

Antykryzysowe rozwiązania – elastyczność i doświadczenie

JACEK MĘCINA 3

Nowa ustawa antykryzysowa wprowadza dość nietypowy w Polsce, ale powszechnie stosowany zwłaszcza w krajach Unii Europejskiej mechanizm ochrony miejsc pracy. Pozwala on, by interwencja państwa następowała już na etapie spowolnienia i pierwszych trudności ekonomicznych firmy.

Rozwiązania o czasie pracy w kontekście zarządzania wiekiem

LUCYNA MACHOL-ZAJDA 8

Zaangażowana współpraca wszystkich zainteresowanych stron dialogu społecznego umożliwia nie tylko konstruktywne wprowadzanie w życie elastycznych form organizacyjnych, ale równocześnie zwiększa stopień akceptacji dla nowych regulacji.

Przyczyny i cele podziału unijnego budżetu

KATARZYNA ŻUKROWSKA 29

Propozycja zróżnicowania unijnego budżetu na dwa okazała się zabiegiem taktycznym, który uświadomił państwom członkowskim, że podział obciążeń finansowych nie jest równy.

Dialog społeczny – narzędzie budowy wzajemnych relacji

ZBIGNIEW ŻUREK 38

Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych stanowi potencjalnie jedno z najważniejszych gremiów w Polsce. Zrzesza tych, którzy tworzą podstawy bytu ogółu obywateli: rząd, jako naczelny organ wykonawczy państwa, oraz największe i najważniejsze reprezentatywne organizacje pracodawców i pracobiorców.

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

Redaktor naczelna: Anna Grabowska
redakcja@cpsdialog.pl

Sekretarz redakcji: Magdalena Mojduška
m.mojduska@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 Antykryzysowe rozwiązania
– elastyczność i doświadczenie
JACEK MĘCINA
- 8 Rozwiązania o czasie pracy
w kontekście zarządzania wiekiem
LUCYNA MACHOL-ZAJDA
- 16 Elastyczne formy zatrudnienia
a kreacja miejsc pracy
MINISTERSTWO PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ
- 29 Przyczyny i cele podziału unijnego
budżetu
KATARZYNA ŻUKROWSKA

Okiem partnerów

- 38 Dialog społeczny – narzędzie budowy
wzajemnych relacji
ZBIGNIEW ŻUREK
- 47 Złożone przyczyny bezrobocia
a elastyczny rynek pracy
BOGDAN GRZYBOWSKI
- 53 Europejski wymiar partycypacji
pracowniczej
BARBARA SURDYKOWSKA

Dialog i życie

- 58 Kalendarium dialogu – w zespołach
problemowych TK
ANNA GRABOWSKA
- 74 Dialog w regionach – w Wojewódzkich
Komisjach Dialogu Społecznego
ANNA GRABOWSKA
- 77 Kalendarium dialogu – na
konferencjach i seminariach
ANNA GRABOWSKA
- 86 Zestresowany jak polski pracownik
ADAM MACIEJEWSKI
- 90 Dialog damsko-męski na rynku pracy
DOMINIKA SZANIAWSKA
- 97 Zatrudnienie przyjazne rodzinie
ANNA GRABOWSKA
- 102 Antykryzysowe działania resortu pracy
DOMINIKA SZANIAWSKA
- 108 Dialog społeczny i obywatelski
– doświadczenia i wzajemne relacje
ANNA GRABOWSKA
- 112 Wykluczenie zawodowe
to wykluczenie społeczne?
DOMINIKA SZANIAWSKA

SZANOWNI PAŃSTWO



Anna Grabowska
Redaktor naczelna

*„Dialog oznacza, że (...) trzeba się wychylić, przekroczyć próg, wyciągnąć rękę, znaleźć wspólne miejsce do rozmowy”
(ks. Józef Tischner)*

Zimna wiosna 2013 r. zdała się niestety ochłodzić również relacje między partnerami społecznymi. Nie brakuje wydarzeń, w których związki zawodowe demonstrują oburzenie sytuacją społeczną. Pracodawcy zaś kontestują narastający radykalizm związkowy.

Zapowiadane na początku roku, przedstawione w kwartalniku „Dialog” nr 1 z 2013 r. przez ministra pracy i polityki społecznej Władysława Kosiniaka-Kamysza rozwiązania prawne dotyczące polityki prorodzinnej, jak np. wydłużenie urlopów rodzicielskich czy wsparcie przy zakupie mieszkań przez ludzi młodych, znalazły społeczną akceptację. Gorzej już jednak wygląda sprawa z propozycjami dotyczącymi zmian w Kodeksie pracy. W tym wypadku związki zawodowe mają zastrzeżenia do treści projektu, jak i do sposobu prowadzenia dialogu społecznego.

Zarówno w zespołach problemowych Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, jak i na jej Prezydiach, w Parlamencie czy w końcu na Posiedzeniu Plenarnym TK padały gorzkie słowa ze strony związkowych liderów pod adresem rządu. Oceniali jego przerzucanie na pracowników całego ciężaru kryzysu w gospodarce.

Jednocześnie nie zabrakło niepochlebnych zdań na temat protestujących związkowców ze strony przedstawicieli pracodawców. Napisali list otwarty skierowany do pracowników i bezrobotnych, w którym zarzucili związkom zawodowym utrudnianie ratowania miejsc pracy, działania szkodzące polskiej gospodarce w kryzysie. I tak od wielu już tygodni narastają wzajemne antagonizmy. Przede wszystkim jednak zarzuty partnerów odnoszące się do dialogu dotyczą sposobu procedowania zmian: nieuwzględniania propozycji jednej strony, a wspierania drugiej. Jak ocenili obserwatorzy, nastąpił być może najpoważniejszy od końca lat 80. konflikt między światem pracy a światem biznesu.

Przejawem tego jest radykalizacja działań związkowych. Dialog zza stołu negocyjacyjnego przeniósł się na ulicę, np. strajk na Śląsku i protesty solidarnościowe w innych regionach Polski. Związki zapowiadają kolejne strajki, jeśli rząd nie wycofa z Sejmu

projektów zmian w Kodeksie pracy, nie ograniczy stosowania tzw. umów śmieciowych, nie zacznie prac nad podwyższeniem płacy minimalnej do połowy przeciętnego wynagrodzenia. W kwestii płacy minimalnej na 2014 r. też raczej nie zanoś się na porozumienie między związkami a pracodawcami i rządem.

Do wywołujących tak wiele emocji zmian dotyczących czasu pracy doszedł projekt tzw. nowej ustawy antykryzysowej. Forum Związków Zawodowych oraz NSZZ „Solidarność” w toku konsultacji społecznych nie poparły tego projektu, oceniając go jako korzystny jedynie dla pracodawców, niechroniący pracowników przed zwolnieniami. Ich poważne wątpliwości budziły też zasady uruchamiania ustawy i powiązanych z tym parametrów kryzysu.

Trudna sytuacja w dialogu społecznym doprowadziła do spotkania członków Trójstronnej Komisji z Prezesem Rady Ministrów Donaldem Tuskiem. Premier zapewnił, że będzie kontynuował „trudny dialog ze związkami zawodowymi”, ale nie wycofa się ze zmian uelastyczniających czas pracy jedynie w obawie przez strajkami.

Jednocześnie Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej nie ustaje w tworzeniu propozycji, które, jak podkreślają ich autorzy, mają uchronić jak najwięcej miejsc pracy, pomóc ludziom młodym operatywnym w tworzeniu własnych firm lub odnalezieniu się na trudnym rynku pracy najemnej. Taki cel ma chociażby przygotowany już projekt ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Resort szykuje też ważne zmiany w działalności urzędów pracy, które mają aktywniej zadbać o bezrobotnych.

