalsze zacieśnienie polityki fiskalnej musi w końcu wywołać negatywne skutki dla gospodarki i pogłębić spowolnienie gospodarcze. Przejawy rosnącego fiskalizmu tłumaczonego koniecznością stabilizacji budżetu stanowią niebezpieczeństwo dla aktywności gospodarczej i w konsekwencji mogą doprowadzić do załamania przychodów podatkowych.

Z kolei pewna część innych działań, których skutki uwzględniono w budżecie po stronie dochodów (np. podwyższenie akcyzy od papierosów), powodują bezpośrednie następstwa w postaci wzrostu przemytu, rozwoju szarej strefy czy przestępczości zorganizowanej, co powoduje w prosty sposób zmniejszenie liczby miejsc pracy w Polsce oraz utratę wpływów budżetowych od legalnie działających firm.

Oddzielną i budzącą niepokój sprawą jest przyjęcie przez twórców ustawy budżetowej założenia dotyczącego zdecydowanego wzrostu wpływów z kar, grzywien, mandatów i innych opłat (planowane na 19 mld 960 mln 479 tys. zł, co oznacza praktycznie 20% wzrost w stosunku do analogicznej pozycji w budżecie na rok 2012). Pracodawcy RP wyrażają zdecydowane obawy co do tego, czy tak znacznie podniesione cele nie spowodują wzrostu natężeń niekorzystnych działań ze strony służb administracji publicznych w stosunku do przedsiębiorstw. Pracodawcy RP będą monitorować działania rządu oraz administracji państwowej pod kątem wszelkich prób nieuzasadnionego czy bezmyślnego karania przedsiębiorców, powodowanego tylko i wyłącznie koniecznością wykonania planów finansowych narzucanych przez budżet.

Inflacja

Jeśli chodzi o prognozy wskaźnika cen i usług konsumpcyjnych, w naszej ocenie dojdzie w 2013 r. do obniżenia inflacji do ok. 2,7–2,8%, czyli poziomu zbiteżnego z prognozą rządu. Będą na to miały duży wpływ czynniki zewnętrzne, zwłaszcza zmiany światowych cen surowców energetycznych i żywności. Zahamowanie boomu surowcowego jest dla Polski bardzo korzystną sytuacją ze względu na dużą zależność od importu paliw. Na obniżenie

nie inflacji powinno też wpłynąć osłabienie popytu konsumpcyjnego. Ten ostatni czynnik, jak wspomniano powyżej, będzie jednak równocześnie negatywnie oddziaływał na wzrost PKB.

Place

Pracodawcy RP podtrzymują stanowisko, że skłonność pracodawców do tworzenia nowych miejsc pracy oraz do podnoszenia wynagrodzeń pracowników będzie dodatkowo ograniczana niestabilną sytuacją w Europie, która zwiększa niepewność przedsiębiorców co do możliwości pozyskiwania nowych zamówień i kształtowania się kursu walutowego. Dodatkowo wzrastająca stopa bezrobocia oraz zamrożenie funduszu płac w administracji i słabnąca inflacja zmniejszą presję na wzrost wynagrodzeń w skali całej gospodarki. W związku z tym korzystnie oceniamy obniżkę założeń wzrostu realnych płac w gospodarce narodowej do poziomu 1,9%, z wcześniej zakładanego przez rząd poziomu 2,8%, przy czym w naszej opinii dynamika ta może się okazać jeszcze niższa.

Deficyt budżetowy

Pracodawcy RP niezmiennie podkreślają konieczność redukcji deficytu budżetowego, dlatego z niepokojem odbieramy fakt, że budżet na rok 2013 nie będzie realizował postanowień z Wieloletniego Planu Finansowego, zgodnie z którymi planowany deficyt budżetowy wynosić miał 32 mld zł. Zamiast tego deficyt osiągnie 35,6 mld zł.

Na naszą krytyczną ocenę zasługują towarzyszące tej sytuacji działania mające na celu obniżanie deficytu budżetu państwa za pomocą taktycznych wybiegów – jak zamrażanie Funduszu Pracy, czy też Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Są to fundusze celowe i ich środki powinny być adekwatnie do określonych celów wydawane, natomiast w sytuacji traktowania ich jako bufor zmniejszający na papierze deficyt budżetowy działają w praktyce jak dodatkowy podatek.

Inne postulaty

Do pozytywnych aspektów zaplanowanego na 2013 rok budżetu uznać należy fakt, że po raz kolejny z rządu obniży się wskaźnik redystrybucji budżetu. Udział wydatków budżetu państwa w PKB w 2013 roku wyniesie bowiem 19,8%, w porównaniu z 20,4% w roku 2012, co oznacza spadek o 0,6 punktu procentowego.

Także zastosowanie tzw. reguły wydatkowej ograniczającej wzrost wydatków o charakterze uzna-

niowym, a więc niewynikających z istniejących ustaw regulujących wydatki publiczne, oraz nowych wydatków prawnie zdeterminowanych do maksymalnie 1% w ujęciu realnym jest krokiem w dobrą stronę z perspektywy kondycji finansów publicznych.

W kontekście pogorszenia sytuacji gospodarczej i ograniczania wydatków budżetu pozytywnie ocenić należy zamrożenie funduszu płac w sferze budżetowej przy prezentowanym wyjaśnieniu strony rządowej, że nie oznacza to wstrzymania podwyżek dla najlepszych urzędników. Z zadowoleniem przyjmujemy również decyzję ustalającą wzrost płacy minimalnej w stopniu nieprzekraczającym ustawowych wymagań.

Rok ten będzie jednak niestety kolejnym, w którym wypłaty z tytułu dywidendy i z zysku od spółek z udziałem Skarbu Państwa utrzymane zostaną na wysokim poziomie. Projekt wymienia sumę 5,8 mld zł jako przewidzianą do uzyskania z tego źródła, co oznacza z punktu kontrybuujących spółek konsumowanie zysku zamiast jego reinwestowanie w rozwój biznesu.

Pracodawcy RP chcieliby uzyskać informację o tym, czy projekt budżetu w obszarze rezerw celowych albo innych w pozycjach zagregowanych wydatków uwzględnia środki na realizację projektów legislacyjno-systemowych dotyczących modelu poręczeniowego:

- 1) Program pomocowy PLG *de minimis*,
- 2) Utworzenie Krajowej Agencji Poręczeniowej S.A.

Ponieważ oba projekty nie zostały jeszcze wdrożone na mocy ustaw, nie istnieje podstawa prawna do zamieszczenia w budżecie odrębnych tytułów wydatkowych w celu ich finansowania.

Zgodnie z naszymi ocenami potrzeby w tym zakresie można oszacować w następujący sposób:

- Ad. 1) Z oceny skutków regulacji do projektu ustawy wprowadzającej program pomocowy *de minimis* w formie poręczeń lub gwarancji wynika, że w roku 2012 potencjalne wydatki budżetowe na pokrycie wypłat realizowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń mogą wynieść 156 mln zł, a na zapewnienie odpowiedniego poziomu adekwatności kapitałowej BGK konieczna będzie kwota ok. 450 mln zł.
- Ad. 2) Na obecnym etapie plac koncepcyjnych w MF nad ustawą tworzącą podstawy prawne dla powołania KAP S.A. przewiduje się wydatek budżetowy na wniesienie kapitału do Spółki na poziomie 50 mln zł.

III. PODSUMOWANIE

W opinii Pracodawców RP przygotowany na 2013 rok projekt ustawy budżetowej wpisuje się, niestety, w plany finansowe rządu na lata 2013–2015 zakładające równoważenie budżetu głównie poprzez działania na stronę dochodową budżetu, a nie na strukturę i wielkość wydatków. Potwierdzenie takiego działania daje nawet pośrednio Minister Finansów w przyjętym przez Radę Ministrów *Programie Konwergencji. Aktualizacja 2012*, gdy przedstawia inicjatywy dotyczące zlikwidowania nadmiernego deficytu. W programie stwierdza się, że „działania systemowe obejmują głównie stronę dochodową”, to znaczy zmianę wysokości podatków i struktury podatkowej.

Strategię równoważenia budżetu realizowaną w ostatnim czasie przez Ministerstwo Finansów – która opiera się na takich działaniach jak: ograniczenie składek do OFE, podniesienie składki rentowej, podniesienie akcyzy na olej napędowy i opłaty podatkowe czy też zamrożenie skali PIT

– trudno jest w jakikolwiek sposób łączyć z przeżywaną reformą finansów publicznych. Możliwość tego typu działań w dużej mierze się wyczerpała, w związku z czym w sytuacji mniejszych wpływów budżetowych spowodowanych spowolnieniem trzeba będzie ciąć wydatki – tutaj zaś pole manewru jest ograniczone ze względu na duży udział tzw. wydatków sztywnych.

W takiej sytuacji należy uznać, że propozycja budżetu na rok 2013 skazuje nas na kolejny z rzędu rok charakteryzujący się głównie zaniechaniami oraz brakiem decyzji rozpoczynających postulowaną przez środowiska gospodarcze reformę finansów publicznych. Zabrakło przełomowych postanowień ograniczających udział sztywnych wydatków w budżecie i tym samym zwiększających elastyczność i stabilność finansów państwa na przyszłość. W połączeniu z niestabilną koniunkturą międzynarodową zwiększa to niepewność, w jakiej funkcjonują pracodawcy, hamuje potencjalne inwestycje i niekorzystnie wpływa na tworzenie nowych miejsc pracy. ■



Opinia Związku Rzemiosła Polskiego

Odnosząc się do opinii Związku Rzemiosła Polskiego przedstawionej w lipcu 2012 r. do „Założeń do projektu ustawy budżetowej na 2013 rok”, projekt ustawy budżetowej należy traktować bardziej realistycznie. Najważniejszy z parametrów to przewidywany poziom wzrostu gospodarczego. Zgodnie z „Załoženiami...” miał on w roku 2013 wynieść aż 2,9% PKB, co oznacza, że minister finansów przewiduje, że w gospodarce w następnym roku będzie działo się lepiej niż w roku obecnym (przewidywany wzrost w tym roku to 2,5% PKB). Jak się to ma stać, nie bardzo wiadomo, skoro mamy coraz większe zawirowania w strefie euro, co oznacza wyraźne spowolnienie gospodarcze w głównych krajach zachodnich, odbiorcach naszego eksportu.

Przedstawiony projekt budżetu państwa na rok 2013 przewiduje wzrost PKB w 2013 r. na poziomie 2,2 proc. Jednakże, jak przewidują ekonomiści, i tą wartość będzie trudno osiągnąć. Według organizacji pracodawców może osiągnąć stopę poniżej 2,0 proc.

Drugim najważniejszym wskaźnikiem jest stopa bezrobocia szacowana w projekcie budżetu w wysokości 13 proc, jednak i w tym przypadku ekonomiści Związku Rzemiosła Polskiego przewidują, że bezrobocie będzie wyższe niż zakładane przez rząd.

Związek Rzemiosła Polskiego już w „Załoženiach...” sygnalizował, że sytuacja na rynku pracy będzie od prognozowanej przez Ministerstwo Finansów w przedstawionym przez rząd projekcie budżetu państwa na 2013 rok z wyższą stopą bezrobocia i niższym wzrostem płac realnych. Związek Rzemiosła Polskiego zwraca również uwagę na bardzo niepokojące założenia dotyczące sytuacji na rynku pracy. Wskaźnik bezrobocia na koniec 2013 roku miał – wg założeń – wynieść aż 12,4%, a teraz 13% – więc ma być dużo wyższy niż na koniec 2012 roku. Oznacza to, że rząd godzi się z bezrobociem znacząco przekraczającym 2 mln osób, co najmniej przez najbliższe 1,5 roku.

Zupełnie nie koresponduje to z niedawnymi argumentami przytaczanymi przez rząd i resort finansów, a dotyczącymi konieczności podwyższenia wieku emerytalnego, uzasadnianego brakiem rąk do pracy w przyszłości. A jak wiadomo, to że brakuje wykwalifikowanych pracowników w niektórych branżach jest związane z wyjazdami młodych ludzi za granicę w poszukiwaniu pracy (ponieważ w Polsce jej nie mogą dostać), a nie brakiem w ogóle chętnych do pracy. Tak się dzieje choćby w rzemiośle; w niektórych zawodach rzemieślnicy poszukują wykwalifikowanych pracowników i, niestety, nie mogą ich znaleźć. Z roku na rok spada liczba uczniów w szkołach rzemieślniczych.

Jak widać, wypychanie młodych ludzi za granicę w poszukiwaniu pracy będzie trwało nadal, choć już od paru lat wiadomo, że powoduje ono załamanie wypłacalności funduszy ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych (zjawisko patologii, którego skali się nie szacuje, a praca za granicą, to składki opłacane w innych krajach UE, a popularne leczenie na koszt NFZ w Polsce).

Ponadto przewidywanie tak wysokiego wskaźnika bezrobocia na koniec 2013 roku oznacza także, że minister finansów konsekwentnie będzie przejmował środki z Funduszu Pracy i przeznaczał je na finansowanie deficytu sektora finansów publicznych, wbrew celom na jakie zgodnie z ustawą powinny być wykorzystane. Podkreślamy w tym miejscu, że organizacje pracodawców nie zgadzają się na swobodne przez Ministerstwo Finansów dysponowanie tymi środkami.

W przedstawionym dokumencie dochody podatkowe osiągnięte w tym roku będą na poziomie 250 mld zł, a projekt przewiduje w przyszłorocznym budżecie dochody podatkowe na poziomie 267 mld zł. Skąd więc tak wielki dochód, dużo większy od tegorocznego, skoro przewiduje się spowolnienie gospodarki.

Wzrost dochodu z VAT ma być powyżej 4 proc., z PIT powyżej 6 proc., a dochód z CIT powyżej 11 proc. – we wszystkich tych wskaźnikach resort finansów widzi wzrost od 4 do 11 proc. To jest bardzo trudne do osiągnięcia lub wręcz niemożliwe. Obawiamy się, że założenia zawarte w projekcie ustawy budżetowej w zakresie dochodów podatkowych są nierealne i mogą ulec zmianie, np. za dwa miesiące.

Zdaniem Związku Rzemiosła Polskiego odnotowany już w tym roku spadek wpływów z VAT oznacza zmniejszenie tempa wzrostu wydatków konsumpcyjnych, także w roku następnym, a to był do tej pory najważniejszy czynnik napędzający

wzrost gospodarczy w Polsce. Poziom bezrobocia przewidywany przez organizację pracodawców na poziomie 14–15%, a co za tym idzie mniejsza liczba zakupów, oznacza, że prognozowany wzrost konsumpcji nie może mieć potwierdzenia w przyjętych przesłankach. Społeczeństwo będzie dokonywało zakupów konsumpcyjnych z oszczędności. Wszelako oszczędności się wreszcie skończą albo nie będą realizowane ze względu na obawę o przyszłość regulowania bieżących zobowiązań.

W 2013 r. nastąpi wyraźne spowolnienie, widoczne po stronie zarówno popytu inwestycyjnego, jak i spożycia indywidualnego. Dlatego dobrze się stało, że przygotowane przez resort finansów prognozy dotyczące przyszłorocznej dynamiki PKB zostały zrewidowane do 2,2%. Przyjęcie pierwotnych założeń za podstawę ustalania budżetu rodziłoby bowiem zbyt duże ryzyko dla sektora finansów publicznych i rozwoju kraju.

Rząd podkreśla, że przy określaniu wysokości deficytu budżetowego wzięto pod uwagę fakt, że prognozy wzrostu gospodarczego na przyszły rok dla UE są obecnie słabsze od formułowanych w tym roku na wiosnę, które były podstawą przygotowania „Założeń do projektu budżetu państwa na rok 2013”. W konsekwencji niższe niż zakładano w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa dochody budżetu państwa nie pozwalają na utrzymanie zakładanego wcześniej poziomu deficytu, czyli 32 mld zł. Rząd podał, że obsługa długu Skarbu Państwa pochłonie 43,4 mld zł. Podwyżka deficytu oznacza niebezpieczną sytuację dla długu publicznego oraz jego obsługi, która i tak już w chwili obecnej generuje bardzo wysokie koszty.

Dochody zaplanowano na kwotę 299,38 mld zł, wydatki na 334,95 mld zł. Dochody z podatków mają wynieść 266,9 mld zł (o 5,1 proc. nominalnie więcej niż w 2012 r.). Na kwotę tę składają się dochody m.in. z VAT (126,4 mld zł; o 4 proc. więcej niż w 2012 r.), PIT (42,9 mld zł; wzrost o 6,2 proc.) oraz CIT (29,6 mld zł; wzrost o 11,3 proc.).

Nie popieramy planowanych przez rząd od 2013 roku zmian w zakresie:

- ograniczenia 50% kosztów uzyskania przychodów z tytułu praw autorskich i praw pokrewnych, poprzez wprowadzenie rocznego limitu, który wyniesie kwoty podstawy opodatkowania określonej w pierwszym przedziale skali podatkowej, tj. 42 764 zł;
- likwidacji ulgi z tytułu użytkowania sieci Internet;
- zmian dotyczących ulgi z tytułu wychowywania dzieci.

Obawiamy się, że nie zwiększy to przychodów do budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. A nawet, podobnie jak w przypadku podniesienia wysokości podatku od towarów i usług, wpływy z tytułu podatków dochodowych od osób fizycznych mogą ulec obniżeniu.

W projekcie założono, że realny wzrost wynagrodzeń w gospodarce narodowej wyniesie 1,9 proc. Planowane jest utrzymanie zamrożenia funduszu wynagrodzeń we wszystkich jednostkach państwowej sfery budżetowej. Inflacja ma wynieść 2,7 proc., wzrost zatrudnienia w gospodarce 0,2 proc. W stosunku do założeń budżetowych sprzed kilku miesięcy wskaźniki dotyczące wzrostu gospodarczego, wzrostu zatrudnienia czy realnych płac zostały skorygowane w dół, a i tak uważamy je za zbyt wygórowane. Z całą pewnością będą one na gorszym poziomie na koniec 2013 roku. Jeśli rozwój gospodarczy jest na poziomie 3%, a inflacja 4%, to wysokość realnych wynagrodzeń maleje. Nie ma więc uzasadnienia do prognozowanego wzrostu zatrudnienia.

Widmo kryzysu zbliża się do nas wielkimi krokami i jest nieuniknione. Już w chwili obecnej mamy wiele informacji od naszych przedsiębiorców – rzemieślników o bardzo niekorzystnej sytuacji na rynku. Spadające zamówienia, problemy z płatnościami, problemy z regulowaniem zobowiązań to tylko początek. Jak wynika z badań, w ciągu przyszłego roku kryzys dotknie coraz więcej przedsiębiorstw z sektora MSP, którego interesy reprezentuje Związek Rzemiosła Polskiego. Nasi przedsiębiorcy informują, że w pierwszym kwartale br. dokonywali podwyżek płac, jednak w II kwartale, jak i w lipcu 2012 r., nie przewidują już podwyżek ze względu na bardzo złą sytuację na rynku w związku z pogarszającym się stanem ekonomicznym przedsiębiorstw.

Sytuacja u naszych partnerów handlowych, kondycja polskiego rynku pracy, a także hamowanie inwestycji publicznych uniemożliwiają osiągnięcie niemal 3-procentowego wzrostu gospodarczego. Podobnie sprawa się ma z sytuacją na rynku pracy, która będzie się pogarszać. Uprzednio (w założeniach do projektu budżetu państwa) prognozowana stopa bezrobocia na koniec przyszłego roku (12,4%) była o tyle nierealna, że sytuacja na rynku pracy musiałaby się de facto poprawić w stosunku do chwili obecnej, co jest niemożliwe w sytuacji mocnego spowolnienia gospodarczego. Co więcej, nawet skorygowana do 13% prognoza może okazać się zbyt optymistyczna.

Utrzymująca się na wysokim poziomie stopa bezrobocia, zamrożenie funduszu płac w admini-

stracji i słabnąca inflacja zmniejszą presję na wzrost wynagrodzeń w skali całej gospodarki. Należy przewidywać realny wzrost płac o ok. 1%, a nie – jak zakłada rząd – o 1,9%. W opinii Związku Rzemiosła Polskiego skłonność pracodawców do tworzenia nowych miejsc pracy i podnoszenia wynagrodzeń pracowników będzie dodatkowo ograniczana niestabilną sytuacją w regionie, zwiększającą niepewność przedsiębiorców co do możliwości pozyskiwania nowych zamówień i kształtowania się kursu walutowego. Może się jednak okazać, że np. wzrost gospodarczy będzie niższy, a inflacja wyższa. Taki scenariusz należy brać pod uwagę jako bardzo prawdopodobny.

Uważamy też, że zbyt optymistycznie rząd prognozuje wzrost płac, który teoretycznie ma napędzać gospodarkę. Zaproponowany nominalny wzrost przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2013 r. ma wynieść **4,6 proc.**, a w sektorze przedsiębiorstw **4,7 proc.**

Z kolei w przypadku waloryzacji emerytur i rent rząd proponuje wskaźnik wynoszący 20 proc. realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w roku 2012 r., czyli ten sam wskaźnik waloryzacji jak w roku obecnym. Procentową podwyżkę emerytur oblicza się na podstawie inflacji, czyli średniorocznego wzrostu cen towarów i usług w gospodarstwach emeryckich, oraz co najmniej 20-procentowego realnego wzrostu wynagrodzeń w poprzednim roku kalendarzowym.

Oslabiająca się dynamika wzrostu popytu konsumpcyjnego musi oznaczać niższe wpływy do budżetu z tytułu wpływów zarówno z podatku PIT, jak i z podatku VAT. Można mieć uzasadnione wątpliwości, co do kształtowania się przychodów podatkowych w 2013 roku. Prostą konsekwencją nadmiernego optymizmu w ocenie sytuacji na rynku pracy będzie przeszacowanie wpływów szczególnie z podatku VAT i PIT, co zresztą ma miejsce już w 2012 roku.

Jeśli nie zostaną poczynione dodatkowe oszczędności po stronie wydatków, słabszy od zakładanego wzrost PKB spowoduje zwiększenie deficytu budżetowego. W naszej ocenie niedopuszczalne jest obniżanie deficytu budżetu państwa za pomocą takich „sztuczek” jak zamrażanie wypłat z Funduszu Pracy czy też Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, a nawet uruchomienie wszystkich środków rezerwy demograficznej (środki te miały być odłożone na czas niekorzystnych zjawisk demograficznych). Fundusze te mają swoje ściśle określone cele i pieniądze w nich zgromadzone powinny

być adekwatnie do nich wydawane. Rząd zamierza, podobnie jak w tym roku, posiłkować się pieniędzmi z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Funduszu Pracy. Ministerstwo Finansów dostanie w zarządzanie lub depozyt 2,75 mld zł z pierwszego i 6,1 mld zł z drugiego.

Związek Rzemiosła Polskiego rozumie potrzebę bilansowania budżetu, ale nie może się ono odbywać kosztem np. składek pracodawców odprowadzanych do Funduszu Pracy, ponieważ de facto mamy wtedy do czynienia z nowym podatkiem. Dobrą decyzją jest natomiast zamrożenie płac w budżetówce, niewielki wzrost rent i emerytur oraz minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Przedsiębiorcy zgłaszają coraz trudniejszą sytuację na wewnętrznym rynku konkurencyjnym. Obawiamy się wzrostu sztucznego bezrobocia przy pogłębiającej się szarej strefie i zatrudnieniu na czarno.