Być może w czas chłodnej wiosny warto przypomnieć, że Unia Europejska uznaje dialog za najważniejszy element polityki budowania pokoju społecznego. Jest on swoistym narzędziem mającym kanalizować społeczne nastroje. Usztywnianie postaw, pełne oskarżeń listy, wzajemne ogrywanie się przy pomocy mniej lub bardziej jawnych, mniej lub bardziej radykalnych działań, nie wpisują się w tę europejską ideę, nie tworzą dobrej atmosfery, a ta w dialogu jest niezbędna.

Pomimo tego, że w drugiej połowie 2013 r. należy spodziewać się pewnego ożywienia, ten rok będzie trudny dla naszej gospodarki. Choć ożywienie wiosenno-letnie jest już widoczne, to instrumenty przewidziane w nowej ustawie antykryzysowej mogą okazać się bardzo potrzebne, szczególnie w kolejnym okresie, jesienno-zimowym, kiedy do dekonunktury dojdzie sezonowe spowolnienie



Fot. MPiPS

Jacek Męcina

Antykryzysowe rozwiązania – elastyczność i doświadczenie

Nowa ustawa antykryzysowa jest znacznie lepsza, bardziej dostępna i bardziej elastyczna niż ta z 2009 r. Wprowadza dość nietypowy u nas, ale powszechnie stosowany, zwłaszcza w krajach Unii Europejskiej, mechanizm ochrony miejsc pracy. Pozwala on, by interwencja państwa następowała już na etapie spowolnienia i pierwszych trudności ekonomicznych firmy, które przejawiają się spadkiem obrotów. Ma on skłaniać przedsiębiorstwa, by mimo występowania przesłanek do likwidacji i zwolnień grupowych, chroniły miejsca pracy.

Takie rozwiązanie jest korzystne z punktu widzenia gospodarki i pracowników. Dla gospodarki dlatego, że nie powoduje utrzymywania sztucznego zatrudnienia i chroni potencjał firmy, aby nie wydawała dodatkowych środków na restrukturyzację, a potem na kolejne za-

trudnienie. Daje szansę, by po spowolnieniu mogło nastąpić szybkie odtworzenie pełnych mocy produkcyjno-usługowych. Nowa ustawa z jednej strony wykorzystuje doświadczenia swojej „poprzedniczki”, z drugiej – odblokuje dostęp do tych instrumentów, które wówczas okazały się niemożliwe lub trudne do wykorzystania.

Przepisy tylko pomagają. Przede wszystkim jednak trzeba pamiętać, że przepisy tzw. nowej ustawy antykryzysowej mają jedynie uzupełniać spektrum zadań podjętych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej od początku roku. Od stycznia urzędy pracy uzyskały dodatkowe środki z rezerwy ministra, z których mogły korzystać w podwójnym wymiarze w postaci tzw. algorytmu. Dodatkowe środki pozwoliły głównie na interwencje na lokalnych rynkach pracy. To już dało swój efekt. Od lutego mamy rekordową liczbę ponad 80 tys. miejsc pracy oferowanych w urzędach pracy, co z kolei spowodowało spadek bezrobocia w marcu, mimo że ze względu na późną wiosnę jeszcze nie rozpoczęły się w zasadzie prace sezonowe. Prowadzone są też działania interwencyjne na lokalnych rynkach

skierowane do małych i średnich przedsiębiorstw. Dla nich przeznaczone są też regulacje ustawy o szczególnych rozwiązaniach dla pracowników i przedsiębiorców na rzecz ochrony miejsc pracy, związanych z łagodzeniem skutków spowolnienia gospodarczego lub kryzysu ekonomicznego. Natomiast firmom większym, które ze względu na ograniczenia pomocy de minimis nie będą mogły stosować w pełni przepisów ustawy antykryzysowej, dedykowane są rozwiązania o elastycznym czasie pracy.

Wskazane rozwiązania stanowią pewien pakiet działań, które mają pomagać w łagodzeniu sytuacji na rynku pracy. Przede wszystkim należy jednak pamiętać, że z bezrobociem musi sobie poradzić gospodarka. Minister pracy może tylko interweniować, łagodzić negatywne skutki.

Przydatna analiza pierwszej ustawy.

Poprzednia ustawa antykryzysowa obowiązywała od 22 sierpnia 2009 r. do 31 grudnia 2011 r., stanowiła program pomocowy dla przedsiębiorstw w czasie trudności finansowych. Jej zręby zostały wypracowane w porozumieniu partnerów społecznych podpisanym 13 marca 2009 r. Do dnia 31 grudnia 2010 r. udzielana na jej podstawie pomoc była pomocą publiczną zgodną z zasadami, o których mowa w pkt 4.2.2 Komunikatu Komisji – Tymczasowe wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego – specjalnego programu pomocowego notyfikowanego do Komisji. Od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2011 r., tj. do końca obowiązywania ustawy, pomoc udzielana była na zasadach de minimis. W poprzedniej ustawie były też przepisy dotyczące organizacji czasu pracy oraz szczególne zasady zatrudniania pracowników na podstawie umów o pracę. Jeśli chodzi o instrumenty finansowe, początkowo spadek

obrotów firmy umożliwiające pomoc państwa został określony na 25 proc., co zostało obniżone w grudniu 2010 r. do 15 proc. Firma nie mogła mieć zaległości w podatkach i składkach na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne oraz fundusze, czyli Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP) i Fundusz Pracy. Przepisy te były mocno dyskutowane, bo z jednej strony można było udostępnić pomoc, ale z drugiej – istniały obawy, formułowane zwłaszcza przez ekonomistów, że będzie utrzymywane zatrudnienie nieracjonalne: państwo zapłaci za chronienie miejsc pracy, a i tak skończy się to zwolnieniami.

Zgodnie z zasadami Komunikatu Komisji – tymczasowe wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego mogły być udzielone przy spełnieniu następujących przesłanek: brak zagrożenia upadłością i konieczność opracowania programu naprawczego. Ten drugi punkt budził wiele wątpliwości, choć w praktyce nie było większych problemów.

Warunkiem skorzystania z ustawy było także niekorzystanie z pomocy publicznej na wyposażenie i doposażenie stanowisk pracy. Istniał wymóg 6-miesięcznej ochrony pracowników po zakończeniu programu. Przedsiębiorcy wskazywali, że ten ostatni element ograniczał dostęp do wsparcia, ponieważ w momencie niepewności na rynku trudno liczyć na to, by przedsiębiorcy godzili się na zaciąganie zobowiązań aż na kolejne 6 miesięcy.

Warto ratować każde miejsce pracy.

W statystykach poprzednia ustawa antykryzysowa przedstawia się następująco: ogółem złożono prawie 200 wniosków, które przewidywały objęciem pomocą 12 365 osób. Można powiedzieć, że w skali kraju to mało,

W ramach poprzedniej ustawy antykryzysowej ogółem złożono prawie 200 wniosków, które objęły pomocą 12 365 osób. Można powiedzieć, że w skali kraju to mało, ale przecież każde miejsce pracy jest cenne.

ale przecież każde miejsce pracy jest cenne. Ostateczna liczba pracowników objętych programem, którym wypłacono świadczenia z tytułu przestoju ekonomicznego lub obniżonego wymiaru pracy, to 7 241 osób, natomiast z dofinansowania kosztów szkoleń i studiów podyplomowych skorzystało 1 161 osób. Instrumenty te w porównaniu do stosunkowo elastycznego czasu pracy, wprowadzonego na mocy porozumień w 1 070 przedsiębiorstwach, miały niewielkie oddziaływanie. Jako przyczynę najczęściej wskazywano, że kryzys w 2010 r. okazał się już nie tak istotny, sytuacja ekonomiczna zaczęła się poprawiać i nie było potrzeby korzystania z tego instrumentu itp. Drugim elementem, na który przedsiębiorcy zwracali uwagę, jest to, że zwłaszcza w 2010 r. ta dostępność instrumentów rynku pracy była na tyle szeroka i duża, że woleli oni korzystać z pomocy urzędów pracy niż z narzędzi ustawy antykryzysowej.

Dyskusyjny okres ochrony pracowników. Zapisy związane z koncepcją naprawczą i ze szczególną ochroną utrzymywane przez 6 miesięcy od momentu zakończenia pomocy powodowały, że program poprzedniej ustawy antykryzysowej zniechęcał. Dlatego resort pracy wyciągnął wnioski i przygotował projekt bez owych negatywnych elementów.

Po pierwsze, w nowej ustawie środki na ochronę miejsc pracy mają pochodzić z FGŚP. Chodzi o dwie formy. Pierwszą jest możliwość ograniczenia czasu pracy pracownika maksymalnie do połowy. Druga dotyczy przestoju ekonomicznego. Program ten, co do zasady, może być stosowany przez 6 miesięcy, a pomoc jest udzielana na zasadach *de minimis*. Kryterium dostępu do tej formy pomocy jest wystąpienie spadku obrotów gospodarczych, rozumianych jako sprzedaż towarów lub usług, liczony w ujęciu ilościowym lub wartościowym, łącznie nie mniej niż o 15 proc., obliczony jako stosunek łącznych obrotów w ciągu 6 kolejnych miesięcy w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku o przyzna-

nie świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy, finansowanych z Funduszu, do łącznych obrotów z analogicznych 6 miesięcy w okresie 12 miesięcy przed okresem 12 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku. Kryteria zostały zatem „poluzowane”. Jeśli chodzi o spadek obrotów, to początkowo przyjęte zostało kryterium 20 proc. spadku, ale obniżono je do 15 proc.

Kryterium dostępu do programu jest też brak zaległości w zobowiązaniach publicznoprawnych, ale projekt daje możliwość dostępu wtedy, gdy złożona zostanie informacja o sposobie spłaty zaległości. Nie może być też przesłanek do ogłoszenia upadłości.

Nowa ustawa antykryzysowa przewiduje świadczenia na częściowe zaspokojenie wynagrodzeń pracowników za czas przestoju ekonomicznego, częściowe zrekompensowanie obniżenia wymiaru czasu pracy, opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne pracowników należne od pracodawcy. Jeśli chodzi o świadczenie, które jest przyznawane w przypadku ograniczenia wymiaru czasu pracy, to w myśl projektu ustawy pracownik ma otrzymywać świadczenie na częściowe zrekompensowanie wynagrodzenia z tytułu obniżenia wymiaru czasu pracy do wysokości 100 proc. zasiłku (tj. 794,20 zł), zwiększonego o wysokość składek na ubezpieczenia społeczne, należnych od pracownika, w wysokości proporcjonalnej do obniżonego wymiaru czasu pracy pracownika, z uwzględnieniem wymiaru czasu pracy pracownika przed jego obniżeniem, oraz wynagrodzenie finansowane ze środków przedsiębiorcy – w łącznej wysokości co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, z uwzględnieniem wymiaru czasu pracy pracownika przed jego obniżeniem.

W przypadku przestoju ekonomicznego pracownikowi przysługuje świadczenie na częściowe zaspokojenie wynagrodzenia pracownika za czas przestoju ekonomicznego, do wysokości 100 proc. zasiłku, zwiększonego o wysokość składek na ubezpieczenia społecz-

ne należnych od pracownika, w wysokości proporcjonalnej do przestoju ekonomicznego, z uwzględnieniem wymiaru czasu pracy pracownika, oraz wynagrodzenie finansowane ze środków przedsiębiorcy – w łącznej wysokości co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalonego na podstawie przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, z uwzględnieniem wymiaru czasu pracy pracownika.

Wszelkie kwestie związane z dostępem i organizacją pomocy będą realizowane przez marszałka województwa. W poprzedniej ustawie rolę tę pełniło Krajowe Biuro FGŚP przy pomocy 16 biur terenowych FGŚP. Maksymalnie zostały uproszczone procedury. Przewidziano dość szybkie tryby na rozpatrzenie wniosku, na uzyskanie ewentualnych dodatkowych informacji. Chodzi o to, by pomoc mogła być przyznana szybko.

Wsparcie także na szkolenia. Do form pomocy dopisano, na wniosek partnerów społecznych, kwestię szkoleń. Przedsiębiorcy zwrócili także uwagę, że w poprzedniej ustawie nie korzystano z tego rozwiązania.

Bardzo ważnym elementem jest ograniczenie okresu ochrony stosunku pracy. Został on ograniczony do 3 miesięcy od zakończenia programu. W momencie niepewności nie należy bowiem nakładać na pracodawców nadmiernych zobowiązań. Potencjalnie może się zdarzyć, że pomimo tych przejściowych trudności, firma nie poradzi sobie także po zakończeniu programu i będzie potrzebna jej restrukturyzacja. Jeżeli sytuacja gospodarcza się nie zmieni, a firma ogłosi upadłość, wówczas konieczne będzie wypłacanie świadczeń pracowniczych, co doprowadzi do podwójnego obciążenia FGŚP.

Warto też zaznaczyć, że przyjmując zapisy nowego projektu ustawy, odblokowany został dostęp przedsiębiorców do instrumentów pomocowych, nie wyłączając tych, którzy korzystali np. ze środków Funduszu Pracy na wyposażenie czy doposażenie stanowisk pracy z zastrzeżeniami określonymi w usta-

wie. Oczywiście, w tym wypadku obowiązują regulacje związane z pomocą de minimis.

Uruchamianie na wniosek. Największą kłopotą niezgody w konsultacjach z partnerami był sposób uruchamiania tego programu. W pierwotnym założeniu miała obowiązywać zasada wprowadzająca ten mechanizm na stałe do obowiązujących przepisów. W ten sposób, gdyby pojawiały się trudności gospodarcze na rynku pracy, minister pracy, w porozumieniu z ministrem gospodarki, występowałby z wnioskiem do Rady Ministrów, biorąc pod uwagę dwie przesłanki: po pierwsze, sytuację gospodarczą, po drugie – możliwości Funduszu.

Część partnerów związkowych chciała, by ta ustawa była automatycznie odblokowywana w momencie zaistnienia parametrów określonych w ustawie. Tyle że i ekonomiści, i eksperci twierdzą, że nie ma takich parametrów, które zdefiniują kryzys czy spowolnienie gospodarcze. Tym bardziej, że spowolnienie dotyczy niektóre branże w specyficzny sposób.

Drugi element, który trzeba brać pod uwagę uruchamiając program, to sytuacja finansowa FGŚP. Jego środki pochodzą ze składek pracodawców i mają chronić roszczenia pracownicze w przypadku niewypłacalności firmy. Corocznie umarzane są setki milionów złotych zobowiązań, które pracodawcy mają wobec Funduszu, a których nie są w stanie spłacić z powodu upadłości. Dlatego obecnie można mówić realnie o 2 mld zł, z czego 400 mln przeznaczone zostanie na program pomocy firmom w kryzysie w 2013 i 2014 r. i dodatkowe 100 mln zł z Funduszu Pracy na dofinansowanie szkoleń.