Firmy nie są w stanie wytrzymać konkurencji wewnętrznej oraz bardzo wysokich kosztów pracy – jak i ciągle rosnącej wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę. Dla pracodawców jest to wzrost wystarczająco wysoki, ponieważ rośnie relacja płacy minimalnej do średniego wynagrodzenia i w roku 2013 wyniesie 42,5%. Sprawa wzrostu płacy minimalnej tradycyjnie budzi dużo emocji. Rząd zdecydował, że minimalne wynagrodzenie wzrośnie o 6,7 proc., do 1600 zł brutto, co oznacza dla pracownika podwyżkę netto o blisko 70 zł. Rząd przychylił się zatem raczej do postulatów pracodawców, w opinii których przekroczenie kwoty 1600 zł brutto może się tylko przyczynić do pogorszenia warunków funkcjonowania firm. Trzeba pamiętać, że pracodawca, który dziś zatrudnia pracownika na pensji minimalnej ponosi łączny koszt jego zatrudnienia na poziomie 1811,10 zł.

To obciążenie kwotowe jest nierówne dla różnych regionów Polski. Mamy województwa bardzo biedne, jak np. kujawsko-pomorskie, lubelskie, i bardzo bogate aglomeracje, jak mazowieckie czy małopolskie. Inna jest skala obciążenia wynikająca z zatrudnienia pracownika na minimalne wynagrodzenie za pracę dla małego przedsiębiorcy z małego miasta w województwie kujawsko-pomorskim, a inna dla małego przedsiębiorcy z Warszawy.

Do ustalenia planu wydatków budżetowych na 2013 r. zastosowano tymczasową dyscyplinującą regułę wydatkową, czyli mechanizm ograniczający wzrost wydatków publicznych, a utrzymanie zamrożenia płac w sferze budżetowej będzie „elementem wzmacniającym efekt tej reguły”, podając uzasad-

nienie, iż „zastosowanie reguły dyscyplinującej jest niezbędne w celu zahamowania wzrostu długu publicznego w Polsce”. Kryzys w sektorze MSP uwidacznia się również w pogorszeniu sytuacji finansowej w gminach. Często gmina jest w 70% inwestorem dla mikro- i małych firm w regionie, co nie jest bez znaczenia dla lokalnego rynku pracy. Przedsiębiorcy z sektora MSP (szczególnie branży budowlanej) są wykonawcami bądź podwykonawcami robót zleconych przez gminy czy powiaty.

Wśród dochodów nieopodatkowych projekt wymienia 5,8 mld zł z dywidendy i wypłat z zysku od spółek z udziałem Skarbu Państwa. Oznacza to, że te podmioty gospodarcze taką pulę pieniędzy oddadzą budżetowi, zamiast przeznaczyć ją na rozwój – ale tego można było się spodziewać, że rząd nie będzie wspierał przedsiębiorczości, tylko wyciągał od niej jak najwięcej środków.

Z punktu widzenia pracodawców równie ważne co projekt ustawy budżetowej są tzw. ustawy okobudżetowe. Obawiamy się pojawienia nowych pomysłów podnoszenia podatków, a jeśli jest inaczej, to chcemy poznać plany w tym zakresie możliwie szybko, z uwagi na planowanie budżetu każdej firmy.

Ważną kwestią jest pytanie o aktualność średniookresowego programu dostosowawczego. Utrzymanie dotychczasowej praktyki zacieśnienia fiskalnego może jeszcze w 2012 roku niebezpiecznie zbliżyć Polskę do znanego z krajów południa Europy korkociągu wzajemnie powiązanych oszczędności i recesji.

Rząd w projekcie zawyżył dochody i niedoszacował rosnącego wciąż bezrobocia. Niestety, przedstawiciele pracodawców liczą się z nowelizacją budżetu.

Należy wspomnieć, że w 2008 r. z założeniami budżetowymi było bardzo podobnie i także dość optymistycznie. Na ich podstawie budżet wówczas przyjęto, a w połowie 2009 r. była już jego nowelizacja. Sądzimy, że w tej chwili też nas to czeka, tzn. należy się liczyć z tym, że po pierwszym lub drugim kwartale przyszłego roku rząd zaproponuje zmiany budżetowe, chyba że zdecyduje się na podniesienie podatków.

Związek Rzemiosła Polskiego ocenia, iż za-prezentowany dokument to trudny budżet na przewidywany czas spowolnienia gospodarczego, który nas czeka w najbliższym okresie. Obawiamy się w tej chwili, w tym roku i w przyszłym, potrzeby reagowania na bieżąco, bo może się okazać, że sytuacja zewnętrzna będzie wymuszała potrzebę zmian, i to w krótkim czasie. ■

Rozwiązywanie problemów usług publicznych

Rolę, jaką pełni Zespół Problemowy TK ds. Usług Publicznych, i zadania, jakie przed nim stoją, w sposób szczególnie rozumieją przedstawiciele związków zawodowych. Są oni przygotowani merytorycznie do każdego z tematów, takich jak np. sprawy służby zdrowia czy edukacji, wykazują duże zainteresowanie emocjonalne. Zależy im na doprowadzeniu do konkluzji, do rozwiązania problemu. To jest wartość dodana, bardzo widoczna – ocenia przewodniczący Zespołu Problemowego TK ds. Usług Publicznych SŁAWOMIR BRONIARZ w rozmowie z Anną Grabowską.

W opinii Sławomira Broniarza członków zespołu należy podzielić na kilka grup, uwzględniając poziom kompetencji, ale też zaangażowanie w pracę. Poza związkowcami dosyć dobrze pracują w nim też przedstawiciele strony rządowej. Jednak, jak podkreśla, nie jest to już ten poziom, który miał miejsce za czasów wicepremiera Jerzego Hausnera. Potem Trójstronna Komisja straciła na znaczeniu, a w raz z tym zmniejszyło się zainteresowanie członków rządu udziałem w jej pracach. Jest to widoczne także w Zespole ds. Usług Publicznych. Wyjątek stanowi postawa wiceministra zdrowia Jakuba Szulca, który jako jedyny przedstawiciel rządu tak wysokie-

go szczebla zawsze zjawiał się na posiedzeniach zespołu, chciał doprowadzić do konkretnych rozwiązań, zależało mu, by prace w zespole były merytoryczne. Reprezentował interesy rządu, ale można było oczekiwać informacji i prowadzić dyskusję.

Sławomir Broniarz zaznaczył, że rzadko na posiedzeniach zespołu widuje pracodawców. Jego zdaniem większe zainteresowanie wykazują oni jedynie tematyką służby zdrowia, pracowników komunalnych czy edukacji, ale i to raczej przez pryzmat lobbingu i własnych interesów. Prace zespołu traktują raczej instrumentalnie, co np. miało miejsce w trakcie dyskusji o służbie zdrowia – poczynawszy od kwestii dostarczania środków czystości, po rozwiązania dotyczące prywatnych placówek medycznych czy dodatkowego ubezpieczenia.

Zespół ds. Usług Publicznych działa od września 2002 r. Jego zadania to wypracowywanie stanowisk i opinii w kwestiach związanych z problematyką: służby zdrowia, oświaty i wychowania, kultury, pomocy i opieki społecznej. Ale ma on również w zakresie swojego działania współpracę z zespołami budżetu oraz polityki gospodarczej i rynku pracy. Jednak, jak zaznaczył Sławomir Broniarz, nie układa się ona najlepiej i w zasadzie ma charakter incydentalny. Nie są to stałe spotkania, ale raczej działania doraźne, pojawiające się z reguły wtedy, gdy trwa dyskusja o rozwiązaniach budżetowych czy okołobudżetowych, co zresztą wymaga ze strony członków zespołu określonych kwalifikacji. W tym kontekście wyraźnie widać, że brakuje zaangażowanego przedstawiciela ministerstwa finansów, który mógłby np. wytłumaczyć uwarunkowania związane z konstrukcją budżetu. To wszystko prowadzi do dyskomfortu w działalności zespołu. Współpraca z zespołami budżetu oraz polityki gospodarczej i rynku pracy powinna

być z pewnością bardziej aktywna, sformalizowana, systemowa, a nie podyktowana jedynie potrzebami chwili.

Sławomir Broniarz odniósł się także do współpracy zespołu z WKDS-ami. Jak zaznaczył, jest ona sporadyczna, np. w kwestiach szkolnictwa zawodowego czy służby zdrowia. W tym wypadku przyczyna problemów tkwi w braku kanału informacyjnego między WKDS-ami a zespołami TK. Nie wiedzą one, że niektóre sprawy mogą kierować do poszczególnych zespołów Trójstronnej Komisji, natomiast zwracają się z nimi bezpośrednio do przewodniczącego TK, prezydium czy resortów. Z pewnością warto jedno z posiedzeń prezydium poświęcić jasnemu określeniu procedur funkcjonowania gremiów dialogu społecznego, tak by było jasne, że problemy pojawiające się w WKDS-ach mają określoną ścieżkę, mogą trafiać do zespołów bez żadnych pośredników.

Problemy, o których w ostatnim czasie dyskutowano w zespole, to: zasady i zabezpieczenie poziomu finansowania świadczeń zdrowotnych przez Narodowy Fundusz Zdrowia, ustawa o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym, problemy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, a także likwidacja szkół, w tym zawodowych. Z pewnością sukcesem byłoby, gdyby na zespole wypracowany został materiał w postaci projektu ustawy czy rozporządzenia określonego ministra. Na razie jednak trzeba zadowolić się tym, że np. temat służby zdrowia i jej pracowników trafia na posiedzenia plenarne TK. To, że takie problemy nie są „zamiatane pod dywan” traktuje się jako spełnienie zadania zespołu, ocenia Sławomir Broniarz.

Przewodniczący zauważa też porażki zespołu związane przede wszystkim z brakiem dialogu po stronie przedstawicieli rządu. Jako przykład wskazał projekt ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, który minister zdrowia wprowadził na ścieżkę legislacyjną poza procesem konsultacji. Inna tego rodzaju sprawa to problemy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, które w ostatnim czasie trafiły w formie prote-

stów pracowników tej branży na ulicę. Strona rządowa uznała, że dotyczy ona małego marginesu wąskiej branży. Zdaniem Sławomira Broniarza jest to ilustracja obecnego stanu dialogu społecznego w Polsce. Trójstronna Komisja istnieje, ale dialog ma w niej często charakter fasadowy. Oczywiście bez niej mogłoby być gorzej, ale na pewno jest ona niedostatecznie wykorzystywana, chociażby do zmniejszania napięcia społecznego.

W najbliższym czasie Zespół ds. Usług Publicznych chce zmienić swój sposób procedowania. Przygotowywane będą konkretne propozycje, w dalszej kolejności zgłaszane na posiedzenie plenarne. Zespół będzie inicjatorem, a nie jedynie reagującym na to, co się dzieje. Jego wnioski będą autorskim wkładem, próbą rozpoczynania dyskusji, zamiast szukania jedynie doraźnych rozwiązań dla zdarzeń, które już się pojawiły. W opinii przewodniczącego zespołu, jeżeli strona rządowa przedstawia swoje propozycje, to z reguły jest do nich tak przywiązana, że dyskusja ma raczej charakter przyczynkarsko-gramatyczny niż merytoryczny.

Tematy, jakie zespół podejmie w nowym roku, to problemy: służby zdrowia, inspekcji sanitarno-epidemiologicznej, prywatyzacji uzdrowisk, przygotowania samorządów do zmian w zakresie działalności leczniczej. Zajmie się też ustawą o systemie oświaty i zjawiskiem likwidacji szkół oraz tworzenia ram prawnych dla samorządów lokalnych, by podejmowały uchwały zgodne z ustawodawstwem powszechnym. Będzie omawiał kierunki rozwoju szkolnictwa zawodowego i rolę samorządów w tym zakresie.

Sławomir Broniarz odniósł się także do problemu wsparcia eksperckiego dla zespołu. Oceniał, że na pewno pożądane są niezależne opinie z zewnątrz, ale to raczej nierealna idea. W praktyce bowiem ekspert reprezentuje interesy tego, kto mu płaci. Najlepszym rozwiązaniem jest brać pod uwagę wszystkie opinie i wyciągać wspólne wnioski. Najgorzej, gdy każda ze stron, zamiast szukać wyjścia, jedynie neguje postulaty strony przeciwnej. ■

Przewozy Regionalne mają największy udział w rynku przewozu osób w Polsce. Władze spółki chcą usprawnić jej funkcjonowanie i obniżyć koszty, co prowadzi do napięć i protestów wśród pracowników. Trwają poszukiwania porozumienia

Przewozy Regionalne: w potrzebie dialogu

Przewozy Regionalne to największy w Polsce kolejowy przewoźnik pasażerski. Dziennie wyjeżdża na tory ok. 2,7 tys. jego pociągów, transportując 300 tys. pasażerów. Jednak losy tego podmiotu są niepewne, a jego pracownicy, mimo podejmowanych prób dialogu w regionach, drżą o swoje miejsca pracy.

Spółka powstała w wyniku reformy sektora przewozów pasażerskich PKP (1998–2001). W 2008 r. firmę, do której przeniesiono część majątku (w większości stare wagony), przekazano wraz z zadłużeniem wynoszącym 180 mln zł na własność 16 samorządom wojewódzkim. Obecna nazwa Przewozy Regionalne bez dodatku „PKP” obowiązuje od 8 grudnia 2009 r.

Poza nielicznymi wyjątkami spółka obsługuje głównie nierentowny transport osobowy, utrzymując się z dotacji samorządów, które ustawowo zobowiązane są do zapewnienia przewozów pasażerskich na swoim terenie. Od końca 2008 r. do połowy 2011 r. liczba pracowników Przewozów Regionalnych zmniejszyła się z 16,4 do 13,3 tys. osób. Według danych Urzędu Transportu Kolejowego za trzy kwartały 2012 r. Przewozy Regionalne mają największy, wynoszący 37,2 proc., udział w rynku przewozów osób. Na drugim miejscu

znalazły się Koleje Mazowieckie z udziałem 21,4 proc.

Samorządy wolą swoich. Od momentu, gdy Przewozy Regionalne oddano w zarząd 16 marszałkom wojewódzkim, organizacje związkowe wyrażały obawy, że poszczególne samorządy zaczną preferować własnych, lokalnych przewoźników, a nie zadłużoną spółkę o skomplikowanej strukturze właścicielskiej. Zdaniem przedstawicieli NSZZ „Solidarność”, gdy śląski oddział Przewozów Regionalnych zostanie zlikwidowany, zachęcenie przykładem marszałkowie z Dolnego Śląska i Wielkopolski zrobią to samo. Obecnie wskutek zmniejszenia dotacji ze strony samorządu zwolnienia grupowe rozpoczęto w podlaskim oddziale spółki.

Władze Przewozów Regionalnych planują dalsze obniżanie kosztów w celu osiągnięcia rentowności. Oznacza to redukcję etatów, ale jak zapewniła prezes spółki Małgorzata Kuczevska-Łaska, w tych planach uwzględnia się fakt, że pracownicy są już wiekowi i znaczna część osób nabędzie prawa do emerytur.

Śląski eksperyment. W drugiej połowie października wszyscy pracownicy Śląskiego Zakładu Przewozów Regionalnych mieli otrzymać brakującą część pensji za wrzesień. Wcześniej załoga dostała jedynie połowę wynagrodzeń. Spowodowało to nieformalny protest maszynistów, ponad 40 z nich przedstawiło

zwolnienia lekarskie, a wiele pociągów nie wyjechało na trasy. Jednocześnie związkowcy z „Solidarności” o niewypłacaniu wynagrodzeń poinformowali Państwową Inspekcję Pracy i wszczęli spór zbiorowy. Nie był to jedynie w ostatnich miesiącach wyraz niezadowolonia pracowników Przewozów Regionalnych na Śląsku.

Głośnie protesty załogi wywołała decyzja o likwidacji śląskiego zakładu tego największego przewoźnika. Już od połowy 2012 r. kolejarze domagali się, by zarząd Przewozów Regionalnych zrezygnował z likwidacji zakładu na Śląsku lub przekazał pracowników do Kolei Śląskich. Śląski Zakład Przewozów Regionalnych zatrudnia ok. 1300 osób, ale wszyscy mają wypowiedzenia, bo zakład zostanie zlikwidowany.

„Zwracaliśmy się do marszałka województwa śląskiego, żeby przejął wszystkich pracowników Śląskiego Zakładu Przewozów Regionalnych, ale nasze prośby i apele nie przyniosły skutku” – przyznał przewodniczący NSZZ „Solidarność” w SZPR Mariusz Samek.

Marszałek województwa śląskiego Adam Matusiewicz wyjaśniał wówczas w mediach, że Przewozy Regionalne na Śląsku nie realizowały oczekiwań pasażerów oraz władz regionu, więc utworzono Koleje Śląskie. Dodał, że ten zakład nie może przyjąć wszystkich zatrudnionych w Śląskim Zakładzie Przewozów Regionalnych, bo przeczyłoby to sensowności utworzenia własnego przewoźnika. Oceniał, że do obsługi wszystkich połączeń w regionie Koleje Śląskie potrzebują 800 osób, mogą więc zatrudnić maksymalnie 500 kolejarzy z Przewozów Regionalnych.

Różne oblicza dialogu. „Ze związkami zawodowymi jesteśmy w stałym kontakcie. Łącznie mamy zamiar zatrudnić 450–500 osób ze likwidowanego zakładu Przewozów Regionalnych na Śląsku. W toku prac Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego uzgodniliśmy ze związkami i dyrekcją Ślą-

skiego Zakładu Przewozów Regionalnych, że 95 proc. z tej liczby mogą stanowić osoby zwalniane z Przewozów Regionalnych” – potwierdził pod koniec października Adam Warzecha, rzecznik prasowy w spółce Koleje Śląskie.

Na początku sierpnia przeciwko likwidacji Śląskiego Zakładu Przewozów Regionalnych kilkuset kolejowych związkowców protestowało przed siedzibą centrali Przewozów Regionalnych w Warszawie. Związkowcy twierdzili, że prezes spółki Przewozy Regionalne Małgorzata Kuczevska-Łaska odstąpiła od prowadzenia dialogu społecznego. Prezes wyjaśniła, że decyzja o likwidacji zakładu na Śląsku była od spółki niezależna, bo spowodowana decyzją władz województwa śląskiego. Poinformowała, że według stanu na koniec czerwca 2012 r. w śląskim zakładzie Przewozów Regionalnych pracowały 1 874 osoby. Każdy pracownik likwidowanego zakładu miał otrzymać 14 tys. zł odprawy z tytułu zwolnień grupowych. Zarząd spółki zdecydował też o wypłacie każdemu, oprócz należnej odprawy, jednej miesięcznej pensji.

O losie pracowników zwolnionych z likwidowanego Śląskiego Zakładu Przewozów Regionalnych dyskutowano na forum Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego, np. 22 października 2012 r. Aby pomóc zwalnianym pracownikom, władze Przewozów Regionalnych nawiązały też współpracę z Wojewódzkim Urzędem Pracy w Katowicach i złożyły wniosek o dofinansowanie projektu „Adaptacja do zmiany”. Celem przedsięwzięcia było zorganizowanie dla ok. 400 pracowników śląskiego zakładu cyklu szkoleń zawodowych dostosowanych do potrzeb lokalnego rynku pracy. Program ruszył w październiku, a pierwszeństwo w przyjęciu miały osoby już zwolnione.

Zdaniem przewodniczącego Konfederacji Kolejowych Związków Zawodowych Leszka Miętka w sporze Przewozów Regionalnych z województwem śląskim zabrakło dialogu, podobnie jak w przypadku rozmów zarządu z pracownikami.

Podlaskie – początki problemów. Zarząd województwa podlaskiego na przewozy kolejowe w roku 2013 przeznaczył spółce Przewozy Regionalne 15,5 mln zł. Rok wcześniej było to ponad 20 mln zł. W podlaskim oddziale Przewozów Regionalnych podjęto proces restrukturyzacji i w sierpniu rozpoczął się program zwolnień grupowych. Zaplanowano zwolnienie ok. 50 osób.

Pierwotnie związkowcy przeprowadzili rozmowy w centrali spółki, ale nic nie osiągnęli, zatem poprosili o spotkanie z marszałkiem. To też nie przyniosło rezultatów zadowalających pracowników (województwo podlaskie jest najmniejszym udziałowcem spółki, posiadającym 3,8 proc. wkładu).

Związkowcy argumentowali, że osoby, które utracą stanowiska w Przewozach Regionalnych, będą mieli problemy ze znalezieniem pracy, bo są to ludzie o ponad 30-letnim stażu, ale wyłączeni w kolejnictwie. Ponieważ nie mają jeszcze praw emerytalnych, pozostaną bez środków do życia.

Przedstawiciele podlaskiego samorządu wyjaśniali, że przeznaczono 15,5 mln zł rocznie dotacji na transport kolejowy i nie ma możliwości zwiększenia tej kwoty, tym bardziej, że zapotrzebowanie na usługi kolejowe maleje, a linie są nierentowne.

Reprezentanci związkowców sugerowali, by dofinansować kolej pieniędzmi przeznaczonymi na kulturę. Samorządowcy wyjaśnili, że do ich obowiązków należy również utrzymanie regionalnych teatrów i muzeów, a przeznaczone na to kwoty nie są duże. Spotkanie nie przyniosło żadnych ustaleń, a kolejarze z Przewozów Regionalnych kilka tygodni później złożyli marszałkowi podlaskiemu oficjalną petycję, w której domagają się jasnej polityki transportowej w zakresie przewozów pasażerskich w regionie.

Kłopoty tysięcy ludzi. Za dwoma przytoczonymi wyżej przykładami kryją się życiowe rozterki tysięcy osób – pracowników i ro-

dzin kolejarzy. Przyczyny tych problemów tkwią w odległej przeszłości, czyli w chwili powołania Przewozów Regionalnych i stworzenia z nich teoretycznego konkurenta dla państwowego monopolisty, jakim pozostaje Grupa PKP.

Co najmniej od dwóch lat przedstawiciele urzędów marszałkowskich podczas spotkań na temat polityki transportowej w regionach rzucają hasła o możliwym podziale Przewozów Regionalnych na firmy utrzymywane przez poszczególne samorządy. Takie rozwiązanie uważają za tańsze i zapewniające przejrzystość rozliczeń finansowych z przewoźnikiem, któremu z mocy prawa muszą powierzyć zorganizowanie transportu publicznego na swoim terenie.

Ma to też związek z projektem nowelizacji ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji PKP, ustawy o prawie upadłościowym i naprawczym oraz o transporcie kolejowym. Zdaniem Jerzego Grodzkiego z NSZZ „Solidarność” PKP w Białymstoku, gdyby taka zmiana weszła w życie, spółka PKP Przewozy Regionalne byłaby postawiona w stan upadłości. Wynikałoby to z liczonego w setkach milionów złotych zadłużenia Przewozów Regionalnych.