Poszukując kompromisu, resort pracy zaproponował, by w tym roku ze względów czasowych program był uruchamiany na mocy ustawy, bez potrzeby występowania z wnioskiem przyjmowanym przez Radę Ministrów. Natomiast w okresie późniejszym będzie stosowany mechanizm, w którym minister właściwy do spraw pracy po zasięgnięciu opinii Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych na temat sytuacji na krajowym rynku pracy przedstawi Radzie Ministrów informację

TABELA. 1 Dane dotyczące realizacji ustawy z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców (Dz.U. Nr 125, poz. 1035, z późn. zm.) od początku działania ustawy

Wyszczególnienie			Z tytułu przestoju ekonomicznego	Z tytułu obniżonego czasu pracy	z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne	Ogółem 2009	Ogółem 2010	Ogółem za 2011	Ogółem za lata 2009–2011
Od początku działania ustawy	Wnioski złożone	Ilość	x	x	x	102	74	19	195
		Kwota wnioskowanej pomocy na wypłatę świadczeń (w tys. zł)	9 614,8	9 072,9	3 152	17 131	3 330	1 378,7	21 840
		Liczba osób do objęcia wypłatą świadczeń	6 989	5 376	x	9 230	2 345	790	12 365
	Zawarte umowy	Ilość	x	x	x	38	63	18	119
		Kwota wypłaconych świadczeń (w tys. zł)	3 934,7	2 892,1	1 072,1	936	5 792	1 170,9	7 898,9
		Liczba osób, którym wypłacono świadczenia	4 829	2 495	x	2 696	6 591	541	7 241
	Wydatkowane środki Funduszu Pracy na dofinansowanie kosztów szkoleń i studiów podyplomowych, na podstawie zawartych umów	Wartość (tys. zł)	x	x	x	-	1 516,1	468,6	1 984,7
		Liczba pracowników	x	x	x	-	1 075	86	1 161

Źródło: Departament Funduszy MPiPS.

na temat dynamiki stopy bezrobocia na poziomie krajowym oraz bieżącą informację o wynikach w gospodarce, sporządzoną w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki. Parametrem monitorowania przez ministra pracy sytuacji na rynku pracy będzie dynamika stopy bezrobocia rejestrowanego. Jeżeli w kolejnych dwóch miesiącach dynamika zmian będzie równa lub wyższa niż 7 proc., minister podejmie inicjatywę związaną z uruchamianiem programu.

Wzorcowe konsultacje. Biorąc to wszystko pod uwagę, procedowanie nad omawianym projektem należy uznać za wzorcowe. Po pierwsze, wykorzystano i wyciągnięto wnioski z poprzednio obowiązujących regula-

cji. Po drugie, dialog był naprawdę intensywny, na bieżąco były przedstawiane i analizowane uwagi oraz nanoszone poprawki. Mimo to projektu nie poparły dwie organizacje związkowe, uznając, że nie spełnia on ich oczekiwań. Po przejściu całej drogi legislacyjnej ustawa antykryzysowa ma wejść w życie z końcem drugiego kwartału, a pomoc będzie udzielana do czerwca 2014 r. w ramach środków przewidzianych ustawą na lata 2013 i 2014. Po 30 czerwca 2014 r. pomoc będzie uruchamiana po wydaniu rozporządzenia Rady Ministrów określającego kwotę pomocy, która może być udzielona na podstawie ustawy ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Funduszu Pracy w danym roku oraz okres stosowania tej pomocy. ■

Bieżące potrzeby rynku pracy oraz spójnego rozwoju społeczno-ekonomicznego wskazują na konieczność wykorzystania różnych dostępnych rozwiązań, w tym także elastycznych sposobów organizowania pracy i czasu pracy



Lucyna Machol-Zajda

Rozwiązania o czasie pracy w kontekście zarządzania wiekiem

Powodzenie podejmowanych działań i najlepsze wykorzystanie czasu pracy zależy w dużym stopniu od przekonania pracodawców i pracowników o celowości wprowadzania zmian i umiejętnego wykorzystania najlepiej dobranych do konkretnych warunków elastycznych rozwiązań.

Implementacja optymalnych modeli czasu pracy spełniających zasadę „win-win”, czyli korzystnych dla pracowników i pracodawców, powinna opierać się na negocjacjach partnerów społecznych.

Zaangażowana współpraca wszystkich zainteresowanych stron umożliwia nie tylko konstruktywne wprowadzanie w życie elastycznych form organizacyjnych, ale równocześnie zwiększa stopień akceptacji dla nowych regulacji.

W okresie ostatnich 20 lat rozwiązania w zakresie organizacji czasu pracy ewoluowały w wyniku oddziaływania różnorodnych czyn-

ników, wśród których wymienić należy: nowe technologie, globalizację, restrukturyzację i przekształcenia organizacyjne firm, zwiększone znaczenie usług, wzrost różnorodności kadr pracowniczych i związane z tym bardziej zindywidualizowane style życia pracowników i postaw wobec kariery zawodowej¹.

Polityczne hasło wzrostu i zatrudnienia. Elastyczność czasu pracy stała się w ostatnich latach jednym z głównych haseł polityki wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Jej upowszechnianie ma przynieść pozytywne efekty makro- i mikroekonomiczne, a także społeczne. Zarówno w odnowionej Strategii Lizbońskiej, strategii Europa 2020, koncepcji *flexicurity*, strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Krajowych Programach Reform, jak i we wdrażanych pakietach antykryzysowych i programach dotyczących aktywnego starzenia się i wielu innych dokumentach programowych uwydatniono znaczenie elastyczności czasu pracy w szybko zmieniającym się świecie.

W wielu dokumentach zwrócono uwagę na elastyczne formy organizacji pracy i czasu pracy, widząc w nich szansę na poprawę jej jakości, konkurencyjności, wzrost zatrudnienia, integrację społeczną oraz łatwiejsze godzenie pracy z życiem pozazawodowym pracowników.

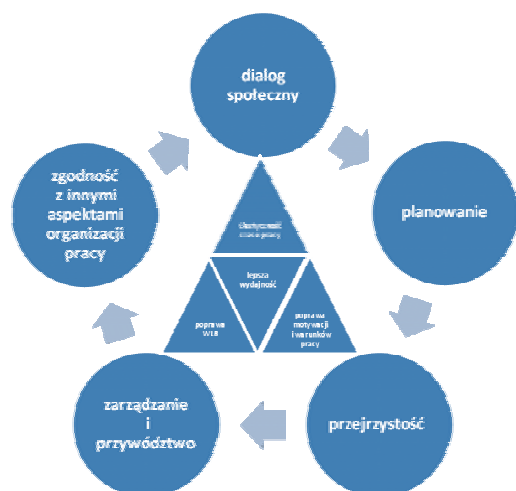
Elastyczne formy pracy postrzegane są coraz częściej jako pożądana forma reakcji na aktualne wyzwania rynku pracy.

Jednocześnie coraz częściej eksperci i partnerzy społeczni zgłaszają zastrzeżenia i obawy związane z niewłaściwym rozumieniem pojęcia elastyczny czas pracy, nieprawidłowym wprowadzaniem w życie zmian (brak znajomości procedur), a także złym wykorzystywaniem elastyczności w pracy.

Dotychczasowe doświadczenia i wyniki wielu badań potwierdzają tezę, że terminowi elastyczność nadaje się odmienne treści, utożsamia atypowe rozwiązania z elastycznymi, co niezwykle utrudnia prawidłowy dialog i poszukiwanie najlepszych sposobów organizacji pracy i czasu pracy.

Zasadniczą cechą charakterystyczną elastyczności czasu pracy jest zdolność do kształtowania godzin pracy przez pracodawcę albo pracownika, albo obydwie strony. Elastyczność czasu pracy może być postrzegana z perspektywy pracodawcy albo perspektywy pracownika.

WYKRES 1. Trójkątna relacja: elastyczność czasu pracy, równowaga praca-życie pozazawodowe, poprawa motywacji i warunków pracy



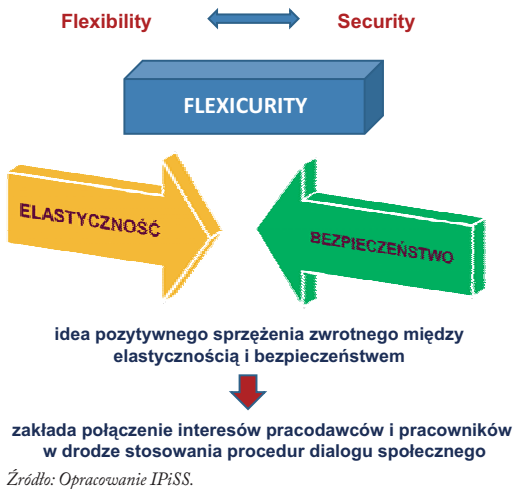
Źródło: Eurofound (2012): Organisation of working time: Implications for productivity and working conditions.

Pozytywne argumenty na rzecz uelastycznienia organizacji i czasu pracy nie przesądzają, które z możliwych do zastosowania rozwiązań powinny być w praktyce preferowane.

Istnieje już niezwykle bogate menu sprawdzonych i wykorzystywanych elastycznych modeli czasu pracy, ale wdrożenie ich w warunkach zróżnicowanych preferencji pracowników i pracodawców oraz zróżnicowanych zadań firm nie jest zadaniem łatwym². Każde wdrożenie nowego rozwiązania z zakresu organizacji pracy i czasu pracy wymaga odpowiednich procedur, które muszą uwzględniać działania diagnostyczne, dialog społeczny, testowanie, zaangażowanie i gotowość do eksperymentowania oraz modyfikowania testowanych rozwiązań. Ocena plusów i minusów poszczególnych rozwiązań jest także dość skomplikowana i wymaga odrębnego podejścia. Elastyczne rozwiązania pożyteczne dla jednych, dla drugich mogą okazać się szkodliwe i nie do przyjęcia, a także nie będą sprzyjały tworzeniu liczniejszych i lepszych jakościowo miejsc pracy.

Sama dostępność elastycznych sposobów organizacji pracy i czasu pracy, większa autonomia i kontrola nad własną pracą, możliwość dostosowania swoich godzin pracy do potrzeb osobistych i rodzinnych są doceniane przez pracowników i zyskują ich pozytywną ocenę. Wiele firm, dostrzegając korzyści płynące z elastycznych rozwiązań, skutecznie je wykorzystuje, podnosząc swoją efektywność i stwarzając przyjazne dla pracowników miejsca pracy.

Natomiast narzucona i niekorzystna dla pracowników elastyczność zawsze będzie odbierana jako rozwiązanie negatywne, pogarszające dotychczasowe warunki pracy i jakość pracy oraz będzie budziła obawy, o których była mowa wcześniej. W takich przypadkach pracownicy preferują regularne i sztywne godziny pracy, traktując je jako zabezpieczenie (ochronę) przed niedogodnymi i nieprzewidywalnymi często atypowymi godzinami pracy (badania Eurofund 2007, 2009, 2011)³. Praktyka wydłużania czasu pracy lub jego skracania (przy braku możliwości wyboru)⁴, jego zmienności, niepewności i nieprzewidywalności ma niewątpliwie znaczący i negatywny wpływ na zdrowie, równowagę życia zawodowego i pozazawodowego oraz ocenę jakości pracy i życia.

SCHEMAT 1. Idea *flexicurity*

Już pierwsze badania zrealizowane przez Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa i Zdrowia Pracowników pokazały, że dostępność niektórych elastycznych sposobów organizacji czasu pracy ma pozytywny wpływ na równowagę przez pracowników pracy i życia pozazawodowego, a także przysparza korzyści przedsiębiorstwom, pomagając im dostosować godziny pracy do natężenia zadań oraz prowadzi do uzyskania przez pracowników większej satysfakcji z pracy.

Obok analizy uzyskanych efektów płynących z zastosowania elastycznych sposobów organizacji pracy i czasu pracy zidentyfikowano preferowane przez pracowników rozwiązania. Najbardziej pożądanym rozwiązaniem było wprowadzenie wielu modeli⁵: ruchomego czasu pracy (jednej z najstarszych elastycznych form organizacji czasu pracy), kont czasu pracy, job-sharingu, skróconego czasu pracy, telepracy i elastycznego przechodzenia na emeryturę.

Pracodawcy dzięki wdrożeniu w swoich firmach powyższych rozwiązań organizacyjnych osiągnęli zmniejszenie płynności kadr, większą motywację i zaangażowanie pracowników, lepsze wykorzystanie czasu pracy, ograniczenie absencji chorobowej i w rezultacie wzrost wydajności.

Kolejne badania (Eurofound 2012) pokazały, że „trójkątna” relacja między elastycznością czasu pracy, lepszą równowagą pomiędzy pracą zawodową a życiem prywatnym oraz

poprawą motywacji i warunków pracy w sumie skutkuje lepszą wydajnością. Czynnikiem wzmacniającymi pozytywne relacje i w konsekwencji prowadzącymi do osiągania pożądanых efektów są: dialog społeczny, planowanie, przejrzystość, zarządzanie oraz zgodność z innymi aspektami organizacji pracy.

Równowaga praca – życie pozazawodowe. Obok wdrożenia (często wypracowanych w drodze dialogu społecznego) wielu pozytywnych i akceptowanych zarówno przez pracodawców, jak i pracowników elastycznych form organizacji pracy i czasu pracy pojawiło się wiele niestandardowych rozwiązań, dawniej nazywanych nietypowymi, a dzisiaj elastycznymi.

Biorąc pod uwagę wzrost zatrudnienia o charakterze niestandardowym, głęboką restrukturyzację gospodarek powodującą zmiany w stosunkach pracy, kryzys gospodarczy i finansowy, który stał się poważnym kryzysem zatrudnienia i wiązał się z utratą ogromnej liczby miejsc pracy, a także uwzględniając dotychczasowe komunikaty Komisji Europejskiej i biorąc pod uwagę wyniki wielu badań i analiz, Parlament Europejski przyjął rezolucję: „Nietypowe umowy, zabezpieczenie ścieżek rozwoju zawodowego i nowych form dialogu społecznego”⁶.

W rezolucji tej wezwano Radę Europejską do opracowania jasnych wytycznych oraz podjęcia konkretnych działań w celu zagwarantowania zatrudnienia godziwego i dobrej jakości. Zdecydowanie potępiono zastępowanie stałego stosunku pracy nietypowymi formami umów, które przyczyniają się do tworzenia gorszych i mniej pewnych warunków pracy, co odbywa się kosztem ogółu pracowników i konkurencji. Podkreślono, że istnieje uzasadniona obawa, że te negatywne praktyki mogą naruszać i destabilizować europejski model socjalny i wezwano państwa członkowskie oraz Komisję Europejską do długofalowej walki z takimi praktykami za pomocą wszelkich niezbędnych środków. Podobne stanowisko zajęto w sprawie pozornej działalności gospodarczej na własny rachunek. Wybór określonej formy zatrudnienia powinien być zawsze wyborem osobistym, a nie koniecznością podyktowaną zwiększającymi się ograniczeniami w dostępie do rynku

pracy dla niektórych grup lub brakiem wysokiej jakości miejsc pracy.

Parlament Europejski z zadowoleniem przyjął wprowadzenie w niektórych państwach członkowskich przepisów umożliwiających poprzez wdrażanie elastycznych rozwiązań godzenie obowiązków opiekuńczych z obowiązkami zawodowymi. W rezolucji wezwano Komisję Europejską i państwa członkowskie do aktywnego wspierania działań na rzecz równowagi praca – życie pozazawodowe (Work Life Balance – WLB) poprzez promowanie elastycznych warunków pracy, w tym prawa do urlopu, elastycznych godzin pracy, pracy w niepełnym wymiarze lub pracy w domu. Koniecznej aktualizacji na szczecelu europejskim, w świetle obecnego kryzysu, wymaga także podejście do *flexicurity* i ocena wdrażanych w praktyce rozwiązań. *Flexicurity* nie może funkcjonować w sposób właściwy bez silnej ochrony socjalnej oraz bez wsparcia dla osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku (podejmujących pierwszą pracę, powracających na rynek, zmieniających pracę lub kończących swoją aktywność zawodową).