Likwidacyjne zapowiedzi przedstawicieli urzędów marszałkowskich wobec Przewozów Regionalnych wydają się jednak o tyle dziwne, że wciąż pozostają one spółką, w której udział mają wszystkie wojewódzkie samorządy. Decyzje o tworzeniu przez samorząd nowej firmy przewozowej, konkurencyjnej wobec Przewozów Regionalnych mogłyby być traktowane nawet jako działanie na szkodę spółki. Stosowane zamiast tego stopniowe ograniczenia przez samorządy zamówień na usługi Przewozów Regionalnych w pierwszej kolejności działają na niekorzyść pracowników, którzy coraz bardziej obawiają się utraty miejsc pracy. ■

Adam Maciejewski

Kalendarium dialogu

– w zespołach problemowych i branżowych Trójstronnej Komisji

18.09.2012 – posiedzenie Zespołu Problemowego ds. Prawa Pracy i Układów Zbiorowych Trójstronnej Komisji na temat propozycji zmian w Kodeksie pracy oraz Konwencji nr 94.



Fot. CPS Dialog

Jak poinformowali przedstawiciele resortu pracy, Konwencja nr 94 dotyczy postanowień o pracy w umowach zawieranych przez władze publiczne. Zaznaczyli, że ma ona istotne znaczenie ze względu na duży zakres zamówień publicznych. Konwencję stosuje się w sytuacjach, gdy przynajmniej jedną ze stron umowy są władze publiczne. Realizacja umowy powoduje wydatkowanie funduszy przez władzę publiczną, zatrudnianie pracowników przez drugą stronę umowy. Umowę zawiera się w celu: budowy, przebudowy, naprawy lub rozbioru obiektów publicznych, wyrobu, montażu, obróbki lub transportu materiałów lub urządzeń, wykonywania lub świadczenia usług.

Przedstawiciele resortu wyjaśniali, że przed ratyfikacją Konwencji do jej zapisów muszą być ewentualnie dostosowane przepisy polskich ustaw. Według wstępnej opinii partnerów społecznych będzie to dotyczyło np. ustawy o zamówieniach publicznych w kontekście rodzaju form zatrudniania osób.

Kolejnym poruszonym podczas posiedzenia zespołu tematem były propozycje zmian w Kodeksie pracy. Przewodniczący zespołu,

Maciej Sekunda z PKPP Lewiatan, wskazał na art. 29 ust. 3 Kodeksu, który obecnie nakazuje informowanie pracownika w odrębnym piśmie o takich kwestiach, jak np.: częstotliwość wypłacania wynagrodzeń, czas pracy czy wymiar urlopu. Tymczasem te same dane znajdują się w umowie o pracę, regulaminie wynagradzania czy regulaminie pracy. Padła propozycja, by w sytuacji, gdy pracownik został o tych wszystkich kwestiach wcześniej poinformowany, nie było potrzeby przekazywania mu ich na piśmie po raz kolejny, co zlikwiduje niepotrzebne obciążenia biurokratyczne po stronie pracodawcy.

Witold Polkowski z Pracodawców RP zaproponował, by rozpocząć rozmowy o specjalnych przepisach z zakresu prawa pracy, w tym umów o pracę, na czas nadchodzącego kryzysu.

Sławomir Wręga z Forum Związków Zawodowych ocenił to jako zbędne, podkreślając, że elastyczne formy zatrudnienia nie mają wpływu na zmniejszenie bezrobocia, co zostało naukowo udowodnione.

Przede wszystkim jednak podsekretarz stanu Radosław Mleczek oficjalnie przekazał na ręce przewodniczącego zespołu przygotowane przez resort projekty zmian Działu VI Kodeksu pracy oraz węższe, dotyczące tylko czasu pracy. Zaznaczył, że są to propozycje sporządzone w oparciu o robocze spotkania z partnerami społecznymi, uwzględniające ich propozycje. Zawarte w projektach rozwiązania ocenił jako wpływające korzystnie na stabilizację zatrudnienia. Poinformował też, że resort ma na uwadze potrzebę pracy nad projektami przepisów regulujących kwestię m.in. umów na czas określony, okresów wypowiedzenia, ale na razie takiego projektu nie przygotował. Zaproponował natomiast, by partnerzy społeczni, przygotowując się do oceny przedłożonych zmian w Kodeksie pracy, zastanowili się również nad regulacjami

w sprawie telepracy, która także może pozytywnie wpłynąć na problem bezrobocia. Zaznaczył, że telepraca jest w Polsce coraz częściej stosowana w praktyce, niestety, bez należytej regulacji prawnej. Ta, którą możemy obecnie stosować, jest przestarzała i niedostosowana do potrzeb rynku. (AG)

21.09.2012 – posiedzenie Zespołu Problemowego ds. Polityki Gospodarczej i Rynku Pracy na temat propozycji zmian w Funduszu Pracy oraz nadmiernego napływu na polski rynek tanich towarów z Chin.



Fot. CPS Dialog

Nad zmianami w zasadach dysponowania środkami Funduszu Pracy partnerzy społeczni pracowali w specjalnie powołanym do tego celu zespole roboczym na kilku spotkaniach, które odbywały się podczas tegorocznych wakacji. Ich uczestnicy przygotowali projekt dokumentu, który określili jako materiał do wypracowania aktu prawnego. Generalnie chodzi w nim o to, by nadzór nad zarządzaniem środkami Funduszu Pracy sprawowała specjalnie powołana Rada Funduszu złożona z przedstawicieli reprezentatywnych partnerów społecznych. W zespole nie było reprezentantów strony rządowej, a jedynie wszystkich reprezentatywnych związków zawodowych i organizacji pracodawców.

Jak powiedział na wstępie dyskusji w zespole wiceminister pracy Jacek Męcina, resort jest generalnie przychylny zwiększeniu udziału partnerów społecznych w dysponowaniu środkami Funduszu. Przedstawione przez partnerów propozycje zmian w prawie uznał jednak

za budzące pewne wątpliwości. Zaznaczył, że według tego projektu Fundusz Pracy nadal ma być pozbawiony osobowości prawnej, co powoduje, że w obecnym stanie prawnym kompetencje Rady Funduszu nie mogłyby pozostać w zaproponowanym kształcie. Należałoby zmienić prawo. W opinii wiceministra w projekcie brakuje odniesienia kompetencji Rady Funduszu do aktualnego zakresu obowiązków Naczelnej Rady Zatrudnienia, a te, w znacznym stopniu, się pokrywają. Doprecyzowania wymaga też szereg uprawnień Rady Funduszu, m.in. dotyczących wydawanych przez nią decyzji. Brakuje kosztów szczegółowej analizy efektywności. Wiceminister Jacek Męcina podziękował zespołowi roboczemu za jego wkład i zaznaczył jednocześnie, że „radę można utworzyć, ale jej szczegółowe uprawnienia wymagają doprecyzowywania”.

Przewodniczący zespołu, prezydent Pracodawców RP Andrzej Malinowski, zaznaczył, że projekt zamierza przedstawić prezydium Trójstronnej Komisji, gdzie zostanie dopiero podjęta decyzja, kto przygotuje akt prawny zmieniający dotychczasowe przepisy o Funduszu Pracy. Wtedy też mogą być jeszcze wprowadzane niezbędne zmiany, tak by akt ten był zgodny z obowiązującym prawem i realizował podstawowy cel partnerów społecznych. Jest nim przekazanie partnerom wpływu na dysponowanie środkami Funduszu Pracy, a odebranie go ministrowi finansów, zamrażającemu obecnie te środki, zamiast przeznaczania ich na zapobieganie i walkę z bezrobociem.

Propozycję tę zaakceptowały: Forum Związków Zawodowych, OPZZ, NSZZ „Solidarność”, Business Centre Club, Pracodawcy RP i Związek Rzemiosła Polskiego. Natomiast przedstawiciel PKPP Lewiatan zaznaczył, że poprze ją, jeżeli zostanie sporządzona opinia prawna oceniająca zgodność propozycji zespołu roboczego z ustawą o finansach publicznych. Poinformował, że w opinii Lewiatana takiej zgodności nie ma, a powstałaby dopiero wtedy, gdyby Fundusz Pracy przestał być elementem finansów publicznych. Przewodniczący zespołu polityki gospodarczej poinformował, że projekt zostanie zgłoszony Prezy-

dium Trójstronnej Komisji z zaznaczeniem zastrzeżeń Lewiatana.

Drugi poruszony podczas prac zespołu temat dotyczył masowo sprowadzanych do Polski towarów z Chin – po cenach dumpingowych. Wniosek w tej sprawie przedstawiała Elżbieta Lutow ze Związku Rzemiosła Polskiego, która podkreślała, że wiele chińskich towarów jest bardzo złej jakości, a nawet stanowi zagrożenie dla zdrowia ludzi. Według danych ZRP import z Chin do Polski to ponad 18 mld USD rocznie, a eksport – niecałe 2 mld USD. Deficyt jest więc ogromny, a nie zalicza się do niego jeszcze chińskich towarów dostarczanych przez np. europejskich pośredników. Import do Polski stanowi ponad 3 proc. całego chińskiego eksportu do UE. Wartość chińskiego importu do naszego kraju w pierwszym półroczu 2012 r. wyniosła prawie 6,5 mld euro. Są to przede wszystkim wyroby przemysłu elektromaszynowego, włókienniczego, z metali kolorowych (urządzenia komputerowe, aparatura do telefonii przewodowej, części do komputerów, transformatory, odzież, maszyny, lampy, oprawy oświetleniowe, druty, kable, zabawki, obuwie).

ZRP zaproponował, by podjąć działania w większym niż dotychczas stopniu uświadamiające konsumentom korzyści z zakupu towarów polskich, zwiększające kontrolę jakości towarów ze Wschodu i wspierające polskie MSP w procedurach antydumpingowych przez Komisję Europejską.

Przedstawicielka resortu gospodarki wyjaśniała, że ponieważ Polska jest częścią Unii Europejskiej, to jesteśmy podporządkowani polityce handlowej kształtowanej przez Komisję Europejską, która wprowadza odpowiednie cła, zakazy wwozu itd. Potwierdziła że Chiny, chcąc być konkurencyjne na rynku, nie przestrzegają wielu standardów dotyczących jakości towarów, prawa pracy, dofinansowują swoją produkcję. Zaznaczyła jednak, że to polskie firmy powinny się zorganizować i występować do resortu czy wręcz na forum Unii z wnioskami o wszczęcie procedur wymierzonych przeciwko dumpingowemu chińskiemu eksportowi.

Ostatecznie ustalono, że ZRP przygotuje wnioski z dyskusji, które przewodniczący zespołu przekaże do odpowiednich resortów, takich jak: Ministerstwo Gospodarki czy Zdrowia.

Przedstawiciele pracodawców zaapelowali też do związków zawodowych o wsparcie w pracach nad zmianami w prawie ograniczającymi obowiązki informacyjne firm czy zmianami w zasadach rozliczania VAT. Ich losy ważą się obecnie w Ministerstwie Gospodarki. A zależy od nich kondycja polskich firm w czasie zbliżającego się kryzysu, a w efekcie także miejsca pracy. Zaznaczali, że zatory płatnicze mogą okazać się zgubne dla naszych przedsiębiorstw i warto rozmawiać na temat zmian w VAT, które umożliwiłyby np. niepłacenie tego podatku z faktur, które nie zostały pokryte. To jedna z pojawiających się propozycji zmian w podatkach, nad którymi należy jak najszybciej podjąć prace. (AG)

1.10.2012 – posiedzenie Zespołu Problematycznego ds. Funduszy Strukturalnych UE. Mówiono o: uruchamianiu konkursów 2.1.2. i 5.5.2 PO KL w 2012 r., trzecim okresie programowania, realizacji zasady partnerstwa.

W trakcie spotkania poinformowano, że Instytucja Zarządzająca została poproszona przez Komisję Europejską o niezatwierdzanie Planu Działania na 2012 r. odnośnie Priorytetu V PO KL do czasu wyjaśnienia kwestii związanych z przeglądem śródokresowym. Warunkiem formalnym do zatwierdzenia zmian w programie jest przyjęcie przez polski rząd Strategii Sprawne Państwo. Ustalono, że na najbliższe posiedzenie Prezydium TK partnerzy społeczni przygotowują stanowisko w powyższej kwestii.

Jak podkreślił Zygmunt Mierzejewski, „z niewiadomych przyczyn prace nad Strategią są przedłużane, co nie tylko negatywnie wpływa na działania z tego obszaru, którego Strategia dotyczy, ale także uniemożliwia wdrażanie niezwykle ważnego z punktu widzenia rozwoju Polski priorytetu Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki”. Wskazał też, że doprowadzi to do wstrzymania uruchomienia dwóch konkursów. (AG)

2.10.2012 – posiedzenie Zespołu Problemowego ds. Polityki Gospodarczej i Rynku Pracy TK. Tematem było usamorządowanie kolejowych spółek pasażerskich, a także kwestia źródeł finansowania MSP, takich jak: rozwój funduszy pożyczkowych i poręczeniowych poprzez dokapitalizowanie instytucji prowadzących te fundusze, zwiększenie możliwości korzystania z Funduszy Venture Capital.



Fot. CPS Dialog

Przedstawiciele związków zawodowych proces usamorządowania części kolejowych przewozów pasażerskich ocenili negatywnie, m.in. ze względu na powiązane z nim liczne zwolnienia pracowników.

Przedstawiciel ministerstwa transportu wyjaśnił, że w celu poprawy infrastruktury kolejowej szczególnie na głównych ciągach przewozowych Górnego Śląska podjęto wiele inwestycji rewitalizacyjnych, finansowanych zarówno ze środków budżetowych, jak i z funduszy UE. Najważniejszą kwestią jest wykonywanie przewozów w sposób ciągły, bez względu na podmiot wykonujący przewozy. Ustalono, że sprawa kolei regionalnych będzie wniesiona pod obrady Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych.

W drugiej części spotkania przedstawiciele Związku Rzemiosła Polskiego przedstawili informację o stanie przygotowania Programu „Samorządowa Polska”. Zespół zwrócił się do właściwych organów administracji państwowej o uznanie Programu za projekt podstawowy w rozumieniu ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, w bieżącej i kolejnej perspektywie finan-

sowej wykorzystania środków Unii Europejskiej przeznaczonych na rozwój MSP. (AG)

15.10.2012 – posiedzenie Zespołu ds. Współpracy z Międzynarodową Organizacją Pracy. Omówiono m.in. kwestię możliwości rozszerzenia ratyfikacji Konwencji MOP nr 102 dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego z 1952 r. oraz propozycję harmonogramu przeglądu nieratyfikowanych konwencji MOP z uwzględnieniem konwencji nowo przyjętych. Rozmawiano również o sytuacji w Komitecie Międzynarodowej Konferencji Pracy ds. Stosowania Standardów. (AG)

23.10.2012 – posiedzenie Zespołu Trójstronnego ds. Społecznych Warunków Restrukturyzacji Hutnictwa, na którym omawiano aktualną sytuację w hutnictwie światowym i w Polsce oraz perspektywy na najbliższy okres, politykę przemysłową rządu w odniesieniu do sektora hutniczego oraz branż energochłonnych. Odniesiono się również do sytuacji społecznej w hutnictwie w kontekście pakietu gwarancji pracowniczych w koksownictwie oraz do wyników kontroli form zatrudnienia.



Fot. CPS Dialog

Przedstawiciele pracodawców ponownie złożyli do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wnioszek o realizację ustalenia, które zobowiązywałoby do przekazania informacji za 2011 r. na temat ilości przypadków odmowy przyznania emerytury pomostowej ze względu na zanegowanie wykazu stanowisk pracy opracowanych przez pracodawców w branży hutniczej.

Ministerstwo Gospodarki poinformowało o przygotowanym „Programie Rozwoju Przedsiębiorstw”, który wkrótce zostanie przekazany do konsultacji społecznych.

Przedstawiciele związków zawodowych koksownictwa wskazali problemy z realizacją Pakietu gwarancji pracowniczych w koksownictwie oraz inwestycji planowanych w tej branży. Złożyli również wniosek o pomoc dla hutnictwa w związku z negatywnym wpływem rosnących cen energii elektrycznej i jej opodatkowania na kondycję i konkurencyjność sektora stalowego. (AG)

24.10.2012 – posiedzenie Zespołu Problemowego ds. Polityki Gospodarczej i Rynku Pracy TK. Rozmawiano o propozycji usprawnienia procesu prywatyzacji autorstwa Business Centre Club.



Fot. CPS Dialog

Jak podkreśliła Grażyna Magdziak prezentująca propozycję BCC, obecnie pozostały w większości spółki, które prywatyzuje się bardzo trudno. Zwykle mają one bardzo duży majątek, a ich podstawowa działalność (np. produkcja, usługi) jest znacznie mniej dochodowa. W efekcie utrzymują się np. z wynajmu prestiżowo położonych obiektów w centrach dużych miast. Są to np. biura projektowe, PKS-y. Takim przykładem jest też Polfa Tarchomin. Mogą to być również spółki o różnorodnej działalności, z których tylko niektóre pozostają dochodowe, a pozostałe tworzą długi, obciążające cały podmiot.

Jak podkreślała ekspertka BCC, trudno jest sprzedać takie spółki w całości poprzez zbycie akcji czy udziałów. Proces ten jest zresztą dłu-

gotrwały, a przez ten czas spółki „przejadają” własny majątek, sprzedając go częściami. Na koniec pozwala się im upaść, a kolejną część majątku „konsumuje” syndyk.

BCC zaproponowało zatem rozwiązanie pozwalające na sprzedaż tej części spółki, która stosunkowo szybko znajdzie nabywców. Wybrany przez ministra skarbu państwa doradca albo urzędnik tego resortu wyceniałby osobno poszczególne części przedsiębiorstwa. Następnie mogłyby być one osobno wystawiane do przetargu, w którym brałoby udział inwestorzy z rynku, jak i pracownicy. Nie musieliby oni nabywać nierentownych części przedsiębiorstwa, które są zbędne do prowadzonej przez nich działalności. Pozostały majątek spółki byłby potem sprzedawany przez skarbu państwa. Pracownicy otrzymywaliby 15 proc. wartości sprzedanych akcji czy udziałów.

Ten sposób prywatyzacji w ocenie Grażyny Magdziak mógłby dotyczyć 30–50 spółek, choć nie są to żadne dane oficjalne. Zaznaczyła ona, że obecnie prywatyzacja części majątku też jest możliwa, ale w praktyce przez ministerstwo odrzucana, a jego akceptacja jest niezbędna.

Związkowcy zgodzili się z diagnozą stanu faktycznego przedstawioną przez BCC. Mieli jednak pytania, co do: liczby spółek, które mogłyby być objęte proponowanym trybem prywatyzacji, gwarancji pracowniczych, czasu trwania takiej prywatyzacji. Zaznaczali też potrzebę uzgadniania prywatyzacji poprzez sprzedaż wyodrębnionej części przedsiębiorstwa ze związkami zawodowymi.

Przedstawiciel Ministerstwa Skarbu Państwa argumentował, że model prywatyzacji proponowany przez BCC może doprowadzić do sytuacji, w której zostanie sprzedana dochodowa część przedsiębiorstwa, a Skarb Państwa zostanie ze spółką-wydmuszką oraz ze wszystkimi jej ewentualnymi długami. W takim wypadku pracownicy mogą nie otrzymać nic. Wskazał też na solidarną odpowiedzialność nabywcy i zbywcy, co może pokrzywdzić ewentualnych wierzycieli prywatyzowanej spółki.

W jego opinii proponowana metoda nie przyspieszy w istotny sposób prywatyzacji, gdyż procedury muszą trwać określony czas. Przypo-

niał, że obecnie też mogą być sprzedawane poszczególne części przedsiębiorstwa i tak się dzieje, np. w wypadku spółek projektowych. Są też inne ścieżki, np. sprzedaż akcji czy udziałów, jak chociażby komunalizacja czy aukcje.

Ostatecznie ustalono, że zespół wróci do tematu, resort skarbu poda jego członkom informacje odnośnie liczby spółek, które mogłyby być sprywatyzowane przy pomocy metody zaproponowanej przez BCC, zaś pomysłodawca szczegółowo wyjaśni partnerom społecznym swoją propozycję. (AG)

25.10.2012 – posiedzenie Zespołu Problemowego ds. Prawa Pracy i Układów Zbiorowych TK. Jego przedmiotem były propozycje zmian w Dziale VI Kodeksu pracy dotyczące czasu pracy.



Fot. CPS Dialog

Na wstępie dyskusji partnerzy społeczni rozmawiali o tym, w jaki sposób miałyby być wprowadzane zmiany o czasie pracy. Zdaniem związków zawodowych należy o nich rozmawiać w kontekście umów terminowych czy szerzej – stabilizacji rynku pracy. Według NSZZ „Solidarność” jest to nierozdzielnie związane również z problemem reprezentatywności.

Zdaniem pracodawców najpierw należy zająć się zmianami przepisów o czasie pracy, dołączając do nich ewentualnie dyskusję o umowach terminowych. Natomiast kwestia reprezentatywności powinna być odłożona w czasie i być może najpierw skierowana do zespołu dialogu TK.

Ostatecznie podjęto debatę na temat tzw. dużego projektu roboczego zmian Działu VI Kodeksu pracy, przygotowanego przez MPiPS.

Związki zawodowe opowiedziały się za wzmocnieniem układów zbiorowych pracy, w których to, ich zdaniem, należy zapisać ustalenia dotyczące wydłużonych okresów rozliczeniowych. Pracodawcy wskazywali, że powinno być to możliwe także w regulaminach pracy.

Ostatecznie ustalono, że w nowych zapisach chodzi o to, by przy braku porozumienia ze związkami zawodowymi pracodawca nie mógł wprowadzić wydłużonych okresów rozliczeniowych, niezależnie od tego, czy w grę wchodziłby układ zbiorowy, czy regulamin. Wydłużenie owych okresów określono na 12 miesięcy.

Ustalono też, że jest zgoda partnerów społecznych, co do wprowadzenia do Kodeksu pracy, zaproponowanych przez MPiPS regulacji dotyczących ruchomego czasu pracy. Doprecyzowano, że istniałaby możliwość wprowadzana w zakładach przedziałów czasowych rozpoczynania i kończenia czasu pracy. Dodatkowo pracownik mógłby wystąpić z wnioskiem o inne godziny pracy.

Podczas posiedzenia zespołu przedstawiciele resortu pracy poinformowali też, że zastanawiają się nad wprowadzeniem nowej przesłanki pracy w soboty, niedziele i święta. Chodzi o przedsiębiorstwa, które np. współpracują z firmami zagranicznymi, czy mają taką specyfikę produkcji, że muszą pracować w te dni, ale nie jest to standardowa zmienność.

Drugi poruszony podczas posiedzenia zespół problem dotyczył umów na czas określony. Związkowcy zaproponowali, by zrezygnować z ograniczenia polegającego na wskazaniu maksymalnej liczby umów terminowych, a zastąpić je wskazaniem w przepisach maksymalnego okresu, na jaki takie umowy mogłyby być z danym pracownikiem zawarte.