Wymóg elastyczności i bezpieczeństwa oraz aktywna polityka rynku pracy nie wykluczają się wzajemnie, mogą się wzmacniać, jeśli zmiany będą wprowadzane w drodze dialogu społecznego (na różnych szczeblach). Korzystanie z doświadczeń innych oraz wymiana godnych naśladowania praktyk mogą okazać się pomocne przy wyborze najlepszych rozwiązań.

Główną formą zatrudniania pracowników zgodnie z przyjętą rezolucją powinny pozostać nadal bezterminowe umowy o pracę, a zawierane umowy powinny być elastyczne pod względem sposobu wykonywania pracy oraz bezpieczne pod względem ochrony i praw.

Elastyczna praca a zarządzanie wiekiem.

W pierwszym przewodniku europejskim odnoszącym się do kwestii zarządzania wiekiem (Walker 1999) dobra praktyka w zarządzaniu wiekiem jest definiowana jako działania zwalczające bariery wieku i (albo) promujące różnorodność.

Działania te mogą odnosić się do poszczególnych wymiarów (elementów) zarządzania

wiekem albo do bardziej ogólnej polityki zatrudnienia lub wykorzystywania zasobów pracy, które pomogą stworzyć środowisko, w którym poszczególni pracownicy będą wykorzystywać w pełni swój potencjał, nie będąc dyskryminowani ze względu na wiek. Dobra praktyka w jednym aspekcie organizacji pracy może współistnieć z pomijaniem lub złą praktyką w innych aspektach. W niewielu przypadkach zarządzanie wiekiem jest częścią całościowej polityki HR.

Zarządzanie wiekiem może być wdrażane nie tylko na szczecelu firmy, ale promowane przez ustawodawstwo i politykę władz publicznych.

Przyjęte w teorii i wykorzystywane w praktyce wymiary/składniki zarządzania wiekiem skłaniają decydentów i pracodawców do podejmowania konkretnych działań na różnych szczeblach. Należą do nich:

- Planowanie zatrudnienia i rekrutacja;
- Zarządzanie rozwojem i karierą zawodową (kształcenie, szkolenia, treningi, całonocna edukacja/LLL⁷, system nagród, płac, awansów);
- Transfer wiedzy między pokoleniami;
- Organizacja miejsca pracy (promocja zdrowia, ergonomia miejsca pracy, elastyczne godziny pracy i formy zatrudnienia, równowaga praca – życie pozazawodowe);
- Redeployment (przesunięcia pracowników na stanowiskach pracy w celu dostosowania zadań pracownika do jego możliwości, stanu zdrowia i perspektyw awansu);
- Rozwiązania emerytalne (stworzenie różnorodnych możliwości wyboru, elastyczne przejście na emeryturę, stopniowa redukcja godzin pracy).

Wszystkie zaprezentowane składniki zarządzania wiekiem są ze sobą ściśle powiązane i wymagają w praktyce holistycznego podejścia. Koncentracja na wybranych aspektach oraz grupach wiekowych, zawodowych, kwalifikacyjnych, płciowych może być etapem ku bardziej całościowemu podejściu do problematyki zarządzania wiekiem. Na przykład zagadnienia czasu pracy (długość/skala dzienna, tygodniowa, miesięczna, roczna/całonocna, rozkłady, formy, sposób wprowadzania zmian)

wiążą się ze wszystkimi wymiarami zarządzania wiekiem.

Analiza strategii i programów, a także działań praktycznych podejmowanych na szczeblu UE poszczególnych krajów, podmiotów regionalnych i lokalnych, aż do poszczególnych firm i ich pracowników, a także ich przedstawicielstw, pokazuje, że problematyka czasu pracy zajmuje niezwykle istotne miejsce. W optymalnej postaci zarządzanie wiekiem wykorzystuje podejście uwzględniające wszystkie etapy życia (*life course approach*) i zapewnia równe szanse wszystkim pokoleniom.

Rozkład okresów aktywności zawodowej jest znacznie większy ze zrozumiałych względów wśród kobiet niż mężczyzn. Na czas pracy kobiet silnie wpływają etapy ich życia, ale na wszystkich etapach życia zatrudnione kobiety przepracowują mniej płatnych godzin niż zatrudnieni mężczyźni. We wszystkich analizowanych w raporcie: „Working time and work-life balance in life course” krajach UE czas pracy kobiet skraca się w okresie rodzicielstwa. Ten etap w życiu kobiet jest jednym z kluczowych okresów dla integracji na rynku pracy. Zróżnicowanie czasu pracy kobiet w perspektywie całego życia jest większe zarówno w krajach Europy Północnej, jak i w pozostałych grupach krajów. W okresie rodzicielstwa pracownicy (choć rzadziej w państwach północnoeuropejskich) zgłaszają trudności w łączeniu pracy z życiem pozazawodowym i zachowaniem równowagi między tymi dwoma elementami.

Prawie 40 proc. pracowników w krajach UE wskazuje, że chciałoby zmienić swoje obecne godziny pracy. Preferencje związane z czasem pracy znacznie się różnią w perspektywie całego życia. Matki małych dzieci znacznie częściej niż mężczyźni mający dzieci w tym samym wieku deklarują chęć skrócenia czasu pracy. Na każdym etapie życia kobiety przeznaczają znacznie więcej czasu na nieodpłatne zajęcia domowe lub czynności związane z opieką (zróżnicowanie to jest najmniejsze na dwóch końcach cyklu życia, ale drastycznie rośnie na etapie rodzicielstwa – zatrudnione kobiety spędzają dwa razy więcej czasu na zajęcia domowe i czynności opiekuńcze niż zatrudnieni mężczyźni).

W ciągu życia zawodowego zmieniają się kwalifikacje, umiejętności, cechy pracowników, obciążenia pozazawodowe, a także stan zdrowia i kondycja psychofizyczna. Wszystkie te czynniki mają wpływ na jakość i rodzaj wykonywanej pracy. Z jednej strony mogą np. w starszym wieku maleć siły fizyczne i odporność albo możliwości poznawcze pracowników, a z drugiej strony kumulowana jest wiedza, doświadczenie, zdolności strategicznego myślenia, odpowiedzialność, zaangażowanie i niezawodność.

W europejskiej polityce, zwłaszcza w europejskiej strategii zatrudnienia, jednym z podstawowych zagadnień jest aktywizacja zawodowa osób starszych. Flagową inicjatywą strategii Europa 2020 jest Agenda dla nowych kwalifikacji i miejsc pracy. Podkreśla się w niej znaczenie wydłużenia aktywności zawodowej osób starszych i wzywa kraje członkowskie do koncentracji na całościowym kształceniu i kierowaniu rozwojem zawodowym, aby defaworyzowane na rynku pracy grupy, w tym osoby starsze, mogły odnosić z tego tytułu korzyści.

Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy (EU-OSHA) w ramach działań prowadzonych w związku z Europejskim Rokiem Aktywności Osób Starszych dostarczyła wielu dowodów na to, że aby ludzie mogli pracować dłużej, niezbędne jest podjęcie działań zarówno przez decydentów, jak i poszczególnych pracodawców poprawiających warunki pracy, czyniąc je bezpiecznymi i zdrowymi. Ważne miejsce w kluczowych ustaleniach opracowanych w raporcie „Stabilność zawodowa a starzejąca się siła robocza”⁸ zajmują kwestie czasu pracy, które muszą być wzięte pod uwagę w strategii zarządzania wiekiem w firmach.