Przedstawiciele MPiPS przytoczyli przykład Niemiec, gdzie można zawrzeć z pracownikiem maksymalnie 3 umowy terminowe na maksymalnie 2 lata. Istnieje jednak również sztywny katalog przypadków, w których zawsze taką umowę można zawrzeć: zastępstwo, specyfika umowy, czasowy charakter pracy.

Ustalono, że na następne posiedzenie zespołu resort pracy przygotuje więcej informacji na temat zasad zawierania i rozwiązywania

umów terminowych w wybranych państwach europejskich, a także zasady zawierania w nich umów na okres próbny. (AG)

29.10.2012 – posiedzenie Zespołu Trójstronnego ds. Bezpieczeństwa Socjalnego Górników. Debatowano nad kondycją i problemami tej branży. Z prezentacji dyrektora Henryka Paszcza z katowickiego oddziału Agencji Rozwoju Przemysłu SA wynikało, że sektor charakteryzują z jednej strony wzrost wydobywania, a z drugiej – niższa sprzedaż, coraz wyższe zwały węgla oraz pogorszenie większości wskaźników finansowych.

Przez 9 miesięcy 2012 r. kopalnie wydobyły 57,6 mln ton węgla kamiennego, o 1,7 mln ton, tj. o 3 proc. więcej niż w analogicznym okresie 2011 r. Koszty ogółem wzrosły o blisko 14 proc., jednostkowy koszt wydobywania jednej tony o blisko 9 proc., do ok. 300 zł/t. Pogorszył się też wskaźnik płynności finansowej i bardzo ważny wskaźnik rentowności netto – z ponad 10 proc. do 8,2 proc. Niepokoi wzrost o blisko jedną piątą zarówno należności (do 2,9 mld zł), jak i o wiele wyższych zobowiązań finansowych sektora (do 8,4 mld zł). Niemniej jednak wszystkie węglowe spółki, w tym Kampania Węglowa, Katowicki Holding czy JSW SA, zrealizowały w 100 proc. należne w 2012 r. płatności publicznoprawne, wpłacając niebagatelną kwotę 6 051 138,2 tys. zł.

Na przytoczone tu wyniki w końcu 2011 r. pracowało 114,2 tys. osób, a w samym wrześniu 2012 r. – 113,6 tys., z tego pod ziemią 88,3 tys. – mniej o 557, na powierzchni 25,3 tys. W okresie styczeń-wrzesień 2012 r. odeszło z górnictwa ponad 6,5 tys. pracowników, w większości na emerytury, do pracy przyjęto zaś blisko 6 tys. Wśród obecnie pracujących blisko 5 tys. osób ma uprawnienia emerytalne. Jak mówił Jarosław Zagórowski, prezes zarządu JSW SA, władze próbują odmłodzić system.

Kolejny problem poruszony podczas obrad zespołu górniczego dotyczył tzw. władztwa korporacyjnego. Związkowcy podczas obrad zespołu mówili, że „poza ich plecami” przygotowywany jest projekt zmniejszający większo-

ściowy pakiet do 34 proc. akcji w rękach skarbu państwa. Obecny na obradach przedstawiciel resortu skarbu zapewniał, że minister nie zamierza zmieniać swoich uprawnień dotyczących władztwa korporacyjnego. (ID)

30.10.2012 – posiedzenie Zespołu Trójstronnego ds. Społeczno-Gospodarczych Warunków Restrukturyzacji Zakładów Przemysłowego Potencjału Obronnego. Przedstawiono informację na temat projektu rządowego programu dla przemysłu obronnego po 2012 r., a także realizacji w 2012 r. planu zamówień na uzbrojenie i sprzęt wojskowy w tych zakładach.



Fot. CPS Dialog

Wiceminister gospodarki zaproponował powołanie w ramach Zespołu Trójstronnego Podzespołu Roboczego ds. Programu dla Przemysłu Obronnego w latach 2013–2020. Rozpocznie on pracę w listopadzie 2012 r. (AG)

5.11.2012 – posiedzenie plenarne Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych. Jego tematykę stanowiły plany rządu zapowiedziane w tzw. drugim exposé premiera Donalda Tuska, a dotyczące opieki nad dziećmi, wydłużonych urlopów macierzyńskich, kredytów mieszkaniowych dla młodych.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej Maciej Jakubowski omówił projekt „Cyfrowa szkoła” składający się z czterech modułów: nauczyciel, podręczniki, e-szkola i e-uczeń oraz odniósł się do komponentu badawczego służącego ewaluacji programu.

Uczestników posiedzenia poinformowano również o wsparciu edukacji przedszkolnej, na którą w 2013 r. (od września) ma być przeznaczone 320 mln zł. Docelowo ma to zaś być 1,7 mld zł. Od 2014 r. do przedszkola będzie musiało być przyjęte każde dziecko w wieku 4 lata, a od 2016 r. – 3 lat. Od 2013 r. będzie też można zapisać do przedszkola już dwulatka. Wsparcie finansowe na tworzenie i rozwój przedszkoli będzie dotyczyło zarówno placówek publicznych, jak i prywatnych. Dotacja będzie przyznawana samorządom na wszystkie dzieci w wieku od 2 do 5 lat.

Przedstawiciel Pracodawców RP Michał Kuszyk podkreślał, że nie można mówić o bezpłatnych przedszkolach, gdyż pieniądze na ich finansowanie pochodzą z kieszeni podatników. Według Jeremiego Mordasewicza z PKPP Lewiatan sytuacja, w której tak samo będą dofinansowywane placówki publiczne, jak i prywatne, będzie dobrym rozwiązaniem, zwiększającym konkurencję między nimi.

W opinii Jana Guza, przewodniczącego OPZZ, zaproponowane przez rząd rozwiązania dotyczące opieki przedszkolnej są krokiem w dobrym kierunku, ale nie rozwiążą problemu. OPZZ wskazywało, że samorządy otrzymają niewielkie pieniądze na każde dziecko, ale jednocześnie zostanie im odebrana subwencja oświatowa. Według „Solidarności” umożliwienie dotowania w równym stopniu przedszkoli publicznych i prywatnych spowoduje, że więcej pieniędzy trafi do tych drugich, a nauczyciele nie będą zatrudniani zgodnie z Kartą Nauczyciela, ale na podstawie Kodeksu pracy.

Minister pracy Władysław Kosiniak-Kamysz mówił o projekcie wydłużenia do roku płatnego urlopu macierzyńskiego. Wyjaśnił, że może być to albo 100 proc. podstawy wymiaru zasiłku przez 20 tygodni, a od 2014 r. 26 tygodni, albo 80 proc. przez 52 tygodnie. Decyzję o długości urlopu rodzice będą zaś mogli podjąć w dowolnym momencie.

Minister przypomniał też, że w MPiPS przygotowano projekt ustawy o zmianie ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, a w projekcie ustawy budżetowej na 2013 r. przeznaczono na ten cel 101 mln zł.



Fot. CPS Dialog

Ponieważ podczas dyskusji pojawiły się wątpliwości, głównie związków zawodowych, co do zatrudniania przez pracodawców młodych kobiet, które będą mogły odejść na długi urlop macierzyński, czy nawet kilka takich urlopów po sobie, minister pracy zaznaczył, że projekt będzie jeszcze podlegał opiniowaniu. Zauważył, że może to być np. wsparcie z Funduszu Pracy miejsc pracy osób wracających z urlopu macierzyńskiego czy łączenie tego urlopu z zatrudnieniem.

Przedstawiciel Lewiatana wspominał, że pomysł wydłużenia płatnego urlopu macierzyńskiego budzi wątpliwości i może zniechęcić pracodawców do stałego zatrudniania młodych rodziców. Dlatego tak istotne jest wprowadzenie elastycznych form zatrudnienia.

Minister Władysław Kosiniak-Kamysz przypomniał też o wskazanych przez premiera Donalda Tuska zmianach w Dziale VI Kodeksu pracy dotyczących ruchomego czasu pracy i wydłużenia okresów rozliczeniowych. Podkreślił, że kwestie te będą dalej omawiane w zespole prawa pracy TK. Wskazał też na potrzebę usprawnienia działania urzędów pracy z przesunięciem punktu ciężkości z rejestracji bezrobotnych na ich aktywizację, na programy skierowane do konkretnych osób, na nowe formy aktywizacji długotrwale bezrobotnych, lepszą współpracę urzędów z lokalnymi pracodawcami. Przewiduje się też ocenę skuteczności urzędów pracy oraz współpracę z organizacjami pozarządowymi, prywatnymi agencjami zatrudnienia i pomocą społeczną.

Znaczenie szybkiego wprowadzenia zmian w zakresie czasu pracy podkreślił Jeremi Mor-

dasewicz z Lewiatana, informując, że właśnie teraz pracodawcy decydują o zwolnieniach grupowych na najbliższy rok i elastyczny czas pracy mógłby pomóc w utrzymaniu chociaż części zatrudnienia.

Według Henryka Nakoniecznego z NSZZ „Solidarność” pracodawcy z nadmiernym zapalem walczą np. o wydłużenie okresów rozliczeniowych, podczas gdy na podstawie tzw. ustawy antykryzysowej skorzystało z nich zaledwie ok. tysiąc firm. Nie jest to więc tak istotny problem, jak chociażby demografia, która wymaga stabilizacji zatrudnienia. Należy zatem jednocześnie rozmawiać o elastycznym czasie pracy oraz o umowach na czas określony. Podobnego zdania były pozostałe związki zawodowe.

Piotr Styczeń – Podsekretarz Stanu w MTBiGM – przedstawił uczestnikom posiedzenia plenarnego TK informację na temat działań rządu dotyczących kontynuowania inwestycji drogowych, planowanej na lata 2013–2015 modernizacji kolei, zakupu i unowocześniania taboru kolejowego, dalszych prac modernizacyjnych na dworcach kolejowych.

Podczas posiedzenia mówiono również o wsparciu dla młodych przy zakupie mieszkania. Chodzi o program „Mieszkanie dla Młodych”, który zostanie skierowany do małżeństw i osób samotnych do 35. roku życia, nieposiadających własnego mieszkania. Pomoc ma polegać na dofinansowaniu 10 proc. wartości kupowanego przez nich lokalu na rynku pierwotnym. Nowe rozwiązania mają wejść w życie w drugiej połowie 2013 r. lub na początku 2014. Rząd ma też zachęcać banki, by udzielały kredytów także osobom niemającym stałej, dobrze płatnej umowy o pracę.

Minister Władysław Kosiniak-Kamysz potwierdził również decyzję ministra rozwoju regionalnego odblokowującą, mimo protestów Komisji Europejskiej, konkursy w Działaniu 5.5 PO KL dotyczące dialogu społecznego. Poinformował też, że konkursy te zostaną natychmiast uruchomione. Zygmunt Mierzejewski, wiceprzewodniczący Forum Związków Zawodowych, który jako przewodniczący Zespołu TK ds. Funduszy Strukturalnych UE

zabiegał o odblokowanie konkursów, podziękował przewodniczącemu Trójstronnej Komisji w imieniu wszystkich partnerów społecznych, podkreślając, że dalsza blokada hamowałaby rozwój dialogu społecznego w Polsce. (AG)

6.11.2012 – posiedzenie Zespołu Trójstronnego ds. Branży Węgla Brunatnego odnośnie polityki kadrowej PGE GiEK SA w kontekście realizacji Programu Dobrowolnych Odejść w Oddziałach KWB Bełchatów i KWB Turów, polityki inwestycyjnej PGE Polska Grupa Energetyczna SA w ramach budowy nowego bloku energetycznego w Elektrowni Turów. Poruszone zostały również kwestie: projektowanych zmian w emeryturach górniczych, rozwiązań dotyczących Ponadzakładowego Układu Zbiorowego Pracy dla Pracowników Zakładów Górniczych Węgla Brunatnego, realizacji umowy prywatyzacyjnej dotyczącej sprzedaży KWB Adamów i KWB Konin w aspekcie spraw pracowniczych, a także perspektyw udostępnienia nowych złóż węgla brunatnego, m.in. złoża Gubin.

Przedstawiciele strony związkowej wnioskowali o sprecyzowanie zakresu podmiotowego zapisów pakietu, tzn. o określenie grup pracowniczych, których dotyczą gwarancje zatrudnienia.

Uzgodniono, że temat dotyczący prowadzenia polityki kadrowej w PGE GiEK SA zostanie omówiony na forum wewnętrznych spotkań dwustronnych: pracownicy – pracodawcy.

Podsekretarz Stanu w MPiPS wyjaśnił, że aktualnie nie jest przygotowywany żaden projekt dotyczący zmian przepisów o emeryturach górniczych, ale przyznał, że w przyszłości jest planowane ujednolicenie systemu emerytalnego. (AG)

8.11.2012 – posiedzenie Zespołu Trójstronnego ds. Przemysłu Lekkiego. Spotkanie było poświęcone m.in. omówieniu kierunków prac nad „Kodeksem dobrych praktyk” w zakresie sektorowych zamówień publicznych. Chodziło o uruchomienie w 2012 r. procedur przetargowych na część zamówień

publicznych. Strona społeczna wniosowała, by na kolejnym posiedzeniu Zespołu Trójstronnego Ministerstwo Finansów przedstawiło w tej sprawie swoje propozycje. (AG)

15.11.2012 – posiedzenie Zespołu Problemowego ds. Rozwoju Dialogu Społecznego TK. Rozmawiano o problemie szykanowania działaczy związkowych w resorcie finansów oraz o reprezentatywności organizacji partnerów społecznych.



Fot. CPS Dialog

Przedstawiciele NSZZ „Solidarność” i Forum Związków Zawodowych podkreślali, że w MF mają miejsce przypadki stawiania związkowcom nieuzasadnionych zarzutów ciężkiego naruszenia obowiązków pracowniczych tylko dlatego, że chcieli uzyskać informacje, czy ujawnili nieprawidłowości w urzędzie kontroli skarbowej.

Przedstawiciel resortu reprezentujący służbę celną, a nie kontrolę skarbową, wyjaśniał, że przeciwko funkcjonariuszom toczy się wiele postępowań i nie dotyczy to tylko związkowców. Przyczyną ich zwolnień są np. zbyt częste zwolnienia, szczególnie gdy pojawiają się jakieś trudne zadania. Ostatecznie ustalono, że odbędzie się spotkanie przedstawicieli MF i związkowców w celu wyjaśnienia problemu. Ewentualnie potem wróci on, już w sensie globalnym, a nie w odniesieniu do konkretnych przypadków, na posiedzenie zespołu dialogu.

Kolejną poruszoną kwestią była reprezentatywność. Ekspertka „Solidarności” Barbara Surdykowska przedstawiła propozycję

wszystkich związków, by sprawy związane ze sporami zbiorowymi o szerszym znaczeniu przynależały jedynie do organizacji reprezentatywnych na szczeblu centralnym, natomiast te pomniejsze, np. dotyczące umów o pracę, do kompetencji mniejszych organizacji. Wskazała też na konieczność przyjęcia dwóch progów reprezentatywności: jednego dla organizacji zasiadających w TK, drugiego dla pozostałych. Podniosła też kwestię strajku, do którego powinny mieć prawo także małe organizacje. Zaproponowała ustalenie zasady, że tylko najsilniejsza organizacja w zakładzie miałaby prowadzić strajk. Jej wybór mógłby zapadać w drodze referendum.

Reprezentujący Forum Związków Zawodowych Dariusz Trzcionka ocenił propozycję dotyczącą jednego związku jako niemożliwą do zaakceptowania. Opowiedział się natomiast za rozwiązaniem polegającym na dopuszczeniu do strajku jako jednego podmiotu wspólnej reprezentacji organizacji związkowych zrzeszonych w jednej centrali. Byłoby to uporządkowanie sytuacji, a jednocześnie nie pogarszałoby pozycji central związkowych będących federacjami, jak FZZ i OPZZ.

Odnosząc się natomiast do kwestii reprezentatywności organizacji pracodawców, przedstawiciel Forum Związków Zawodowych powiedział, że być może powinna być ona liczona tylko w odniesieniu do tych firm, w których istnieją organizacje związkowe, bo one byłyby właściwymi partnerami w dialogu. Oczywiście odrębnie należałoby wówczas uregulować sytuację Związku Rzemiosła Polskiego, który zrzesza małe zakłady, a w nich związków nie ma z zasady.

Według Mariana Osucha z Pracodawców RP reprezentatywność pracodawców to kwestia umowy, która dobrze funkcjonuje i nie ma powodu, by ją zmieniać. Przyczyny takiej zmiany musieliby ewentualnie wskazać sami pracodawcy. Tymczasem na razie to tylko związkowcy chcą szukać im innego klucza reprezentatywności.

Sekretarz stanu w MPiPS Jacek Męcina podkreślił, że skoro wszyscy zgadzają się, co

do kwestii reprezentatywności związkowej, to należałoby ustalić harmonogram prac w tym zakresie. Strona związkowa powinna porozumieć się w kwestiach spornych i przygotować konkretne zapisy. Strona rządowa zaś deklaruje aktywny udział np. w zakresie przygotowania ekspertyz dotyczących reprezentatywności w innych krajach. Następnym etapem będzie wspólne wypracowanie założeń zmian przepisów. (AG)

15.11.2012 – posiedzenie plenarne Trójstronnej Komisji na temat sytuacji w spółce Przewozy Regionalne oraz polskich kolei.

Jak podkreślił Leszek Miętek z OPZZ, usamorządowienie przewozów regionalnych było krytykowane przez związki zawodowe od początku. Zdaniem rządu zaś miało ono doprowadzić do ich oddłużenia, co jednak nie stało się do dziś. Istnieje też wiele barier prawnych (np. brak wspólnego biletu), co powoduje, że z przewozami regionalnymi mają problemy także pasażerowie. Województwa powołują własne, konkurencyjne spółki, a efektem są zwolnienia tysięcy pracowników, jak np. w Śląskim Zakładzie Przewozów Regionalnych. Dodał, że często organizacja przewozów tylko w granicach województwa jest droższa niż miałyby to miejsce przy centralnym zarządzaniu. Wspomniał o przypadkowo przyjmowanych do pracy pracownikach kolei, np. przez agencje pracy tymczasowej, bez odpowiedniego przeszkolenia. Zdaniem Leszka Miętka to ministerstwo transportu jest odpowiedzialne za stan polskich kolei, które upadają, a rząd sobie nic z tego nie robi.

Stanisław Stolorz reprezentujący Forum Związków Zawodowych wspominał, że rozmowy na temat sytuacji na kolei toczą się od roku i ciągle stoimy w tym samym miejscu. Zaznaczył, że potrzebna jest strategia, a nie jedynie restrukturyzacja kojarząca się pracownikom wyłącznie ze zwolnieniami. Przypomniał, że Komisja Europejska zarzuca Polsce łamanie wspólnotowych dyrektyw, m.in. w sprawie niedotrzymywania zasad dobrego wypoczynku pracowników kolei. Odnosząc się do propozycji przekwalifikowywania kole-

jarzy, zauważył, że w sytuacji gdy jednocześnie zwalnianych jest 600–700 kolejarzy i tak nie znajdą oni pracy w nowym zawodzie, szczególnie że wielu z nich to ludzie po 50., a nawet 60. roku życia, i zmiana zawodu w ich wypadku nie jest już możliwa. Wyjaśnił, że na Śląsku zdarzają się rodziny, w których pracę na kolei traci jednocześnie 4 czy 6 osób i wszyscy stają się pensjonariuszami opieki społecznej, ludźmi trzeciej kategorii. To są właśnie największe koszty zmian na kolei. Niezbędna jest więc strategia państwa dotycząca całej kolei, a nie tylko rozmowy o przewozach regionalnych, choć ich kwestia wymaga szybkiego rozwiązania.

W opinii przedstawicieli „Solidarności” największym problemem są właśnie ludzie, ich zwolnienia. Może bowiem dojść do sytuacji, w której z 13 tys. pracowników 70 proc. zostanie bez pracy. Nie staną się oni od następnego dnia górnikami czy hutnikami, bo w tych branżach też są zwolnienia.

Minister transportu Sławomir Nowak zaznaczył, że niewiele może zrobić w sytuacji, gdy to samorządy zarządzają spółkami kolejowymi. Natomiast szefowa Przewozów Regionalnych Małgorzata Kuczevska-Łaska przyznała rację ekspertom kolejowym mówiącym, że niezbędne są konkretne działania zamiast dyskusji przez wiele miesięcy. Zgodziła się z opinią, że negatywnie wpływa to na sytuację pracowników. Zaznaczyła też, że często publiczny rozgłos wokół spółki przyczynia się do podrożenia kosztów jej działalności, powoduje, że kontrahenci dyktują wyższe ceny. (AG)

15.11.2012 – posiedzenie Zespołu Problemowego TK ds. Prawa Pracy i Układów Zbiorowych. Tematem były zmiany dotyczące czasu pracy oraz umowy na czas określony.

Wiceminister pracy Radosław Mleczko przypomniał, że rozmowy na temat zmian dotyczących czasu pracy trwają już prawie rok. Zadeklarował, że resort przygotowuje do konsultacji społecznych założenia projektu w tym zakresie, gdyż służą one tak potrzebnej obecnie stabilizacji zatrudnienia.

Przedstawiciele związków zawodowych zaznaczyli, że mogą rozmawiać o czasie pracy tylko kompleksowo, tj. razem ze zmianami w zakresie umów na czas określony. W opinii pracodawców nie należy już opóźniać przygotowania projektu w sprawie czasu pracy. Po tem można oczywiście zająć się umowami terminowymi.

Falę dyskusji wywołał temat przedstawicielstwa pracowników. Grażyna Spytek-Bandurska z Lewiatana zauważyła, że to pracodawca ponosi konsekwencje złego wyboru owych przedstawicieli.

Barbara Surdykowska z „Solidarności” zaproponowała, by tam, gdzie nie ma związków zawodowych, wyłanianie przedstawicieli odbywało się w sposób przyjęty w regulaminie, tam zaś gdzie są związki musiałyby to być określone w układzie zbiorowym pracy. Dodała, że obecnie brakuje tu zasad, a pracownik nawet nie musi wiedzieć, kto jest jego przedstawicielem.

Po szczegółowym odniesieniu się do części propozycji resortu pracy przez reprezentującą Forum Związków Zawodowych Magdalenę Rycak partnerzy ustalili, że w ciągu 2 tygodni wszyscy przedłożą swoją pisemną ocenę tych propozycji.

W drugiej części posiedzenia zespołu Robert Lisicki z Departamentu Prawa Pracy MPiPS przedstawił informacje dotyczące regulacji z zakresu umów na czas określony w kilku wybranych państwach UE. Zaznaczył, że regulacje są różne i często różna bywa interpretacja prawa przez sądy. Przykładowo w Niemczech czas trwania umowy terminowej wynosi 2 lata, w Estonii – 5 lat, w Czechach, na Słowacji – 3 lata.

Sławomir Wręga z Forum Związków Zawodowych zauważył, że wszystkie państwa UE stabilizują zatrudnienie, choć czynią to w różny sposób. Paweł Spychalski z OPZZ podkreślił, że dobrym rozwiązaniem byłby model czeski, gdzie wiele szczegółowych rozwiązań dotyczących umów terminowych przeniesiono do układów zbiorowych pracy. Poparła go Monika Gładoch z Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej.