Zrozumienie złożonych interakcji między organizacją czasu pracy a warunkami pracy może mieć kluczowe znaczenie dla europejskiej strategii zatrudnienia. Jednym z podstawowych założeń strategii „Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”⁹ jest uzyskanie 75 proc. wskaźnika zatrudnienia ludności w wieku 20–64 lat. W wielu państwach członkowskich wymaga to znacznego zwiększenia podaży kobiet i osób

SCHEMAT 2. Nietypowe warunki umów



Źródło: Opracowanie IPiSS.

w wieku 50+, zarówno pod względem ilościowym (uczestnictwo na rynku pracy), jak i intensywności (godziny pracy). Niektóre mechanizmy chroniące dawniej pracowników w starszym wieku przed uciążliwymi warunkami pracy zostały w widoczny sposób zniwelowane przez zmiany demograficzne i zmiany w organizacji pracy. Skutkuje to koniecznością rozwiązania kwestii organizacji pracy w kontekście starzenia się siły roboczej.

Wraz z wiekiem pracowników zmniejsza się aktywność zawodowa w odniesieniu do pracy nocnej i pracy w systemie zmianowym. Zmniejsza się także odsetek pracowników wykonujących szybko swoje zadania.

Aspekty równowagi między czasem pracy a życiem pozazawodowym wchodzą w interakcje z kluczowymi zagadnieniami związanymi z długością czasu pracy (zwłaszcza z długim czasem pracy) oraz niestandardowymi godzinami pracy i okresami odpoczynku wyrównawczego.

Trudności w godzeniu pracy z życiem pozazawodowym wzrastają wraz z wiekiem pracowników, zwłaszcza po 50. roku życia. Kobiety charakteryzuje znaczny spadek odporności na zmiany w przyjętych grafikach pracy, a także

często mówią o trudnościach w zwalnianiu się z pracy w celu załatwienia spraw osobistych.

Na podstawie analiz statystycznych przyjęto osiem podstawowych wskaźników warunkujących stabilność zatrudnienia: praca w systemie zmianowym i praca nocna, praca pod presją czasu, słabe dostosowanie godzin pracy do innych zobowiązań, mały zakres swobody w pracy, niedostateczne świadczenia socjalne w miejscu pracy, słabe perspektywy rozwoju zawodowego oraz brak bezpieczeństwa zatrudnienia. Pozycja wywołująca ból, praca w systemie zmianowym i praca nocna oraz słaba równowaga między życiem zawodowym a prywatnym to podstawowe czynniki, które warunkują panującą wśród pracowników w grupie wiekowej 50–59 lat opinię, że praca zagraża ich zdrowiu i negatywnie na nie wpływa. Około 30 proc. pracowników w omawianym przedziale wiekowym chciałoby pracować w mniejszym niż dotychczas wymiarze godzin, zwłaszcza w zawodach wymagających wysokich kwalifikacji.

Bariera utrudniająca uelastycznianie czasu pracy. Jedną z podstawowych barier utrudniających wdrażanie elastycznych form organizacji pracy i czasu pracy są postawy decy-

dentów, pracodawców i pracowników. Wprawdzie, jak pisze E. Aronson¹⁰, wśród psychologów społecznych nie ma zupełnej zgody, co do precyzyjnej definicji postawy. Większość badaczy zgadza się z poglądem, że jest to trwała ocena – pozytywna lub negatywna – ludzi, obiektów, idei¹¹. Na ocenę tę wpływają trzy komponenty: emocjonalny, poznawczy i behawioralny.

Pracownicy często obawiają się zmian, nie znają rozwiązań, np. ułatwiających godzenie pracy z obowiązkami pozazawodowymi, nie chcą być pracownikami drugiej kategorii, obawiają się utraty szans na rozwój i awans, mają trudności w samodzielnej organizacji czasu, nie mają żadnego wpływu na długość i rozkład czasu pracy.

Pracodawcy podobnie jak pracownicy nie znają rozwiązań, które mogliby wykorzystać z powodzeniem dla swojej firmy i pracowników, obawiają się utraty kontroli nad pracownikami, kosztów wdrożeniowych, często nie mają wsparcia zewnętrznego ani dobrych wzorców organizacyjnych. Niektóre bariery wynikają z niskiej kultury organizacyjnej: złych nawyków, niepisanych norm społecznych, słabej znajomości potrzeb załogi i poszczególnych grup pracowników, sposobów podejmowania decyzji.

Niestety, niewielka znajomość problematyki elastyczności oraz dostępnych form organizacji, a zwłaszcza procedur wdrażania elastycznych rozwiązań, w których doniosłą rolę odgrywa dialog społeczny, oczekiwanie na stworzenie ram prawnych (nie jest to warunek wystarczający), konserwatyzm i tradycjonalizm postaw, niejasności terminologiczne, a także brak popularyzacji dobrych praktyk, przyczyniają się do powolnego realizowania idei pracy bardziej elastycznej, korzystnej dla pracodawcy i pracownika oraz porozumienia między partnerami społecznymi.

W Polsce jedną z najpoważniejszych prawnych przeszkód w bardziej elastycznym organizowaniu rozkładów czasu pracy jest przyjęte w ustawodawstwie pojęcie doby pracowniczej. Zgodnie z art. 128 § 3 pkt 1 kp przez dobę należy rozumieć 24 kolejne godziny, poczynając od godziny, w której pracownik rozpoczyna

pracę zgodnie z obowiązującym go rozkładem czasu pracy. Wprowadzenie ustawowej definicji doby pracowniczej pozbawiło pracowników możliwości wyboru dogodnego dla siebie rozkładu czasu pracy. Warto tu wspomnieć, że dyrektywa 2003/88/WE nie wprowadza definicji doby pracowniczej, ani się też tym pojęciem nie posługuje. Na państwa członkowskie został nałożony jedynie obowiązek podjęcia niezbędnych kroków w celu zapewnienia minimalnego dziennego okresu wypoczynku w liczbie 11 nieprzerwanych godzin w okresie obejmującym 24 godziny.

Ustawowe definiowanie doby pracowniczej stanowi dość poważną prawną przeszkodę w stosowaniu w wielu zakładach pracy ruchomego czasu pracy i zmiennych godzin jej rozpoczynania. Systemy te umożliwiają rozpoczynanie i kończenie pracy w określonych przedziałach czasowych i swoboda wyboru przez pracownika godziny rozpoczęcia pracy w tej samej dobie pracowniczej jest uznawana za planowanie pracy w godzinach nadliczbowych.

Choć ruchomy czas pracy należy do najstarszych elastycznych form organizacji pracy i czasu pracy, i spełnia kryterium *win-win*, to przepis o dobie pracowniczej skutecznie ogranicza systemowe wprowadzenie tego systemu w polskich firmach. Nie można w tym miejscu nie wspomnieć, że pierwsze udane eksperymenty, potwierdzone materiałem empirycznym, testujące przydatność ruchomego czasu pracy w Polsce sięgają lat 70. ubiegłego stulecia. Polskie doświadczenia potwierdziły zalety tego elastycznego rozwiązania i byłibyśmy zapewne nadal wzorem dla innych państw europejskich, gdyby nie opór urzędników i sztywny przepis o 8-godzinny dzień pracy. Dziś często nie znamy ani prawidłowej definicji ruchomego czasu pracy, ani zasad jego funkcjonowania, nie wspominając o plusach i minusach tego rozwiązania.