Maciej Sekunda z Lewiatana zaznaczył natomiast, że godna uwagi jest obowiązująca w wielu państwach zasada ograniczania czasowego zatrudnienia poprzez wskazanie maksymalnego czasu, na jaki takie umowy mogą być zawierane, a nie ich liczby, jak ma to miejsce obecnie w Polsce. (AG)

19.11.2012 – posiedzenie Zespołu Problemowego TK ds. Funduszy Strukturalnych UE. Tematami były: informacja z posiedzenia Prezydium TK w dniu 5 listopada 2012 r. oraz kwestie związane z nowym okresem programowania. Przewodniczący zespołu Zygmunt Mierzejewski z FZZ poinformował o decyzji Ministra Rozwoju Regionalnego odblokowującej mimo protestów Komisji Europejskiej konkursy w Działaniu 5.5. PO KL dotyczące dialogu społecznego. Dodał, że konkursy te według zapowiedzi mają być natychmiast uruchomione.

Podczas spotkania poinformowano o założeniach wstępnych Umowy Partnerstwa na lata 2012–2014, które są już konsultowane w województwach, zaś ostateczna umowa zostanie przyjęta przez rząd w przyszłym roku. Zakłada się w niej szeroką współpracę z samorządami, organizacjami pozarządowymi, organizacjami przedsiębiorców. W założeniach wskazano m.in.: liczbę i rodzaj programów operacyjnych, podział interwencji między programy krajowe i regionalne (75 proc. z EFS ma być zarządzane na poziomie regionalnym). Tematyka programów ma dotyczyć: innowacji, MSP, cyfryzacji, ochrony środowiska, dobrego rządzenia i rozwoju kompetencji, rozwoju obszarów wiejskich.

Przedstawiciel Business Centre Club omówił raport dotyczący stanu wykorzystania funduszy europejskich. Odniesiono się w nim do Narodowej Strategii Spójności, programów operacyjnych, wskazano bariery instytucjonalne, prawne, rynkowe. Sformułowano wnioski dotyczące polityki spójności na rok 2013. (AG) ■

*Przygotowały
Irena Dryll i Anna Grabowska*

Dialog w regionach

– Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego

17.09.2012 – posiedzenie Prezydium WKDS w Bydgoszczy, którego tematem była sytuacja na rynku pracy w województwie związana ze zwolnieniami grupowymi w Zakładach Chemicznych ZACHEM SA oraz Fabryce Form Metalowych „FORMET” SA.

Prezydium WKDS zwróciło się z wnioskiem o zorganizowanie w trybie pilnym posiedzenia Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, w celu dokonania analizy oraz oceny przeprowadzanej aktualnie restrukturyzacji ZACHEM-u i wypracowania rozwiązań, które umożliwią dalsze działania firmy i zatrzymanie grupowych zwolnień pracowników.

Prezydium kujawsko-pomorskiej WKDS dokonało również analizy sytuacji w Fabryce Form Metalowych „FORMET” SA. Przedsiębiorstwo od 3 września 2012 r. zarządzane jest przez likwidatora, który już rozpoczął zwalnianie pracowników. Zwróciło się z apelem do ministra skarbu państwa o zintensyfikowanie działań na rzecz pozyskania inwestora. W przeciwnym wypadku upadek zakładu i zwolnienia pracowników będą kolejnym źródłem wzrostu bezrobocia w województwie.

10.09.2012 – posiedzenie Prezydium WKDS w Białymstoku, m.in. na temat strategii rozwoju województwa w latach 2014–2020. Członkowie WKDS oraz przedstawiciele instytucji współpracujących z Komisją spotkali się również z promotorem dialogu społecznego w ramach projektu „Akademia rozwoju i współpracy Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego”. Podczas dyskusji uczestnicy mówili, jakie wyzwania stoją przed dialogiem regionalnym, jak wykorzystać jego potencjał, jak podjąć efektywną współpracę między WKDS-ami a innymi uczestnikami życia społecznego i go-

spodarczego w regionach oraz jak skoordynować ich działania.

30.10.2012 – posiedzenie zespołu kolejowego przy WKDS województwa śląskiego, którego tematem była trudna sytuacja pracowników zwolnionych z likwidowanego Śląskiego Zakładu Przewozów Regionalnych. Podkreślono wagę problemu także ze względu na niebezpieczeństwo pozbawienia pracy ponad tysiąca ludzi. Wskazano też problem zatrudniania pracowników przez agencje pracy tymczasowej, oferującej im, zdaniem przedstawicieli związków zawodowych, niższe wynagrodzenia za taką samą pracę, jaką wykonywali dotychczas. Mówiono także o ustawie o Spółdzielniach Socjalnych. Padła propozycja, by zwalniani pracownicy zakładali przedsiębiorstwa społeczne. Ustalono konieczność uzyskania od odpowiednich instytucji odpowiedzi na pytania: czy można zwiększyć liczbę pracowników Przewozów Regionalnych Katowice przyjmowanych do Kolei Śląskich, czy możliwe jest wdrożenie dla zwalnianych pracowników Programu Dobrowolnych Odejść, co wiąże się z przekazaniem dodatkowych środków finansowych.

9.11.2012 – posiedzenie WKDS województwa świętokrzyskiego. Tematyka posiedzenia dotyczyła wykorzystania przez tamtejsze przedsiębiorstwa środków z Unii Europejskiej w obecnej perspektywie finansowej. Omówiono metody wsparcia przedsiębiorczości w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych dla województwa na lata 2007–2013. ■

*Opracowała
Anna Grabowska*

Kalendarium dialogu – na konferencjach i seminariach

11-12.10.2012 – międzynarodowa konferencja pt. „Współczesna reprezentacja związkowa pracowników w Europie Środkowo-Wschodniej: bariery, możliwości, wyzwania” zorganizowana przez Instytut Socjologii Uniwersytetu Wrocławskiego oraz Fundację im. Friedricha Eberta przy współpracy z Polskim Towarzystwem Socjologicznym. Wzięli w niej udział naukowcy m.in. z Wielkiej Brytanii, Węgier, Niemiec, Słowenii, Łotwy oraz przedstawiciele związków zawodowych. (AG)



Fot. Archiwum BCC

15.10.2012 – konferencja w Business Centre Club pt. „Umowy czasowe to nie umowy śmieciowe”. Wzięli w niej udział: wiceminister pracy Radosław Mleczek, przedstawiciele Państwowej Inspekcji Pracy, a także reprezentanci związków zawodowych i pracodawców.

Zarówno pracodawcy, jak i związkowcy podkreślili, że zależy im na stworzeniu rozwiązań, które byłyby akceptowalne przez obie strony i warto pracować nad tym w dialogu społecznym. W opinii pracodawców dobrze się stało, że premier wycofał się w tzw. drugim exposé z „ozusowania” umów o dzieło, gdyż należy chronić miejsca pracy, szczególnie w okresie spowolnienia gospodarczego. Według nich problemem jest to, że elastyczne formy zatrudnienia traktowane są na świecie jako szansa, w Polsce – jako zagrożenie i niestabilność.

Wiceminister Radosław Mleczek po raz kolejny argumentował, że umowy śmieciowe to takie, w których jedna ze stron nie wywiązuje się ze swoich zobowiązań, a nie umowy elastyczne, inne niż umowa o pracę. W jego opinii, w obecnej sytuacji rynkowej miejsce i czas pracy odgrywają coraz mniejszą rolę, gdyż można ją wykonywać wszędzie, w dowolnym czasie i elastyczne formy zatrudnienia wychodzą temu zjawisku naprzeciw.

Przedstawiciel związków zawodowych Zygmunt Mierzejewski z FZZ podkreślił, że związki nie są przeciwnikami różnorodności form zatrudnienia, a jedynie patologii w tym zakresie. Zauważył też problem systemu ubezpieczeń społecznych i emerytur osób, które dziś nie odprowadzają na nie składek, pracując w tzw. formach alternatywnych. Z tego powodu konieczna jest dokładniejsza kontrola umów przez PIP.

Reprezentanci pracodawców: Zbigniew Żurek z BCC oraz Izabela Opęchowska z ZRP mówili o konieczności uelastyczniania rynku pracy zarówno w dużych, jak i małych firmach. To ważne, szczególnie w dobie kryzysu, gdy często od tego zależy przetrwanie zakładu, a zatem i miejsc pracy. Podczas dyskusji przedstawicielka Pracodawców RP Monika Gładoch stwierdziła, że Kodeks pracy już w nieodległej przyszłości może być przeszłością, a przepisy związane z zatrudnieniem będą wynikały w całości z Kodeksu cywilnego. (AG)



Fot. Archiwum BCC

23.10.2012 – konferencja zorganizowana przez Fundację CENTRUM SCR.PL oraz Fundację Friedricha Eberta pt. „Samozatrudnieni w strategii działania dużych firm”. Uczestnikami konferencji byli przedstawiciele central związkowych i organizacji związkowych działających w kilku dużych firmach, a także reprezentanci pracodawców, uczelni wyższych i Forum Samozatrudnionych. Podkreślali oni, że samozatrudnieni w Polsce nie mają możliwości zrzeszania się w związkach zawodowych. W większości są to ludzie młodzi, którzy nie czują i nie rozumieją potrzeby zrzeszania się w jakiejkolwiek formie. Obca jest im myśl, że zachorują, spowodują wypadek czy że będą chcieli wyjechać z rodziną na urlop, co okaże się niemożliwe z powodów finansowych. Dziś mogą sobie pozwolić na samozatrudnienie tylko dlatego, że nie mają własnych rodzin, a często mieszkają z rodzicami, którzy partycypują w ich utrzymaniu. Oczywiście jest też część osób myślących inaczej, ale zmuszonych do samozatrudnienia i to ich ten problem dotyczy szczególnie.

W trakcie konferencji podkreślono, że Międzynarodowa Organizacja Pracy wypomniała Polsce błędy w zakresie prawa do zrzeszania się osób innych niż zatrudnieni na umowę o pracę. Teraz należy jednak zmienić zapisy naszej ustawy o związkach zawodowych.

Jak mówili przedstawiciele związków z organizacji zakładowych, przynajmniej część samozatrudnionych byłaby zapewne zainteresowana przynależnością do związku, który dbałby o ich prawa, interesy, ale gdy okaże się to już możliwe, trzeba będzie dotrzeć do nich z tą informacją i wskazać, jakie korzyści mogą uzyskać. (AG)

23.10.2012 – debata u Pracodawców RP pt. „Dlaczego pracodawcy powinni zatrudniać osoby niepełnosprawne?”. Prezydent Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej dr Andrzej Malinowski podkreślił, że dla przeważającej liczby osób niepełnosprawnych praca jest ciągle nieosiągalnym luksusem. Przedsiębiorcy z nieufnością podchodzą do zatrudniania osób niepełnosprawnych i trzeba to zmienić.



Fot. Archiwum Pracodawców RP

Uczestnicy konferencji zauważyli, że jedną z możliwości walki ze stereotypami jest proces wspomagania w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych – od zdiagnozowania ich umiejętności społecznych, przez moderowanie spotkań z pracodawcą, aż do utrzymywania stałego kontaktu po rozpoczęciu pracy przez osobę niepełnosprawną.

Obecny podczas debaty poseł Marek Plura podkreślił, że w Polsce ciągle jeszcze impulsem do zatrudniania osób niepełnosprawnych są kwestie finansowe, a nie ich przydatność. W jego opinii jednym z powodów tego stanu rzeczy jest archaiczna ustawa o rehabilitacji osób niepełnosprawnych, z której wynika leżący po stronie państwa obowiązek „kupowania” miejsc pracy dla tej grupy społecznej. Zapowiedział, że pod koniec przyszłego roku można się spodziewać rządowego projektu wsparcia dla osób niepełnosprawnych na rynku pracy.

Podczas konferencji podkreślano, że w interesie całego społeczeństwa leży, by wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem było jak najmniej. Osoby niepełnosprawne to niewykorzystany potencjał rynku pracy, a dla nich sama praca to nie tylko szansa na niezależność ekonomiczną, lecz także możliwość integracji i rozwoju. (AG)

25.10.2012 – konwersatorium „Czwartki u ekonomistów” na temat „Manifestu oburzonych ekonomistów”. Napisało go czterech wybitnych przedstawicieli tego zawodu: P. Askenazy, T. Coutrot, A. Orléan i H. Sterdyniak, a podpisały się pod nim setki uczonych z całego świata.



Fot. Archiwum Pracodawców RP



Fot. Archiwum FZZ

W dokumencie czytamy, że „w Europie od 30 lat (...) paradygmat neoliberalny, mimo jego oczywistych niedoskonałości, jest wciąż jako jedyny uznawany za prawomocny. Jako ekonomiści jesteśmy przerażeni tym, że taki kierunek polityczny nie schodzi z agendy, a jego podstawy teoretyczne nie są poddawane rewizji”. Kryzys, ich zdaniem, obnażył dogmatyczną i niczym nieuzasadnioną naturę owego kierunku. Należy więc porzucić doktrynę neoliberalną opartą na niedającym się dziś uzasadnić założeniu efektywności rynków finansowych.

Jak mówił podczas konwersatorium prof. Andrzej Wernik, który nie zgadza się z oceną autorów, „rynk finansowe są kapryśne, nieprzewidywalne, niesprawiedliwe, ulegają zachowaniom stadnym, nieuzasadnionym analogiom itd., ale nie można oczekiwać, iż pożyczkodawcy nie będą troszczyć się o bezpieczeństwo i rentowność swych lokat i nie będą ulegać emocjom”.

Zdaniem prof. Tomasza Gruszeckiego z KUL „Manifest oburzonych ekonomistów” stanowi jedną z wielu krytyk współczesnego kapitalizmu. „Pamiętajmy, że instytucja finansowa jest tylko pośrednikiem, pośrednikiem między podmiotem z nadwyżką i deficytem, a więc spełnia – z założenia – pośrednią rolę wtórną” – tłumaczył.

Prezes PTE prof. Elżbieta Mączyńska przypomniała, że tradycyjna bankowość to relacja 3-6-3, czyli na 3 proc. zbieraj pieniądze, na 6 proc. udzielaj kredytu, a o 3:00 zwijaj papiery i odpoczywaj, idź na golf. (ID)

30.10.2012 – konferencja Forum Związków Zawodowych podsumowująca projekt współfinansowany ze środków UE pt. „Lokalne Centra Informacji FZZ”.

„Nie powinniśmy na tym poprzestać, projekt okazał się niezwykle potrzebny zwłaszcza regionom. Umożliwił częstsze wzajemne kontakty, integrację, poznanie i zrozumienie trudnych problemów będącym udziałem każdego z nas. Pomaga to unikać konfliktów, bo dochodzi do nich, gdy nie mamy pełnej wiedzy w danej sprawie” – mówił Tadeusz Chwałka, przewodniczący FZZ.

Główny cel projektu stanowiło usprawnienie procesów informacji i komunikacji w Forum sprzyjające prowadzeniu efektywnego dialogu społecznego, w szczególności na szczeblu regionalnym. Na jego realizację złożyło się uruchomienie przy każdym Zarządzie Wojewódzkim FZZ punktów LCI, bibliotek, miejsc doradztwa prawnego, a także wprowadzenie miesięcznika „E-Nasze Nowe Forum”. Celem pisma była popularyzacja zasad dialogu społecznego i działalności związkowej, tematyki równości, bieżącej pracy FZZ oraz inicjatyw regionalnych. Największe zainteresowanie czytelników budziły problemy związane z pracą, np. likwidacja zakładów, skutki restrukturyzacji, prywatyzacji, a także elastycznych form zatrudnienia, stresu zawodowego czy patologii w zatrudnieniu (jak mobbing). W spotkaniach i debatach zorganizowanych w ramach projektu uczestniczyło ok. 3500 osób. Istotnym elementem projektu były szkolenia dla ponad 80 członków FZZ biorących udział w pracach różnych gremiów dialogu społecznego, np. WKDS-ach czy Wojewódzkich Radach Zatrudnienia. (ID)

*Przygotowały
Irena Dryll, Anna Grabowska*

Podczas konferencji zorganizowanej przez Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” i kwartalnik „Dialog” jej uczestnicy poszukiwali recepty na skuteczną walkę z bezrobociem. Istotną rolę w tej walce zajmują agencje zatrudnienia

Aktywizacja nieaktywnych – przyszłość agencji zatrudnienia

Problemy powrotu na rynek pracy osób bezrobotnych były tematem konferencji, która odbyła się 7 listopada 2012 r. w CPS „Dialog”. Wzięli w niej udział przedstawiciele ministerstwa pracy, świata nauki, pracownicy urzędów pracy, agencji zatrudnienia oraz związków zawodowych i pracodawców.

Przybyłych gości powitała dyrektor Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” Iwona Zakrzewska. Przypomniła, że agencje zatrudnienia funkcjonują na podstawie: ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, rozporządzenia ministra pracy regulującego m.in. zasady wpisu do rejestru, wydawania certyfikatów i obowiązki związane ze składaniem corocznych informacji z działalności, ustawy o pracownikach tymczasowych, a także ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Przedstawiła informacje dotyczące form prawnych funkcjonowania agencji oraz obowiązków osób je prowadzących. Zaznaczyła, że muszą one współpracować z organami zatrudnienia w zakresie realizacji polityki rynku pracy. Podała, że obecnie wśród czynnych agencji zatrudnienia w Polsce przeważają spółki z o.o. (ok. 46 proc.) i osoby fizyczne (ok. 30 proc.). Najwięcej agencji zatrudnienia jest w województwach mazowieckim, śląskim i wielkopolskim.

Wkrótce będą zmiany. Jak zauważyła Alicja Wasilewska, naczelnik Wydziału Aktywizacji Zawodowej Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, o agencjach zatrudnienia należy mówić w powiązaniu z urzędami pracy. Te zaś funkcjonują w dynamicznie zmieniającym się otoczeniu, mając do czynienia z coraz bardziej elastycznymi umowami i czasem pracy, a także wzrostem samozatrudnienia. Na ich aktywność wpływa też wysokie bezrobocie, popyt na wyspecjalizowanych pracowników czy ograniczone środki z Funduszu Pracy, które mogą przeznaczać na aktywizację bezrobotnych. W takich warunkach rola urzędów pracy wymaga bardziej strategicznego podejścia, które umożliwi ich adaptację do zmian. Z pewnością urzędy pracy powinny współpracować z podmiotami zewnętrznymi, takimi jak: prywatne agencje, organizacje non profit czy partnerzy społeczni. Jest to możliwe już dziś, gdyż rozwiązania dotyczące zlecania podstawowych usług rynku pracy tj. pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe czy organizacja szkoleń funkcjonują w obowiązującym porządku



Fot. CPS Dialog

prawnym od wielu lat. Zlecenie usług wymaga jednak przeprowadzenia otwartego konkursu ofert lub zakupu tych usług w trybie przepisów o zamówieniach publicznych. W każdym przypadku realizacja usług zleconych tym podmiotom odbywa się pod nadzorem marszałka lub starosty, zgodnie ze standardami usług rynku pracy.

Od 2009 r. możliwa jest również realizacja innej formy pomocy w aktywizacji zawodowej, kierowanej do osób bezrobotnych będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Bazuje ona na przekazaniu obsługi osoby bezrobotnej agencji zatrudnienia, z którą starosta zawiera umowę mającą na celu doprowadzenie bezrobotnego do zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy przez okres co najmniej roku. Agencja otrzymuje za to wynagrodzenie w wysokości nie mniejszej niż 150 proc. przeciętnego wynagrodzenia bezrobotnego, który zyskał zatrudnienie. Na początku agencja otrzymuje 30 proc. tej kwoty, resztę zaś po spełnieniu niezbędnego warunku dotyczącego okresu zatrudnienia.

Wszystkie te instrumenty wykorzystywane są jednak incydentalnie. Dlatego minister pracy postanowił poszukać rozwiązań, które pozwoliłyby tę współpracę poszerzyć, jednocześnie wychodząc na przeciw potrzebom pracodawców. Taką rolę pełni programy pilotażowe.

W 2012 r. zakończyła się realizacja jednego z nich. Pomimo tego, że założone w pilotażu cele bezpośrednie mierzone wskaźnikiem skuteczności zatrudnieniowej nie zostały osiągnięte, w opinii MPiPS pilotaż okazał się niezwykle wartościowy w warstwie poznawczej. Sprawdzono np. rzeczywistą chęć podjęcia pracy przez bezrobotnych. Współpraca z szerokim spektrum takich osób była dla agencji nowym doświadczeniem, zwykle mają bowiem do czynienia z osobami zmotywowanymi, a nie rejestrującymi się jedynie dla uzyskania zasiłku czy ubezpieczenia zdrowotnego, co często ma miejsce w urzędach.

Przedstawicielka ministerstwa poinformowała także o projektowanych zmianach w ustawie o promocji zatrudnienia i rynku pracy. Zgodnie z nimi, agencje zatrudnienia mają zyskać możliwość posługiwania się dokumen-



Fot. CPS Dialog

tami elektronicznymi, a nie tylko papierowymi, będą też musiały prowadzić rejestry klientów skierowanych do pracy za granicą wraz z danymi o wszystkich kosztach, jakie osoby te muszą ponosić. Jak podkreśla resort pracy, agencje nie powinny być traktowane jako konkurencja dla urzędów pracy, lecz jako ich partner.

Różne modele powrotu na rynek. Doktor Jan Czarzasty ze Szkoły Głównej Handlowej i jednocześnie ekspert Instytutu Spraw Publicznych w swoim wystąpieniu podkreślił, że w Polsce rynek pracy jest sklasyfikowany ze względu na sektory gospodarki, ale można też wyodrębnić inne podziały, biorąc pod uwagę: geografie, rodzaj zawodu, poziom wykształcenia czy typ pracownika.

Zauważył, że po wojnie upowszechnił się model zatrudnienia przez całe życie u jednego pracodawcy, natomiast obecnie stosunki pracy kształtują się w sposób pluralistyczny. Warunki zatrudnienia nie zapewniają poczucia stabilności i bezpieczeństwa, tak jak ma to miejsce w przypadku np. umów cywilnoprawnych czy samozatrudnienia. Pierwszy model to rdzeń rynku pracy, drugi – peryferia.

Problem marginalizacji dotyczy coraz większej liczby ludzi, ale są też grupy funkcjonujące całkowicie poza nim. Skala tej bierności zawodowej w Polsce jest duża i obejmuje ok. 750 tys. osób, czyli ok. 4,3 proc. aktywnych zawodowo. Osoby bierne zaprzestają poszukiwania pracy wskutek zniechęcenia dotychczasowymi doświadczeniami, nie są gotowe do jej podjęcia, mimo że deklarują inaczej. Wiąże się to również ze stylem życia, uwarunkowaniami

kulturowymi, co dotyczy np. kobiet pozostających w domu.

Istotną, stale rosnącą grupą są również tzw. NEETsi, osoby w wieku do 29. roku życia, nieuczące się, niepracujące i niepodlegające żadnym szkoleniom zawodowym. Według badań opublikowanych w 2012 r. przez Fundację Dublinską jest ich obecnie w Polsce 12 proc. w grupie wiekowej od 15 do 29 lat (średnia europejska wynosi 13 proc.), natomiast w grupie 25–29 lat – już 22 proc. Stanowią one fundament tzw. podklasy, czyli osób wyrotowanych na stałe z rynku pracy, mało atrakcyjnych dla pracodawców.

„Oferty pracy dostają ci, którzy pracują. To mechanizm sprzężenia zwrotnego utrwalający upośledzenie ludzi zagrożonych marginalizacją lub już zmarginalizowanych na rynku pracy” – zauważył dr Jan Czarzasty. Dodał, że osoby pozostające dłużej bez pracy są spychane na boczny tor również w życiu prywatnym, rodzinnym, gdzie przestają stopniowo pełnić swoje role społeczne. Cechuje je syndrom tzw. wyuczonej bezradności.

Istotne jest więc, zdaniem panelisty, nie tylko wypracowanie metod włączenia takich osób do rynku pracy, ale także dostosowanie działań w tym zakresie do różnych kategorii – bezrobotnych – tych, którzy nigdy nie pracowali i tych, którzy mogą się pochwalić biografią zawodową, ale z różnych powodów z rynku „wypadli”. Należy przyjmować wobec nich inne strategie.

Agencje zatrudnienia mogą zdaniem dra Jana Czarzastego przyczynić się w istotny sposób do aktywacji nieaktywnych także poprzez pracę tymczasową, która jest szansą na stworzenie ścieżki wejścia na rynek. Nie powinna ona jednak stanowić celu sama w sobie, a być jedynie etapem do uzyskania stabilnej pozycji na rynku pracy.

Niezbędny dialog w regionach. W opinii prof. Jacka Sroki z Uniwersytetu Wrocławskiego na rynek pracy mają wpływ regionalne instytucje, w tym Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego, w których te kwestie powinny być rozpatrywane w gronie czterech partnerów. Dziś niestety odbywają się tam

tylko rozmowy, nad efektami których nikt dalej nie pracuje.

Profesor Jacek Sroka zwrócił uwagę na potrzebę zmiany definicji lokalnych rynków pracy, które są bardzo zróżnicowane i należy to brać pod uwagę, decydując o zmianach dotyczących aktywizacji bezrobotnych. Zaznaczył problem dryfu administracyjnego czy braku cierpliwości w doprowadzaniu na rynek pracy, co przynosi porażki zarówno dla instytucji sprawdzonych, jak i tych nowych, uczestniczących w programach pilotażowych. Przypomniał realia niemieckie, gdzie na wyższych uczelniach kontraktuje się zapotrzebowanie do pracy. Wtedy z góry wiadomo, jak liczne powinny być roczniki studentów. U nas tego nie ma, co powiększa grono wykształconych bezrobotnych. Zauważył jednak, że wśród nich najwięcej, bo aż 18 proc., jest administratywistów. Dla porównania bezrobotnych politologów jest tylko 4 proc.

Odnosząc się do działania agencji zatrudnienia w Europie, prof. Jacek Sroka wskazał na specyfikę form zatrudnienia. Przykładowo w Wielkiej Brytanii dominuje podejście liberalne, zarówno w stosunku do form zatrudnienia, jak i do pośredników. W Austrii z kolei doskonale działa aparat administracyjny, a jednocześnie równo traktuje się tam wszystkie podmioty. Wskazał też na różne rozwiązania legislacyjne w poszczególnych państwach, jeśli chodzi o czasowe zatrudnienie. Tutaj liderem jest Dania, gdzie jednak nie dyskutuje się o roli agencji zatrudnienia, by nie polityzować bieżących rozmów.

Zdaniem prof. Jacka Sroki przedstawiciele agencji zatrudnienia powinni brać aktywny udział w dialogu społecznym, gdzie mieliby okazję wyrażania poglądów na temat procedur zatrudniania czy czasu jego trwania. Na przykład w Belgii dialog sektorowy w tym zakresie stosowany jest permanentnie.

Kierunek: Niderlandy. O funkcjonowaniu agencji zatrudnienia z perspektywy regionu mówił Amadeusz Konieczny z Urzędu Pracy w Poznaniu. Wskazywał, że często przedsiębiorcy, składając wniosek o założenie agencji, zwracają się do urzędu z prośbą o dodatkowe wyjaśnienia. Z kolei cennym źródłem infor-

macji o ich późniejszej działalności są kontrole podejmowane przez marszałka województwa. Nie wiążą się one bezpośrednio z nakładaniem kar, ale raczej ze wskazywaniem właściwego sposobu działania. Zdarza się jednak, że niektóre agencje utrudniają kontakt, a nawet kończą działalność, czy przenoszą siedzibę do innego województwa w momencie pozyskania informacji o kontroli.

Przedstawiciel poznańskiego urzędu poinformował o znacznym udziale agencji w międzynarodowym pośrednictwie pracy. Odnosi się ono do osób zmotywowanych do zatrudnienia, wciąż pozostaje bowiem grupa bezrobotnych przychodzących do urzędu pracy, których aktywność kończy się na rejestracji. Agencje z Wielkopolski kierują do pracy za granicę przede wszystkim do Niderlandów, Wielkiej Brytanii i krajów skandynawskich. Natomiast w ogóle nie ma zgłoszeń do Grecji, słoweńskie – do Hiszpanii.

„Coraz częściej zdarza się niestety, że za osoby bezrobotne pracy szukają członkowie ich rodzin – matka za syna, żona za męża czy dziadkowie za wnuków. To sytuacje z pozoru zabawne, ale w istocie tragiczne” – mówił Amadeusz Konieczny. Podał, że liczba bezrobotnych skierowanych w ciągu ostatniego roku w Wielkopolsce przez agencje do pracy na czas określony lub na czas wykonywania pracy wynosi prawie 10 tys. osób. Natomiast na podstawie umowy prawa cywilnego zatrudnionych zostało ponad 21 tys. osób. Jest to zgodne z tendencją krajową.

Agencje to wielki biznes. Jak poinformowała na konferencji prezes Polskiego Forum HR Anna Wicha, w Polsce zarejestrowanych jest prawie 4 tys. agencji zatrudnienia, natomiast aktywnych jest mniej niż połowa. Na całym świecie funkcjonuje ich prawie 130 tys., a wartość tego rynku ocenia się na 250 mld euro. W skali globalnej w 2010 r. było zarejestrowanych ponad 10 mln pracowników tymczasowych, co stanowi średnio 1,6 proc. osób czynnych zawodowo.

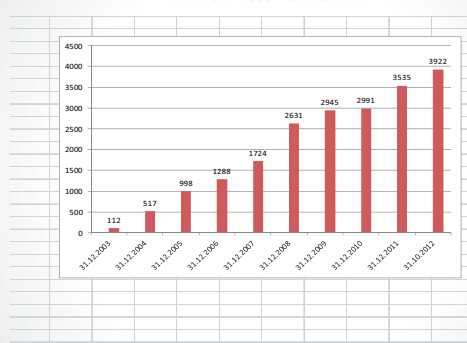
„Skoro jest to tak duży biznes, to nie należy go likwidować, ale poprawiać tak, by reprezentował interesy pracodawcy, ale spełniał też

oczekiwania pracowników” – mówiła Anna Wicha. Podała, że np. w Wielkiej Brytanii pracownicy tymczasowi to 3 proc., w Polsce niecały 1 proc. Generalnie przodują w tym zakresie rynki posiadające elastyczne prawo. W Polsce, w pełnym wymiarze czasu pracy w agencjach pracowało w 2011 r. 160 tys. osób, w Wielkiej Brytanii dla porównania – prawie 1 mln. Z kolei np. w Niemczech rynek pracy jest mocno regulowany przez układy zbiorowe, ale otwarty dla agencji pracy tymczasowej. W państwach tzw. Starej Europy, jak Francja czy Belgia, występują w tym zakresie utrwalone regulacje prawne. Na rynkach Europy Wschodniej zwykle tych unormowań brakuje i na tym tle Polska wyróżnia się pozytywnie. Nie oznacza to jednak, że nie potrzebuje zmian.

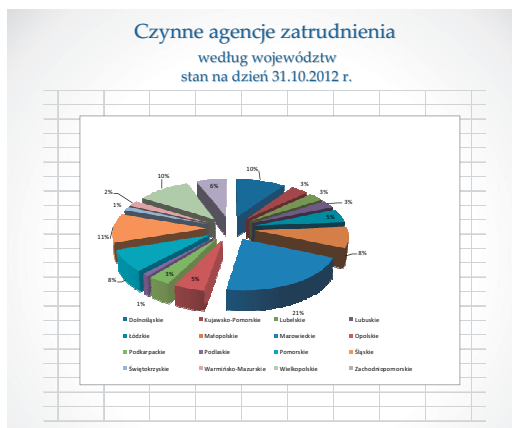
Anna Wicha podała też badania z rynku niemieckiego pokazujące, jaki wpływ na firmy w dobie kryzysu ma korzystanie z agencji pracy tymczasowej. 11 proc. ankietowanych przedsiębiorstw wskazało, że osiągnęło wzrost dochodów. Natomiast z grona tych, które z pośrednictwa agencji nie korzystały, taki wzrost wskazało tylko 6 proc. Dotychczas nie przeprowadzono podobnych badań dla Polski.

Prezes Polskiego Forum HR podkreśliła, że agencje pracy tymczasowej tworzą miejsca pracy. Jak wynika z badań, gdyby nie było tego typu agencji, 54 proc. pracodawców skorzystałoby z nadgodzin, dodatkowej umowy, ale w gronie tych samych pracowników. Kolejne

Czynne agencje zatrudnienia
w latach 2003 – 31.10.2012



Źródło: CPS „Dialog” na podstawie danych z Krajowego Rejestru Agencji Zatrudnienia.



Źródło: CPS „Dialog” na podstawie danych z Krajowego Rejestru Agencji Zatrudnienia.

niecałe 10 proc. w ogóle nie wykonałoby danej pracy. Tylko 26 proc. postanowiłoby zatrudnić nowych pracowników na stałe.

„Trzy czwarte przedsiębiorców nie zdecydowało się na stworzenie nowych miejsc pracy, jeżeli nie ma pewności, że biznes się powiedzie” – mówiła Anna Wicha. Zaznaczyła też, że tam, gdzie jest więcej agencji, maleje tzw. szara strefa. Rynek jest bowiem wówczas lepiej zorganizowany.

Zdaniem szefowej Polskiego Forum HR agencje nie powinny służyć tylko do tego, by wprowadzać na rynek pracy, ale też by pomagać rozwijać kariery, dokonywać wyboru miejsc, w których pracownik chce zostać dłużej i doskonalić swoje umiejętności. Jako istotny problem polskiego rynku pracy wskazała niedostosowanie systemu edukacji do potrzeb rynku, brak owego niemieckiego kontraktowania.

Trudny klient urzędu pracy. Agnieszka Bulik, członek zarządu agencji doradztwa personalnego i pracy tymczasowej Randstad, mówiła o pilotażowym programie w Gdańsku. Okazało się, że ze znaczną grupą bezrobotnych zakontraktowanych do aktywizacji nie było kontaktu. Część z nich powiedziała wprost, że nie chce pracować, bo np. ma małe dzieci. W efekcie blisko połowa osób okazała się zmotywowana do znalezienia pracy, a sama o oferty dopytywała się jedna osoba z ponad 300. Ostatecznie zatrudnienie znalazło 30 osób, które pracowały od kilkunastu dni do

prawie dwóch lat za płacę od 10 zł godzinę do 4 tys. zł brutto za miesiąc.

Ekspertka wskazała, jakie zmiany byłyby konieczne, by zapewnić większą skuteczność agencji. Chodzi o inne wynagradzanie za usługę, które dziś wiąże się z zatrudnieniem w wymiarze pełnego etatu przez co najmniej rok, przy czym nie jest ważne, czy klient straci pracę niezależnie od siebie, czy sam zrezygnuje. Wynagrodzenie musi być adekwatne do okresu faktycznie przepracowanego. Konieczne jest pogłębienie opieki nad bezrobotnymi, zapewnienie im opieki psychologicznej – a na to też potrzebne są pieniądze. Ostatecznie okazało się, że niezależnie od tego, czy chodziło o grupę osób znajdujących się w projekcie pod opieką agencji, urzędu pracy, czy też zdaną tylko na siebie – wyniki zatrudnienia były podobne.

„Należy się więc dokładnie zastanowić, jak profilować bezrobotnych. W pierwszej kolejności trzeba skupić się na tych, którzy utracili pracę nie dłużej niż przed 6–8 miesiącami. Tych, którzy nie mają już wiele wiary, że wrócą na rynek, trzeba traktować zupełnie inaczej” – podsumowała Agnieszka Bulik.

Gorsze oferty trafiają do urzędów. Na wstępie debaty z udziałem partnerów społecznych prowadząca ją redaktor naczelna kwartalnika „Dialog” Anna Grabowska podała, że według najnowszych badań NBP nieprawdziwe są medialne informacje, że większość bezrobotnych przychodzi do urzędu jedynie po zasiłek. Oni chcą pracy, ale w niektórych urzędach oferty otrzymuje tylko 2 proc. osób, choć są i takie miejsca, w których dostaje je nawet połowa. Przyczyną tej pierwszej sytuacji jest m.in. fakt, że do urzędów trafia tylko ok. 16 proc. ofert zatrudnienia. Reszta pojawia się w internecie, prasie, a przede wszystkim poprzez kontakty osobiste czy towarzyskie. Do urzędów trafiają też zwykle propozycje najmniej atrakcyjne dla osób w pełni sprawnych fizycznie z grupą inwalidzką, za płacę minimalną, na kilka godzin dziennie, dla samozatrudnionych. 70 proc. tych ofert to praca za minimalną płacę. Pracy szuka się w Polsce średnio 11 miesięcy, a w wypadku ludzi młodych – 18. Mamy

już ponad 1 mln trwale bezrobotnych. „Nie sposób też zapomnieć, że aktywizacja zawodowa zależy od pieniędzy, a część środków z Funduszu Pracy jest stale zamrażana przez ministra finansów” – mówiła Anna Grabowska. Jednocześnie dodała, że według szacunków budżet państwa traci rocznie na jednym bezrobotnym ok. 16 tys. zł z tytułu niepłaconych podatków i składek, a kolejne ok. 46 tys. z powodu niewypracowanego PKB.

Pracodawcy popierają agencje. Przedstawiciele pracodawców opowiedzieli się za rozwojem agencji zatrudnienia, za takimi zmianami w prawie, które nie będą zmuszały ich do ponoszenia nieuzasadnionych konsekwencji finansowych.

Doktor Grażyna Spytek-Bandurska, reprezentująca PKPP Lewiatan, podkreśliła, że zawsze należy brać pod uwagę kompetencje i umiejętności osób trafiających do urzędów pracy. Te z wyższym wykształceniem preferują raczej pomoc znajomych czy prywatne agencje, które dają większe szanse na uzyskanie odpowiedniej pracy, a przede wszystkim gwarantują odpowiednią opiekę. W urzędach jest zbyt dużo biurokracji, a za mało indywidualnego podejścia. Pracodawcy nie mają przekonania, że za pośrednictwem urzędu pracy uda im się pozyskać właściwych kandydatów. Zwykle mają własne zaplecze rekrutujące personel albo liczą na pomoc aktywnych agencji, które nie tylko doprowadzają do zatrudnienia, ale proponują obsługę administracyjną związaną z dokumentacją pracowniczą. W opinii ekspertki inaczej też podchodzą do

problemu duże firmy, a inaczej małe, które szukają pracowników na rynku lokalnym i dla nich urzędy są jedynym rozwiązaniem. „Najważniejsza jest współpraca między agencjami a urzędami pracy tak, by pracodawcy pozyskiwali dobrych pracowników, a bezrobotni znaleźli zatrudnienie. Cel jest wspólny. Teraz trzeba szukać metod jego osiągnięcia” – powiedziała Grażyna Spytek-Bandurska.

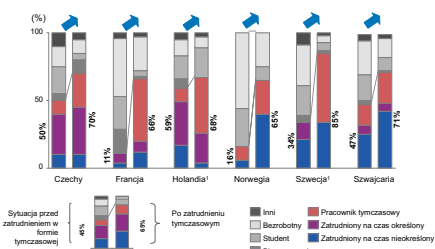
Według Tomasza Misiaka reprezentującego Pracodawców RP nie jest łatwo zachęcić agencje do aktywizowania biernych bezrobotnych. Stąd zapewne mniej agencji działa w województwach o wyższym bezrobociu, stosunkowo więcej w tzw. szarej strefie. „Z pustego i Salomon nie naleje. Nie będzie więc tak, że przez sam fakt, że gdzieś zaczną działać agencje zatrudnienia, nagle powstaną nowe miejsca pracy. Pośrednicy raczej dają możliwość pozyskania wiedzy o tych miejscach” – powiedział ekspert Pracodawców RP. W jego opinii na rynek pracy trzeba patrzeć spójnie, a nie przez pryzmat odmiennych działań agencji i urzędów. Dodał, że agencje mogłyby stać się certyfikowanymi pośrednikami, przez których można byłoby rejestrować się tak, jak dziś w urzędzie pracy. Poziom obsługa stałby się lepszy, a agencje same mogłyby się zgłaszać do pracodawców w poszukiwaniu pracowników nie tylko z bliska, ale także z dalszych regionów, o ile byliby oni odpowiednio mobilni. Z usług urzędów pracy najczęściej korzystają mikro- i małe przedsiębiorstwa. Natomiast klientami instytucji prywatnych poszukujących pracowników są głównie firmy średnie i duże.

Dominika Staniewicz z Business Centre Club zauważyła, że zawsze będą agencje zatrudnienia działające nieuczciwie, wykorzystujące luki w prawie, nadużywające umów cywilnoprawnych, wchodzące w porozumienia z konkretnym pracodawcą, ale nie można wszystkim z góry przypisywać złych intencji. Od tego są zresztą takie instytucje, jak Państwowa Inspekcja Pracy, by je kontrolowały, a następnie doprowadzały do eliminacji z rynku.

Izabela Opęchowska ze Związku Rzemiosła Polskiego przyznała, że agencje zatrudnie-

WPLYW AGENCJI ZATRUDNIENIA NA RYNEK PRACY

Agencje zatrudnienia pomagają w znalezieniu zatrudnienia



Źródło: Polskie Forum HR za: Cielit National Reports 2009, 2010.

nia to przyszłość rynku pracy. Zaznaczyła, że zwłaszcza dla młodych ludzi kończących naukę funkcję agencji zatrudnienia mogą pełnić izby rzemiosła, potrzebują one jednak współpracy z wojewódzkimi i powiatowymi urzędami pracy. Wskazała też problemy ludzi z wyższym wykształceniem, głównie młodych, którzy stali się ofiarami teorii, w myśl której pracę znajdą tylko ludzie po studiach, niezależnie od tego, jaki kierunek wybrali. Teoria okazała się błędna, a w międzyczasie zniszczono szkolnictwo zawodowe. Dziś w wielu dziedzinach brakuje fachowców, a inni popadają w trwałe bezrobocie.

Związkowcy są sceptyczni. Związki zawodowe wyrażały większy sceptycyzm wobec traktowania agencji zatrudnienia jako lekarstwa na trudności w znalezieniu pracy i stałe wydłużający się okres pozostawania w bezrobociu.

Doktor Anna Reda z NSZZ „Solidarność” stwierdziła, że praca może być elastyczna, ale musi też być bezpieczna. To oznacza, że agencje powinny zapewnić ochronę osobom, które zatrudniają. W tym kontekście źle wypadają zwłaszcza agencje pracy tymczasowej, które nadużywają umów cywilnoprawnych (w 2011 r. ponad 55 proc.) i są zainteresowane tylko tzw. łatwymi klientami. Sprzyja temu ustawa o pracownikach tymczasowych, pozwalająca na obchodzenie regulacji dotyczącej maksymalnego okresu świadczenia pracy tymczasowej. Złe prawo wymaga zmiany.

Ekspertka „Solidarności” zauważyła jednak również pozytywny aspekt działania agencji, które poprzez współpracę z urzędami stają się instytucjami rynku pracy, tak jak przewidują przepisy. Problem jedynie w instrumentach, przy pomocy których współpraca ta miała się układać. Warto zatem kontynuować takie projekty, jak zakończony właśnie gdański pilotaż.

Wspomniała stanowisko Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1997 r., z którego wynika, że bezrobocie stało się problemem przerastającym publiczne służby zatrudnienia. Od tego momentu wyraźnie widać, że na rzecz poprawy sytuacji na rynku pracy mogą

i powinny działać także inne podmioty, w tym prywatne agencje zatrudnienia.

Sławomir Wręga reprezentujący na konferencji Forum Związków Zawodowych mówił, że agencje pracy tymczasowej zajmujące się, jako podmioty prywatne, pośrednictwem pracy są obecnie postrzegane przez pracowników bardzo źle. Wskazał, że skuteczność agencji zatrudnienia, jeśli chodzi o znajdowanie miejsc pracy dla bezrobotnych, jest dokładnie taka sama jak urzędów pracy, co potwierdzają przytoczone podczas konferencji badania agencji. Taki sam wskaźnik badanych znajdował bowiem pracę, niezależnie od tego, czy szukano jej przy pomocy agencji, urzędów pracy, czy nie korzystano z niczyjej pomocy. „Wątpliwy jest zatem sens przekazywania kompetencji jednej nieskutecznej instytucji i drugiej, równie nieskutecznej. Poskutkuje to tym, że pieniądze publiczne, zamiast do urzędów pracy trafią do prywatnych kieszeni właścicieli agencji zatrudnienia” – mówił przedstawiciel FZZ.

Piotr Szumlewicz reprezentujący na konferencji OPZZ zaznaczył na wstępie, że jego organizacja jest przeciwna funkcjonowaniu agencji zatrudnienia. Podkreślił, że ich działanie jest droższe niż urzędów pracy, ponieważ dodatkowo muszą wypracować dla siebie zysk, tak jak np. OFE wobec ZUS. Jednocześnie nie są bardzo wydajne, co potwierdził jego zdaniem pilotażowy program prowadzony w Gdańsku. „Jeżeli wiemy, gdzie są patologie, to leczmy urzędy pracy” – powiedział ekspert OPZZ. Dodał, że „prywatne agencje zatrudnienia to droga do uśmieciovienia siły roboczej”. Oferują bowiem głównie elastyczne formy zatrudnienia, nie są źródłem tworzenia miejsc pracy, a jedynie pośredniczą w zagospodarowaniu bezrobotnych, zbyt często w formie umów cywilnoprawnych lub na czas określony. Jako odrębną kwestię wskazał wynagrodzenia oferowane przez agencje. Średnio sprowadza się ono do płacy minimalnej plus 20 proc., co przemawia zdaniem Piotra Szumlewicza za ich likwidacją. Podkreślił, że prywatne agencje to zła oferta, do której będzie dopłacało państwo. ■

Dominika Szaniawska

Obok dialogu na poziomie ogólnopolskim rozwija się także dialog w regionach, który pomaga w uzyskaniu synergii między poziomem centrali i lokalnych jednostek. O potrzebie istnienia tego dialogu przypominają takie wydarzenia, jak konferencja zorganizowana w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej z okazji dekady funkcjonowania Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego

Kapitał społeczny i wzajemne zaufanie: 10-lecie WKDS-ów

Jubileusz działalności Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego stał się okazją do zorganizowania konferencji poświęconej tym właśnie instytucjom. Odbyla się ona 14 listopada 2012 r. w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, a udział w niej wzięli: minister pracy Władysław Kosiniak-Kamysz, sekretarz stanu w tym resorcie Jacek Męcina, wojewodowie, członkowie WKDS-ów, przedstawiciele partnerów społecznych oraz zaproszeni goście.

Zebranych powitał minister pracy i polityki społecznej Władysław Kosiniak-Kamysz, który podkreślił znaczenie współpracy między resortem pracy, Trójstronną Komisją, i WKDS-ami.

W swojej wypowiedzi Minister Kosiniak-Kamysz odniósł się do potencjału i dorobku dialogu społecznego w regionach, podkreślając, że jednym z nowych zadań będzie wspieranie inicjatyw, pomysłów i stanowisk wypracowanych na poziomie województw. Wyraził nadzieję na wzmocnienie w przyszłości dialogu na poziomie regionalnym, na bardziej uważne wsłuchiwanie się w głos drugiej strony.

„Nie jest sztuką posiadanie własnej wizji. Sztuką jest o niej rozmawiać, słuchać siebie na-

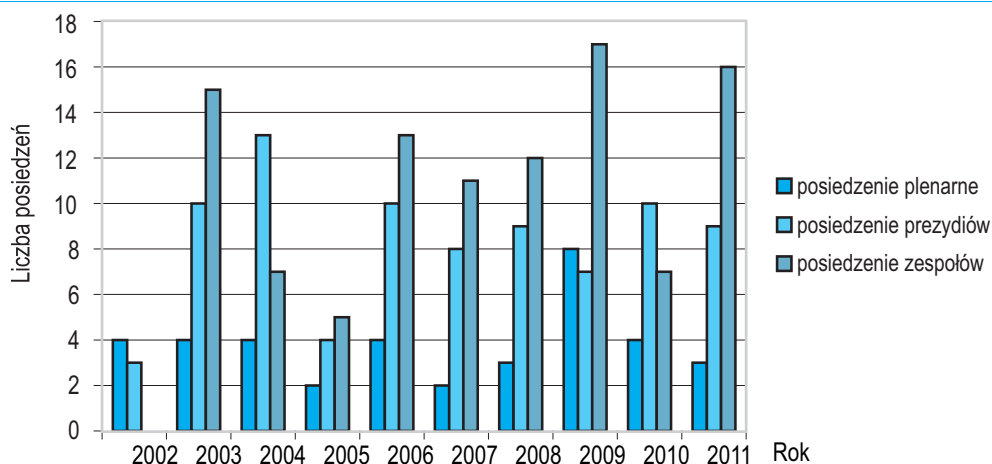
wzajem, słuchać tych, którzy mają odmienne zdanie. Cel mamy bowiem wspólny – poprawę bytu Polaków, rozwój Polski, regionów, ich dobre funkcjonowanie” – mówił minister pracy. Dodał, że różne spojrzenie na daną sprawę nie jest niczym złym. Ważna jest umiejętność rozmowy.

Zaznaczył, że należy także dążyć do tego, by reprezentacja ekspercka ze strony resortów była na poziomie województw coraz silniejsza. W opinii ministra, dialog w Polsce, Europie wymaga staranności i zaufania, odpowiedzialności i aktywności. W imieniu resortu i całego rządu zadeklarował otwartość na różne postulaty.

Umieć się różnić. Sekretarz stanu w MPiPS Jacek Męcina mówił, że celem dialogu jest wymiana poglądów, ale także wzmacnianie systemu demokratycznego i upodmiotawianie dwóch wielkich grup społecznych, jakimi są pracodawcy i związki zawodowe. To wpisuje się w idee dialogu europejskiego i wartości, które są budowane i wzmacniane w ramach europejskiego modelu społecznego.

Od 10 lat Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych nie jest jedyną płaszczyzną dialogu. Obok dialogu na poziomie zakładu, branży, rozwija się także dialog regionalny, który pomaga w uzyskaniu synergii między poziomem centrali i regionu. Odpowiedzialność za jakość i formy tego dialogu spoczywa na przedstawicielach rządu, ale także samorządu i na organizacjach reprezentatywnych, które wskazują swoich przedstawicieli w ciałach dialogu regionalnego.

WYKRES. Zestawienie liczby posiedzeń WKDS w latach 2002–2011



Źródło: Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego MPiPS.

„Dialog społeczny jest także wartością samą w sobie. Jest to próba zrozumienia dlaczego się różnimy, a jego sukcesem jest to, że mimo owych różnic, pozostajemy przy stole negocyjacyjnym. Natomiast porażką dialogu jest odejście od tego stołu i wymiana poglądów za pośrednictwem mediów czy innych przedstawicieli” – mówił sekretarz stanu odpowiedzialny w resorcie pracy za dialog społeczny. Argumentował, że trzeba bardziej promować dialog regionalny, próbować przebić się z postulatami płynącymi z tego poziomu. Dodał, że w tym celu w resorcie pracy powołane ma być specjalne stanowisko pomagające wzmacniać rolę WKDS-ów i monitorować realizację ich zadań.

Podkreślił, że patrząc na dorobek dialogu regionalnego, wyraźnie widać, iż jego rola w funkcjonowaniu rynku pracy, służby zdrowia, podmiotów gospodarczych jest kluczowa. Jest ona nie do przecenienia przy utrzymaniu pokoju społecznego, rozstrzyganiu sporów zbiorowych.

„Chcemy, by następna dekada działalności WKDS-ów była okresem, w którym będziemy mogli odnotować postęp, także otwarcie na inne środowiska, na szersze problemy” – mówił Jacek Męcina.

Instytucje z potencjałem. Podczas pierwszego z paneli dyskusyjnych z udziałem przedstawicieli WKDS-ów prof. Juliusz Gardawski

mówił, że dialog społeczny rodził się w Polsce w trudnych warunkach, gdy raczej chodziło o zwycięstwo, nie o poznanie prawdy i uzyskanie wspólnego rozwiązania. Wtedy jednak działał wyjątkowy człowiek, minister Andrzej Bączkowski, który umiał w te trudne relacje wprowadzić atmosferę poszukiwania wspólnych rozwiązań. Dlatego wątpliwości z tamtego okresu można było odłożyć ad acta. Jednak w latach 2000–2001 nastąpiło załamanie dialogu, a wraz z nim pojawiły się głosy sceptyczne, że dialog jest nieskuteczny. Patrząc dzisiaj z punktu widzenia zaufania społecznego, które jest w Polsce bardzo niewielkie, instytucje dialogu mają do spełnienia ważką rolę.

W trakcie panelu wojewodowie mówili o konieczności pozyskiwania lepszych informacji z centrali przez dialog regionalny, tak żeby mógł się on pełniej odnosić do problemów kraju, rozwiązywać je oddolnie, szczególnie gdy nie ma potrzeby przekazywania ich wyżej. Zaznaczali, że dialog regionalny może być wzorem dla dialogu centralnego, jak dotrzymywać zobowiązań, jak porozumieć się ludźmi, z którymi się pozostanie, jak dbać o miejsca, z których się nie wyjedzie.

Mówiono także, że uczestnicy dialogu muszą być coraz bardziej kompetentni, a to wymaga szkoleń. Podkreślano, że dialogu nie należy hermetyzować, że trzeba dopuścić do niego szersze grupy społeczne, które stają się coraz bardziej

aktywne i ambitne. W opinii debatujących, to że uczestnicy dialogu często znacznie się różnią jest nie tylko oczywiste, ale i dobre, bo dopiero wtedy widać, że strony myślą. Ważne jest jednak, by sprawy personalne oddzielać od problemu. Przedstawiciele WKDS-ów wskazywali, że instytucje te powinny być wzmocnione, wyposażone w odpowiednie instrumenty, tak by mogły podejmować wiążące decyzje, by nie musiały często bazować jedynie na kontaktach międzyludzkich czy własnym doświadczeniu. Być może należy też poszerzyć ich skład, np. o przedstawicieli Państwowej Inspekcji Pracy.

Podsumowując pierwszą z debat, prof. Juliusz Gardawski stwierdził, że „WKDS-y to instytucje, które mają szansę”. W jego opinii jej wykorzystanie zależy jednak w znacznym stopniu od samych stron dialogu regionalnego.

Paneliści podkreślali, że konieczne są m.in.: poprawa komunikacji między Trójstronną Komisją a WKDS-ami czy wzmocnienie pozycji partnerów społecznych w kontaktach z administracją rządową. Większość uczestników konferencji negatywnie oceniła obecny stan dialogu w Polsce. Podkreślali, że przepisy regulujące jego funkcjonowanie na poziomie województw spychają rolę tych Komisji na mar-

gines, wskutek czego spotkania jej zespołów nic nie zmieniają, mimo dużej wiedzy i zaangażowania w rozwiązywanie lokalnych problemów. Często urzędy, instytucje czy agendy rządowe w ogóle nie odpowiadają na wystąpienia WKDS, nie reagują na kierowane do nich wnioski.

Zadbać o efektywność. W drugiej debacie, z udziałem przedstawicieli partnerów społecznych, mówiono zarówno o dialogu regionalnym, jak i o tym na poziomie centralnym.

Przewodniczący NSZZ „Solidarność” Piotr Duda zaznaczył, że w Polsce z dialogiem nie jest dobrze. Podkreślił, że powinien być on odsunięty od bieżącej polityki. Należy wspólnie wypracowywać rozwiązania, a nie pozwolić wypowiadać się jedynie partiom politycznym. Wskazał, że dziś politykę kreuje minister finansów Jacek Rostowski, a przewodniczący Trójstronnej Komisji ma na nią niewielki wpływ. Wskazał, jego zdaniem, wielką klęskę śląskiego WKDS-u w rozwiązywaniu takich problemów, jak sytuacja kolei śląskich czy huty Batory.

„Dialog jest u nas odmieniany przez wszystkie przypadki, a w praktyce wygląda tak, jak przy sprawie wydłużenia wieku emerytalnego” – powiedział Piotr Duda.

TABELA. Liczba posiedzeń Zespołów WKDS w latach 2002–2011 w podziale na województwa

Województwo/Rok	Liczba spotkań Zespołów WKDS w latach 2002–2011										
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	ogółem
dolnośląskie	0	15	7	5	13	11	12	17	7	16	103
kujawsko-pomorskie	3	5	10	2	4	3	2	0	2	4	35
lubelskie	0	0	1	0	2	6	8	10	7	7	41
lubuskie	0	0	0	3	3	0	6	3	2	2	19
łódzkie	0	3	0	1	3	0	6	1	2	0	16
małopolskie	2	3	4	0	1	2	0	0	2	5	19
mazowieckie	13	2	9	0	3	0	0	4	3	2	36
opolskie	0	0	0	0	2	7	8	0	1	2	20
podkarpackie	1	0	0	0	3	2	0	3	0	1	10
podlaskie	1	3	2	1	1	0	0	3	0	0	11
pomorskie	0	18	19	13	6	2	19	8	10	4	99
śląskie	0	2	5	5	4	2	2	7	2	10	39
świętokrzyskie	0	8	5	3	1	1	4	0	0	0	22
warmińsko-mazurskie	12	8	8	10	8	15	2	4	9	12	88
wielkopolskie	0	11	6	4	2	2	2	2	3	0	32
zachodniopomorskie	1	1	0	2	1	0	4	1	2	0	12
ogółem	33	79	76	49	57	53	75	63	52	65	602

Źródło: Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego MPiPS.

Dariusz Trzcionka, członek prezydium Forum Związków Zawodowych, stwierdził, że trudności można rozwiązać tylko przez szczerą rozmowę. Podkreślił, że w dialogu regionalnym tych problemów jest wyjątkowo dużo. Często wynikają one z niewłaściwej postawy partnerów. Wskazał przykład śląskiego WKDS, gdzie w ostatnim czasie jest wiele kłopotów ze stroną samorządową, chociażby w kwestii przewozów regionalnych. W jego opinii WKDS-y powinny być wyposażone w lepsze narzędzia, a ich decyzje powinny być wiążące. Jak zaznaczał, nie chodzi o to, by pokazywać dobre statystyki spotkań Komisji, ale o to, by WKDS-y były efektywne, a nie efektowne.

W opinii Jerzego Wiśniewskiego z OPZZ dialog społeczny przeżywa obecnie kryzys. Musi być bardziej efektywny, bo inaczej będzie rozgrywał się na ulicy. Zauważył, że społeczeństwo o WKDS-ach wie bardzo niewiele, media o nich w zasadzie nie mówią wcale. Ludzie nie integrują się z instytucjami dialogu w regionach, bo rozmowy w nich nie przekładają się na konkretne efekty, np. w sprawie służby zdrowia.

Isabella Opęchowska ze Związku Rzemiosła Polskiego mówiła, że WKDS-y to ważne ogniwo między społeczeństwem a władzami lokalnymi. Wspomniała, że na forum Trójstronnej Komisji pojawia się coraz więcej indywidualnych spraw dotyczących pojedynczych firm czy osób. Tymczasem to właśnie WKDS-y powinny rozstrzygać tego rodzaju problemy. Jednocześnie jednak powinny móc wypowiadać się w ważnych sprawach o charakterze ogólnym.

Jeremi Mordasewicz, reprezentujący PKPP Lewiatan, zaznaczył, że w państwach takich, jak Grecja, Hiszpania czy Włochy, w których dziś jest poważny kryzys gospodarczy, dialog społeczny funkcjonuje słabo. Inaczej jest w państwach basenu Morza Bałtyckiego i ma nadzieję, że my też zaliczamy się do tego grona. Podkreślił, że nie możemy w swoich żądaniach płacowych sugerować się np. sytuacją Niemiec, które mają dodatni bilans w eksporcie. U nas jest on ujemny, więc powinniśmy ograniczyć postawę roszczeniową. Trzeba nauczyć się wyznaczać realne cele i realizować je w duchu dialogu. Dotyczy to także regionów. Jeremi Mordasewicz mówił też o potrze-

bie wzmocnienia dialogu opiniami ekspertów, które dziś nie są przyjmowane przez partnerów społecznych, jeśli nie pochodzą od nich samych. Brakuje zaufania do opinii przygotowanych np. przez resort pracy.

Zbigniew Żurek z Business Centre Club przypomniał, że BCC przygotowało szereg propozycji usprawniających dialog społeczny. Zaznaczył potrzebę oddzielenia człowieka od problemu, bo to sprawia, że najpierw można się spierać, a potem kontynuować normalne relacje międzyludzkie. Stwierdził, że w exposé premiera sprzed 5 lat dialog społeczny pojawił się trzy razy. W tym sprzed roku już nie było o nim mowy. Wyraził nadzieję, że nie świadczy to o ignorowaniu tej instytucji. Dodał jednak, że rząd ma obowiązek słuchania partnerów społecznych, ale nie musi przyjmować ich ustaleń.

Warto budować razem. Podsumowując konferencję sekretarz stanu Jacek Męcina zaznaczył, że wyraźnie widać determinację dla rozwoju dialogu regionalnego, który ma ogromny i niewykorzystany w pełni potencjał. Trzeba oczywiście zastanowić się nad barierami legislacyjnymi, proceduralnymi, nad deficytem społecznego zaufania, które ma znaczenie podstawowe, i które trzeba stale pielęgnować.

„Celem dialogu musi być budowa pokoju społecznego i podejmowanie działań na rzecz wzajemnych porozumień gospodarczych i społecznych. Trzeba zatem rozpocząć dyskusję, na ile dialog społeczny w klasycznym wymiarze jest prowadzony z udziałem partnerów społecznych, wielkich grup interesów i rządu, potrzebuje organizacji pozarządowych” – mówił Jacek Męcina. Zaznaczył, że w wypadku WKDS-ów stało się to wiadome bardzo wcześniej.

Zauważył, że przychodzi taki czas, kiedy kapitał społeczny może przerodzić się w konkretne inicjatywy. „Ze strony związków zawodowych i pracodawców potrzeba zatem zrozumienia powagi chwili i większej zdolności do kompromisu. To jest cecha organizacji reprezentatywnych. Chodzi o to, żeby spotkać się przy stole negocyjnym i znaleźć wspólne dobro” – powiedział Jacek Męcina. ■

Anna Grabowska

Spółeczna gospodarka rynkowa stała się tematem Forum Debaty Publicznej „Sprawne i służebne państwo”, zorganizowanego przez Kancelarię Prezydenta RP. W budowaniu mechanizmów tego rodzaju gospodarki istotny jest dialog społeczny – podkreślali obecni na spotkaniu przedstawiciele partnerów społecznych

Rynek w służbie liberalnego społeczeństwa

„Formy działania dla realizacji norm społecznej gospodarki rynkowej” to temat seminarium eksperckiego, które odbyło się 12 września 2012 r. w ramach prezydenckiego Forum Debaty Publicznej „Sprawne i służebne państwo”. Poruszano tematy: rozwiązań instytucjonalno-prawnych koniecznych dla funkcjonowania społecznej gospodarki rynkowej, ich europejskiego wymiaru oraz dobrych praktyk w tym zakresie.

Gospodarzem spotkania był szef Kancelarii Prezydenta RP Jacek Michałowski, zaś moderatorem – sekretarz stanu KPRP Olgierd Dziekoński. Uczestnicy debaty skoncentrowali się na trzech zagadnieniach. Po pierwsze, czy formuły społecznej gospodarki rynkowej stanowią odpowiedź na kryzys. Po drugie, jakie rozwiązania regulacyjne są właściwe dla społecznej gospodarki rynkowej. Po trzecie, czy istnieją mechanizmy instytucjonalne i prawne, które rozwijałyby społeczną gospodarkę rynkową.

Na czas kryzysu. Jak mówił podczas spotkania prof. Paul H. Dembiński, ekonomista, ekspert UNCTAD, OECD, MOP, gospodarka rynkowa powinna pełnić rolę służebną wobec liberalnego społeczeństwa. Zaprezentował rys historyczny koncepcji społecznej gospodarki rynkowej, w tym filozofię ordoliberalizmu, jej

zachodnioeuropejski kontekst oraz zagrożenia, wyzwania i dylematy.

Przypomniął, że idee ordoliberalizmu były podstawowym natchnieniem polityków niemieckich, którzy w latach 1948–49, po reformie monetarnej w Niemczech, wprowadzili w życie rozwiązania instytucjonalne i gospodarcze, uzupełniając je po stronie polityki społecznej rozwiązaniami wynikającymi z postulatów socjo- i chrześcijańsko-demokratycznych, jednak nie w pełni spójnych z postulatami ordoliberalizmu. Tak powstała społeczna gospodarka rynkowa.

Obecną recesję gospodarczą prof. Dembiński ocenił jako kryzys funkcjonowania finansów. „Kryzys obalił mit, że kapitał sam zapracuje i będzie można żyć bez pracy, że wszelkie ryzyko gospodarcze zostanie wyeliminowane przez prewencję” – powiedział. W jego opinii o społecznej gospodarce rynkowej należy mówić w wymiarze regionalnym, europejskim, a nawet globalnym. Dodał, że zarówno ojcowie ordoliberalizmu, jak i potem rzemieślnicy społecznej gospodarki rynkowej, myśleli w kategoriach gospodarki narodowej, pokrywania się obszarów politycznych z przestrzeniami społecznymi i gospodarczymi w ramach suwerennego państwa. Współzależności międzynarodowe w tej koncepcji nie odgrywały roli. Dziś jednak mamy do czynienia z gospodarką transnarodową. Jest to szczególnie ważne, jeśli chodzi o konkurencję, która stanowi serce społecznej gospodarki rynkowej.

Spółeczny nie znaczy socjalny. Profesor Elżbieta Mączyńska, prezes Zarządu Krajowego Polskiego Towarzystwa Ekonomiczne-

go, podkreśliła, że mimo iż społeczna gospodarka rynkowa to koncepcja z gruntu liberalna, przypisuje się jej interwencjonistyczny charakter. Pojęcie rozumie się opacznie – na wzór i podobieństwo socjalistycznej, redystrybucyjnej polityki socjalnej, i jest definiowane błędnie jako synonim interwencjonizmu państwowego. Utożsamiane jest przy tym błędnie z rozbudowanymi funkcjami socjalnymi, opiekuńczością państwa, dużym zakresem redystrybucji dochodów i wysokim poziomem wydatków socjalnych.

Jak zauważyła ekspertka, euforia związana z odejściem od nierynkowego systemu gospodarki centralnie planowanej stanowiły podatny grunt dla wiary w istnienie gotowego, idealnego dla Polski modelu ustroju gospodarki.

„Szybko okazało się, że gotowych recept nie ma. Prosta transplantacja na grunt polskiej gospodarki rozwiązań charakterystycznych dla krajów o rozwiniętej gospodarce rynkowej przyniosła obok zjawisk korzystnych szereg niepożądanych, wśród których najbardziej spektakularne to bezrobocie i inne problemy społeczne” – mówiła prof. Mączyńska.

Dialog w gospodarce. Podczas dyskusji, która odbyła się w trakcie spotkania, podkreślano rolę społeczeństwa obywatelskiego, wspólnoty i dialogu pomiędzy podmiotami życia publicznego, a także znaczenie edukacji. Eksperci zaznaczali, że społeczna gospodarka rynkowa musi równoważyć różne cele i dlatego ma ona zastosowanie na czas kryzysu.

Adam Szejnfeld poseł PO i były minister gospodarki wskazał na błędne rozumienie terminu społecznej gospodarki rynkowej. Zaznaczył, że interpretuje się je jako gospodarkę socjalną państwa pomocniczego. „Takie podejście powoduje, iż pojęcie to ma wymiar

bardziej polityczny niż ekonomiczny, a tak nie powinno być. W mojej ocenie o społecznej gospodarce rynkowej powinniśmy natomiast myśleć poprzez efekty pracy przedsiębiorców i ich prospołecznego wykorzystywania. To państwo bowiem jest od tego, aby pozytywne efekty rozwoju gospodarczego przekładać na korzyści społeczne i w sposób oczywisty nie może to być zadanie samych przedsiębiorców. Prospołecznym natomiast instrumentem działania samych firm jest m.in. społeczna odpowiadzialność biznesu” – mówił. W opinii posła Adama Szejnfelda, państwo powinno działać na rzecz wzmocnienia konkurencyjnej pozycji polskich firm, wtedy bowiem będzie miało szansę prowadzić własną prospołeczną politykę. Władza powinna, choćby poprzez przyjazne prawo podatkowe czy deregulację przepisów porządkujących działalność gospodarczą, wspierać rozwój przedsiębiorczości, a poprzez to działać na rzecz wzmocnienia gospodarki.

Obecni na debacie partnerzy społeczni mówili o roli dialogu społecznego, podkreślając, że jest ona nie do przecenienia w budowaniu społecznej gospodarki rynkowej. Padały głosy o problemach w rozwijaniu dialogu w Polsce, i to zarówno na poziomie zakładów pracy, jak i Trójstronnej Komisji. Uczestnicy debaty zauważali, iż należy pamiętać, że fundamentalnym założeniem społecznej gospodarki rynkowej, zapisanej w polskiej konstytucji, jest traktowanie problemów społecznych i gospodarczych jako całości. Nie należy jej sprowadzać jedynie do swobody działalności gospodarczej, warto pamiętać też o zabezpieczeniu odpowiedniego poziomu świadczeń, budowaniu bezpieczeństwa zawodowego i bezpieczeństwa rodzin.

Kapitalizm zużywa
i rozkłada. Jest
ogromnym
użytkownikiem soków,
których wzrostem sam
nie zarządza. Aby to
zło mogło na czas
zostać zauważone
i zwalczone, konieczna
jest u polityków rzadkiej
jakości zimna krew
i energia w stosowaniu
adekwatnych
przeciwdziałań.

(Francois Perroux)

Obecni na debacie partnerzy społeczni mówili o roli dialogu społecznego, podkreślając, że jest ona nie do przecenienia w budowaniu społecznej gospodarki rynkowej. Padały głosy o problemach w rozwijaniu dialogu w Polsce, i to zarówno na poziomie zakładów pracy, jak i Trójstronnej Komisji. Uczestnicy debaty zauważali, iż należy pamiętać, że fundamentalnym założeniem społecznej gospodarki rynkowej, zapisanej w polskiej konstytucji, jest traktowanie problemów społecznych i gospodarczych jako całości. Nie należy jej sprowadzać jedynie do swobody działalności gospodarczej, warto pamiętać też o zabezpieczeniu odpowiedniego poziomu świadczeń, budowaniu bezpieczeństwa zawodowego i bezpieczeństwa rodzin.

■

Dominika Szaniawska

17 proc. polskiego społeczeństwa stanowią emeryci. Ten fakt pociąga za sobą pytania o przyszłość społeczną i ekonomiczną, nie tylko naszego państwa. Stanęli przed nimi uczestnicy II Kongresu Demograficznego

Jaka polityka ludnościowa Polski?

Hasło II Kongresu Demograficznego, który odbył się 22 i 23 listopada 2012 r., to: „Polska w Europie – przyszłość demograficzna”. Owa przyszłość rysuje się jednak w ciemnych barwach. Przed nami poważne problemy demograficzne. Jeśli nie nastąpi odnowa demograficzna, to już za 40 lat będzie nas o kilka milionów mniej. Zapobiec temu może wdrożenie przyjętych przez kongres „Założeń Polityki Ludnościowej Polski”.

Patronat nad II Kongresem objął Prezydent RP. Zorganizowali go: Rządowa Rada Ludnościowa, Główny Urząd Statystyczny, Komitet Nauk Demograficznych PAN, Polskie Towarzystwo Demograficzne. Wydarzenie zostało zainaugurowane 22 marca, zakończyło się 23 listopada po dwudniowych obradach. Kongresowi przewodniczył przewodniczący Rządowej Rady Ludnościowej prof. Zbigniew Strzelecki.

Nieubłaganie się starzejemy. Podczas pierwszego dnia trwania obrad sytuację demograficzno-społeczną Polski nakreśliła Lucyna Nowak z Departamentu Badań Demograficznych GUS. Przedstawiła dane pochodzące z Narodowego Spisu Powszechnego 2011 i porównała je z wynikami spisu przeprowadzonego w 2002 r. Przytoczyła najnowsze dane – z lipca i marca 2012 r.

W lipcu 2012 r. było nas 38 511,8 tys., a w marcu tego roku – 38 501 tys. Od roku 2002 do 2011 liczba ludności zwiększyła się o 282 tys. osób. Proces urbanizacji został wyhamowany, wzrosła liczba mieszkańców wsi.

Jak powiedziała Lucyna Nowak, w okresie międzyspisowym tempo przyrostu ludności wiejskiej wyniosło 3,3 proc, w miastach stopa ubytku kształtowała się na poziomie minus 0,9 proc. W latach 2002–2011 największy procentowy spadek liczby mieszkańców dotyczył województwa opolskiego (ponad 6 proc.). Następne na tej liście są województwa: podkarpackie (prawie 4 proc.) i śląskie (nieco ponad 2 proc.). Największy wzrost liczby mieszkańców odnotowano w mazowieckim (ok. 7 proc.), małopolskim (ok. 5 proc.) i pomorskim (ok. 4 proc.).

„Polska podlega procesom starzenia demograficznego. W stosunku do 2002 r. liczba osób w wieku emerytalnym wzrosła o ponad 760 tys. osób. Na skutek zmian w ekonomicznych grupach wieku obniżył się współczynnik obciążenia demograficznego” – powiedziała Lucyna Nowak. Mamy mniej ludności w wieku przed-



Fot. Justyna Pycka

produkcyjnym, już nie 23,2 proc., ale 18,7 proc. Ostatni spis wykazał, że z 61,8 do 64,4 proc. wzrosła liczba osób w wieku produkcyjnym. Jednocześnie w Polsce mieszka jednak coraz więcej emerytów. W 2002 r. było ich 15 proc., w 2011 r. – 2 proc. więcej. „W 2001 r. na każde 100 osób w wieku produkcyjnym przypadało 55 osób w wieku nieprodukcyjnym. W 2002 r. były to już 62 osoby. Ta tendencja dotyczy zarówno ludności miejskiej, jak i wiejskiej” – tłumaczyła Lucyna Nowak.

Najwięcej ludności w wieku 20–50 lat zamieszkuje województwa: warmińsko-mazurskie, wielkopolskie, małopolskie i podkarpackie. Ludność w wieku powyżej 65 lat najczęściej mieszka w województwie mazowieckim, podlaskim, łódzkim i świętokrzyskim.

Najwyższym stopniem dzietności cechują się mieszkanki pomorskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego, mazowieckiego i małopolskiego. Najniższe wskaźniki mają podlaskie, zachodniopomorskie, dolnośląskie, opolskie i świętokrzyskie.

Pracodawcy widzą problem. Podczas paneli dyskusyjnych, które odbywały się w ramach konferencji, prowadzący pytali uczestników, czy widzą siebie w roli aktywnych instytucjonalnych podmiotów kształtujących politykę ludnościową kraju, czy doświadczają już skutków dysfunkcji demograficznych, czy sami podejmują działania zmniejszające negatywne skutki kryzysu demograficznego.

Danuta Bodzek członkini zarządu Przewozów Regionalnych, przyznała, że PKP widzi już problemy związane z demografią.

„Staramy się pozyskiwać do pracy młodych maszynistów i mamy z tym pierwsze problemy” – przyznała. Podkreśliła, że Przewozy Regionalne starają się o dobry dialog z pracownikami. Firma zawiera układy zbiorowe, dba o zabezpieczenie interesów pracowników.

Polska podlega procesom starzenia demograficznego. W stosunku do 2002 r. liczba osób w wieku emerytalnym wzrosła o ponad 760 tys. Na skutek zmian w ekonomicznych grupach wieku obniżył się współczynnik obciążenia demograficznego.

Eugeniusz Śmiłowski z Business Centre Club opowiedział, jak podchodził do zagadnienia ciąży wśród swoich pracowników, będąc szefem firmy badawczej zatrudniającej głównie młode kobiety. Na początku gratulował, wręczał kwiaty. Jego pozytywne nastawienie szybko się jednak zmieniło, gdy okazało się, że w ciągu jednego roku na 40 pracowników, w ciążę zaszło aż 10, a na zwolnienie lekarskie odchodziły w trzecim miesiącu ciąży.

Profesor Jan Klimek ze Związku Rzemiosła Polskiego mówił o coraz częstszych problemach rzemieślników i trudnościach z pozyskiwaniem uczniów do nauki zawodu. „Mamy jeszcze fryzjerów, mechaników samochodowych, ale nie ma już zegarmistrzów i szewców” – argumentował. Zwrócił uwagę na pozytywną rolę Trójkątnej Komisji. „Jako pracodawcy nie unikamy odpowiedzialności. Dzięki Komisji mamy głos i możemy zwrócić uwagę na pewne kwestie” – przyznał.

Wojewoda opolski Ryszard Wilczyński mówił, że w kierowanym przez niego Urzędzie Wojewódzkim już od czterech lat pracownicy są upewniane, iż zajście w ciążę nie zagraża utrzymaniu przez nie stanowiska.

Związkowcy podkreślają brak stabilizacji. Do problemu ustosunkowali się również przedstawiciele związków zawodowych. Przewodniczący OPZZ Jan Guz stwierdził, że związki zawodowe szerzej patrzą na problem demografii. Jak wyjaśniał, z jednej strony, im liczniejsze jest społeczeństwo, tym więcej członków będą liczyć związki zawodowe. Z drugiej jednak w Polsce brakuje modelu państwa opiekuńczego, wykorzystuje się pracowników, stosowane są patologie w zatrudnieniu, jest wysokie bezrobocie, wielu Polaków wyjeżdża za granicę.

Nasza troska powinna skupiać się na stworzeniu warunków do udanego życia społeczeństwa.

czeństwa, a nie na pozyskiwaniu dzieci, które będą tanią siłą roboczą” – powiedział Jan Guz.

Zygmunt Mierzejewski skupił się na roli Trójstronnej Komisji. „Pracując w Komisji, staramy się działać bardziej długoterminowo. Z badań, jakimi dysponujemy, wynika, że wpływ na problemy demograficzne mają niekorzystne warunki zatrudniania pracowników. Ludzie zatrudniani na tzw. umowach śmieciowych często rano pracują dla jednego pracodawcy, po południu dla drugiego. Brakuje im stabilizacji i decydują się wyjechać. Teraz przygotowujemy się do badań dotyczących wypalenia zawodowego. Walczymy o odblokowanie Funduszu Pracy. To pomoże w walce z bezrobociem i zmniejszy emigrację” – mówi Zygmunt Mierzejewski.

Strefa ulgi, tańsze działki. Inny z konferencyjnych paneli odbył się z udziałem samorządowców. Marszałek Województwa Opolskiego Józef Sobesta podał, że w ciągu ostatnich 11 lat z Opolszczyzny wyjechało 4,6 proc. ludzi. Prognozy wskazują, że do 2030 r. liczba mieszkańców regionu spadnie jeszcze o ok. 200 tys. osób. Pomóc ma Specjalna Strefa Demograficzna. Program będzie składał się z czterech pakietów. Najważniejszym będzie pakiet Praca i Rodzina. Drugi ma zapewnić stworzenie warunków opieki nad dziećmi w przedszkolach i żłobkach. Trzeci będzie dotyczył edukacji i rynku pracy. Ostatni ludzi starszych.



Fot. Justyna Pycka

Zastępca burmistrza Grodziska Mazowieckiego Maria Grabowska prezentowała Grodziski Program „Karta Dużej Rodziny” promujący ideę rodzin wielodzietnych. Uczestnicy programu mają o połowę tańsze bilety do kina i na basen. Korzystają z kilkuprocentowych zniżek w przedszkolach, mniej płacą tam za niektóre usługi opiekuńcze, mają lepszą dostępność do oferty ośrodka kultury. Część rodzin biorących udział w programie, w których wychowuje się co najmniej czworo dzieci, korzysta z bezpłatnych przejazdów komunikacją miejską. Miasto pozyskuje firmy wspierające działanie programu, a lista sponsorów stale rośnie.

Zwolennikiem zrównoważonego rozwoju jest też Stanisław Jastrzębski, wójt liczącej 8 tys. osób mazowieckiej gminy Długosiodło. „Liczba mieszkańców i rodzin wielodzietnych na naszym terenie spada. Tam, gdzie rodziny są bardziej liczne, mamy do czynienia z biedą” – mówił. Jak podkreślał, gminie najbardziej zależy na pozyskaniu młodych rodzin. Jednak tych często nie stać na zakup ziemi pod budowę domu. Samorząd opracowuje więc własną metodę na pozyskanie nowych mieszkańców. Młode rodziny być może będą mogły kupić działki budowlane z 50-procentową bonifikatą. „Jeśli tylko procedury prawne nam na to pozwolą, to niebawem wyjdziemy z taką propozycją” – zapewnił wójt. Inną formą wspierania rodzin mają być dofinansowania rodzin, w którym urodziło się dziecko. Wsparcie pieniężne powinno pozwolić matkom na osobistą opiekę nad dzieckiem do czasu jego wejścia w wiek przedszkolny.

Rząd już działa. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej podczas kongresu reprezentowała podsekretarz stanu Czesława Ostrowska. Przekonywała, że rząd przykłada dużą wagę do działań związanych z ułatwieniem godzenia życia zawodowego i rodzinnego oraz wspierających rodzinę. Podjęto działania na rzecz: uelastyczenia wykorzystania urlopu macierzyńskiego, rozwoju różnych form organizacyjnych opieki nad dzieckiem w wieku do lat 3, zwiększenia wsparcia finansowego rodzin

z dziećmi w ramach systemu świadczeń rodzinnych.

„Podjęmujemy działania prorodzinne, ale jest jeszcze wiele do zrobienia i to zarówno w tej dziedzinie, jak i w polityce rynku pracy czy polityce wobec osób starszych. To dziedziny uzupełniające się nawzajem. Każda z nich się zmienia. Rozpoczynają się prace nad założeniami polskiej polityki senioralnej. W Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej powstał Departament Polityki Senioralnej, który je prowadzi. Rząd przygotował istotną zmianę w urloпах macierzyńskich, które będą wydłużone, oraz wprowadza płatne urlopy rodzicielskie w wymiarach do 26 tygodni. Po tych zmianach będziemy w tym zakresie w ścisłej czołówce europejskiej, co może przynieść tylko pozytywne efekty. Będą one obowiązywały od września 2013 r.” – wyliczała podsekretarz.

Wiceminister Ostrowska przypomniała też o działaniach już podjętych i zrealizowanych przez rząd, w szczególności dotyczących zapewnienia miejsc dla dzieci w przedszkolach i żłobkach. „Zajęliśmy się zalegalizowaniem zawodu niani. Wprowadziliśmy możliwość zwiększonych odpisów na fundusz socjalny w celu tworzenia żłobków i przedszkoli przyzakładowych, realizujemy konkursy na ich tworzenie, zarówno ze środków budżetu, jak i Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Rząd wspiera także finansowo samorządy w budowie przedszkoli i żłobków. Niebawem chcemy umożliwić najbardziej potrzebującym gminom starania o dotacje do 80 proc. wartości inwestycji” – poinformowała.

Ze środków budżetu państwa w 2011 r. przeznaczono 15,3 mln zł na utworzenie 3,3 tys. miejsc w ramach Programu Maluch. W 2012 r. w tym programie przeznaczono łącznie 101 mln zł na utworzenie nowych miejsc w żłobkach i ich utrzymanie, a także miejsc w klubach dziecięcych i u dziennego

opiekuna. Na 2013 r. zaplanowanych jest kolejne 101 mln zł.

Ze środków UE w 2012 r. na podobny cel wydatkowano 150 mln zł. Obecnie trwa ogłoszony konkurs, przeznaczono na niego 50 mln zł. Środki te wspierają zarówno gminy, jak i podmioty niepubliczne.

Jeśli chodzi o świadczenia rodzinne, to od 1 listopada 2012 r. podwyższono kryterium dochodowe uprawniające do świadczeń rodzinnych i kwoty zasiłków rodzinnych. Od 1 listopada 2014 r. nastąpi drugi etap wzrostu.

Podjęmowane są działania w kierunku objęcia szczególnie ochroną rodziców dzieci niepełnosprawnych. Od listopada 2011 r. realizowane są rządowe programy udzielania pomocy finansowej niektórym osobom uprawnionym do świadczenia pielęgnacyjnego, w szczególności opiekunom niepełnosprawnych dzieci.

25 czerwca 2012 r. Rada Ministrów przyjęła obecnie obowiązujący rządowy program

wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne, który dotyczy pomocy finansowej ww. zakresie w terminie lipiec–grudzień 2012 r. Obecnie trwają w parlamencie prace nad rządowym projektem ustawy, który przewiduje podwyższenie wysokości świadczenia pielęgnacyjnego dla opiekunów niepełnosprawnych dzieci. W toku są również prace mające na celu wprowadzenie zmian w systemie orzecznictwa o niepełnosprawności. Zdaniem podsekretarz Czesławy Ostrowskiej ważne jest to, aby zidentyfikować najtrudniejsze przypadki niepełnosprawności wśród dzieci, wymagających szczególnej opieki i zaangażowania ze strony rodziców, by móc zwiększyć zakres wsparcia ze strony środków publicznych dla takich rodzin.

Konieczne jest wypracowanie racjonalnej odpowiedzi na demograficzne zagrożenia.

Te procesy muszą być koordynowane, a wspólne działanie jest podstawą.

Współpracować musi rząd, samorządy, pracodawcy i gospodarstwa domowe.

Prezydent inspiruje. Przesłanie Prezydenta RP przekazała podsekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta RP Irena Wóycicka. „Koniecz-

ne jest stworzenie racjonalnej odpowiedzi na zagrożenia demograficzne. Te procesy muszą być koordynowane, a wspólne działanie jest podstawą. Współpracować musi rząd, samorządy, pracodawcy i gospodarstwa domowe. Rolą prezydenta jest inspirowanie, uświadamianie, prowadzenie debat” – stwierdziła.

Ostatnią część kongresu rozpoczęło przyjęcie opracowanych przez Rządową Radę Lud-

nościową „Założeń Polityki Ludnościowej Polski”. Dokument liczy 368 stron, jest owocem aktualizacji i weryfikacji przyjętych w 2004 r. „Założeń programu polityki ludnościowej w Polsce”.

Uczestnicy kongresu uznali za konieczne jego bezzwłoczne przyjęcie i wdrożenie. ■

Justyna Pycka

NOTY O AUTORACH

JAN BRZozowski – doktor ekonomii, adiunkt w Katedrze Studiów Europejskich Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Prowadzi badania nad ekonomicznymi skutkami migracji międzynarodowych. Specjalizuje się także w analizach rynku pracy na poziomie regionalnym.

GRZEGORZ BYSZEWSKI – absolwent Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego oraz Zarządzania i Marketingu Szkoły Głównej Handlowej. Stypendysta programu Erasmus (Kolonja, Niemcy). Ekspert w zakresie zarządzania strategicznego w obszarze ochrony zdrowia. Od września 2009 r. związany z Pracodawcami RP, gdzie zajmuje się analizowaniem zmian prawnych w sektorze ochrony zdrowia, ubezpieczeń społecznych oraz szkolnictwa.

IRENA DRYLL – publicystka, dziennikarka „Nowego Życia Gospodarczego”, od wielu lat specjalizuje się w tematyce społeczno-gospodarczej, w tym analizie konfliktu przemysłowego i roli dialogu społecznego w tym procesie.

ANNA GRABOWSKA – prawnik, dziennikarka specjalizująca się w tematyce gospodarczej i społecznej. Pisała m.in. do „Rzeczypospolitej” i Polskiej Agencji Prasowej. Ekspert Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych w zakresie dialogu społecznego i doradca ds. społeczno-prawnych FZZ. Autorka książek i poradników z zakresu VAT, kas fiskalnych, opodatkowania pracy i działalności gospodarczej Polaków pracujących za granicą oraz europejskich rad zakładowych. Redaktor naczelna kwartalnika „Dialog”.

TOMASZ GRZEGORZ GROSSE – politolog, historyk i socjolog, doktor habilitowany nauk politycznych, profesor nadzwyczajny na Uniwersytecie Warszawskim. Specjalista w zakresie polityk gospodarczych Unii Europejskiej, rozwoju regionalnego, prawa wspólnotowego i zarządzania w administracji publicznej.

ANNA REDA – pracownik naukowy, doktor w Katedrze Prawa Pracy Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, specjalizuje się w dziedzinie prawa pracy, ekspert NSZZ „Solidarność”.

PIOTR ROGOWIECKI – absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Od 2007 r. związany z Pracodawcami RP, gdzie zajmuje się przede wszystkim regulacjami gospodarczymi i finansami publicznymi. członek zespołu problemowego TK ds. polityki gospodarczej i rynku pracy, sekretarz prezydium Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych.

ALEKSANDER SURDEJ – profesor Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie i kierownik Katedry Studiów Europejskich. Zajmuje się analizą polityk publicznych na poziomie krajowym i międzynarodowym. Specjalizuje się w problematyce regulacji społecznych i projektowaniu narzędzi regulacyjnych.

KATARZYNA ŻUKROWSKA – prof. zw. dr hab. kierownik Katedry Bezpieczeństwa Międzynarodowego Szkoły Głównej Handlowej, specjalista w zakresie międzynarodowych stosunków gospodarczych i politolog, autorka 465 publikacji.

CENTRUM PARTNERSTWA SPOŁECZNEGO „DIALOG” IM. ANDRZEJA BĄCZKOWSKIEGO

MINISTERSTWO PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

ul. Limanowskiego 23, 02-943 Warszawa

sekretariat – tel.: (+48 22) 380-50-50, fax (+48 22) 380-50-52

szkolenia – tel.: (+48 22) 380-50-10/11



Centrum Partnerstwa Społecznego „DIALOG” pełni funkcje ośrodka badawczo-doradczego powołanego do wspierania rozwoju idei dialogu społecznego. Z uwagi na swoją misję służy mediacji i doradztwu w zapobieganiu, łagodzeniu i rozwiązywaniu konfliktów społecznych oraz wspiera instytucje porozumienia społecznego. W Centrum odbywa się wiele spotkań i posiedzeń zespołów problemowych w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, która jest filarem dialogu społecznego w Polsce oraz trójstronnych zespołów branżowych. Organizowane są również konferencje, seminaria i warsztaty dla partnerów dialogu społecznego.

ZAPLECZE KONFERENCYJNE

Proponujemy Państwu zmodernizowane, nowoczesne zaplecze konferencyjno-noclegowe, z którego korzystają instytucje publiczne, krajowe i zagraniczne organizacje pozarządowe, a także liczni przedsiębiorcy. Mamy do zaoferowania **pięć klimatyzowanych sal konferencyjnych**. Zapewniamy nowoczesne wyposażenie konferencyjne: sprzęt nagłaśniający, kabiny do obsługi tłumaczenia symultanicznego, łącze internetowe, pro-

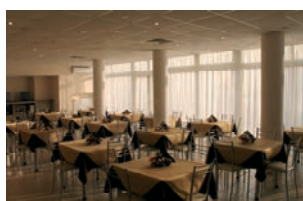


jektory multimedialne, sprzęt komputerowy, jak również profesjonalną obsługę techniczną. Gwarantujemy przeprowadzenie imprez na najwyższym poziomie.

POKOJE GOŚCINNE

Do dyspozycji gości oddajemy 44 miejsca noclegowe. Pokoje wyposażone są w telewizję kablową oraz pełen węzeł sanitarny. Gościom Centrum zapewniamy możliwość korzystania z:

- bezprzewodowego internetu;
- sali restauracyjnej;
- usług cateringowych;
- parkingu.





Ministerstwo
Pracy
i Polityki
Społecznej