Świadczy o tym dyskusja nad rządowym projektem nowelizacji ustawy – Kodeks pracy z 5 lutego 2013 r. Rządowa propozycja przewiduje wydłużenie okresu rozliczeniowego czasu pracy maksymalnie do 12 miesięcy w każdym

systemie czasu pracy oraz możliwość wprowadzenia w polskich firmach ruchomego czasu pracy. W aktualnych propozycjach przestano mówić o dobie pracowniczej jako barierze utrudniającej wprowadzanie w życie ruchomego czasu pracy, ale zaproponowane przez resort rozwiązanie napotyka na opór związków zawodowych. Jak podkreśla wiceprzewodniczący OPZZ Andrzej Radzikowski, ministerstwo pracy proponuje, by pracodawca mógł narzucić pracownikom różne godziny rozpoczynania pracy w poszczególne dni¹² lub by pracownik, na jego wniosek, mógł rozpocząć pracę w ustalonym przedziale czasowym. Te propozycje zdecydowanie kłócą się z ideą ruchomego czasu pracy, nie dają możliwości systemowego wprowadzenia klasycznego ruchomego czasu pracy (jako systemu organizacji czasu pracy), a więc rozwiązania wykorzystywanego z powodzeniem od kilkudziesięciu lat na całym świecie z pożytkiem dla pracodawców i pracowników. Związkowcy mają też wątpliwości dotyczące zliberalizowania zasad wprowadzania przerywanego czasu pracy. Przewiduje on możliwość wprowadzenia przerwy w pracy, niewliczanej do czasu pracy, w wymiarze przekraczającym 60 min, oraz obniżenie stawek za godziny nadliczbowe¹³.

Analiza barier utrudniających wprowadzanie i wykorzystywanie w praktyce elastycznego czasu pracy pokazuje, że jedynie właściwie dobrane, odpowiednio wdrażane i stosowane elastyczne rozwiązania przyniosą korzyści zarówno firmom (pracodawcom), jak i pracownikom.

wdrażania wraz z przykładami dobrych praktyk znajduje się w poradnikach przygotowanych w ramach projektu IW EQUAL „Elastyczny Pracownik – Partnerska Rodzina” autorstwa L. Machol-Zajda; D. Głogosz, „Elastyczne formy pracy – poradnik dla pracodawców” oraz „Elastyczne formy pracy – poradnik dla pracowników”, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2007.

- ³ *First European Quality of Life Survey: Time use and work-life options over the life course* (2007), European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions; Establishment Survey on Working Time and Work-Life Balance – ESWT.
- ⁴ Często pracownicy zatrudnieni w niepełnym wymiarze pracują w warunkach gorszych, są znacznie mniej zintegrowani z firmą, a także nie mają zbyt wielkich szans na szkolenia i robienie kariery zawodowej.
- ⁵ Każda z wymienionych form, choć ma tę samą nazwę, kryje za sobą różnorodne rozwiązania, dlatego możemy mówić o różnorodności form w ramach tego samego systemu organizacji czasu pracy.
- ⁶ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 lipca 2010 r.; Strasburg <http://www.europarl.europa.eu>.
- ⁷ LLL – Lifelong Learning Programme – Program „Uczenie się przez całe życie” jest kolejną inicjatywą (decyzją nr 1720/2006/WE na lata 2006–2013) w obszarze edukacji i nauki, którą przyjął Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej w dniu 15 listopada 2006 r.
- ⁸ European Working Conditions Survey / EWCS/ (2012): *Sustainable work and the ageing workforce*.
- ⁹ Nowa europejska strategia na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego pt. „Europa 2020” została zatwierdzona 17 czerwca 2010 r. na szczycie UE w Brukseli.
- ¹⁰ E. Aronson, T.D. Wilson, R.R.M. Akert, *Psychologia społeczna*. Serce i umysł, Zysk i S-ka Wydawnictwo, 1997.
- ¹¹ A.H. Eagly, S. Chaiken, *The psychology of attitudes*. Fort Worth, TX: Harcourt, Brace, & Janovich, 1993, ss. 794; M.P. Zanna, D. Albarracín, B.T. Johnson, *The Handbook of Attitudes*, 2005 Lawrence Erlbaum Associates.
- ¹² CIR podało, że nowe przepisy dotyczące ruchomego czasu pracy zakładają, że będzie można ustalać rozkłady czasu pracy uwzględniające różne godziny rozpoczynania pracy. W pierwszym wariantcie pracodawca będzie mógł wyznaczyć pracownikom różne godziny rozpoczynania pracy w poszczególne dni, z zachowaniem przepisów dotyczących wymiaru czasu pracy, odpoczynku dobowego i tygodniowego. W drugim wariantcie określany będzie przedział czasu, w którym pracownik powinien rozpocząć pracę (czyli zostanie określony czas, w jakim pracownicy powinni stawiać się do pracy). Warianty ruchomego czasu pracy powinny zostać uwzględnione w układzie zbiorowym lub w porozumieniu ze związkami zawodowymi.
- ¹³ Poselski projekt nowelizacji ustawy – Kodeks pracy: oprócz propozycji wydłużenia okresu rozliczeniowego czasu pracy do 12 miesięcy zakłada także m.in. możliwość wprowadzenia przerywanego czasu pracy. Zgodnie z proponowanymi przepisami pracodawca będzie mógł wprowadzić przerwę w pracy, niewliczaną do czasu pracy, w wymiarze przekraczającym 60 minut, z zachowaniem przepisów ochronnych w zakresie dobowego i tygodniowego odpoczynku, pod warunkiem, że pracownik złoży w tej sprawie indywidualny wniosek. Projekt przewiduje także obniżenie dodatków za pracę w godzinach nadliczbowych – ze 100 proc. do 80 proc. za pracę w godzinach nocnych, niedziele i święta oraz z 50 proc. do 30 proc. za nadgodziny w normalny dzień pracy.

¹ Eurofound (2012): Organisation of working time: Implications for productivity and working conditions. Overview Report (Raport przeglądowy przygotowany na podstawie analizy pięciu przypadków – wybranych firm z sektorów sprzedaży detalicznej i przemysłu samochodowego w trzech krajach (Belgia, Holandia, Węgry) oraz spotkań ekspertów i przeglądu literatury i badań European Working Conditions Survey (EWCS) i European Company Survey (ECS).

² Szeroki opis możliwych do zastosowania elastycznych form pracy, prawnych zasad ich wdrażania, zalet i wad z punktu widzenia pracowników i pracodawców, procedur

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz

*Tomasz Jegier, Ewa Rasteńska, Mariusz Zielonka
pod red. Grzegorza Baczeńskiego*

Elastyczne formy zatrudnienia a kreacja miejsc pracy

Elastyczny rynek pracy - uwagi wstępne. Elastyczność rynku pracy odnosi się do takich składowych elementów, jak podaż pracy, popyt na pracę oraz poziom płac. Elastyczny rynek pracy to taki, który szybko dostosowuje się do zmieniających się warunków gospodarczych, dzięki czemu zapewnia wysoki poziom zatrudnienia, niską stopę bezrobocia oraz cechuje się wysoką produktywnością pracy, co podnosi konkurencyjność gospodarki.

Wyróżnia się cztery aspekty elastyczności rynku pracy¹:

- **elastyczność poziomu zatrudnienia** (zewnątrzna) określa możliwości pracodawców w zakresie dostosowania stanu zatrudnienia do aktualnych potrzeb produkcyjnych. Składają się na nią łatwość zatrudnienia i zwalniania pracowników, możliwość zatrudnienia na czas określony oraz do pracy tymczasowej. Poziom tej elastyczności wyraża się mobilnością zasobów pracy pomiędzy pracodawcami;
- **elastyczność organizacji czasu pracy** (wewnętrzna) polega na możliwości modyfikowania przez pracodawców ilości i rozkładu czasu pracy bez zmiany liczby zatrudnionych. Odbyna się to zwykle poprzez zastosowanie nietypowych godzin pracy, nietypowych form zatrudnienia oraz systemów rozliczania czasu pracy;
- **elastyczność funkcjonalna** określa zdolność pracodawców do przesuwania pracownika

do innych zadań lub zmiany jego zakresu pracy. Służy ona lepszej adaptacji do zmian, pozwalając dostosować zadania wykonywane przez pracowników do zmian popytu lub stanu zatrudnienia. Służy także bardziej efektywnemu wykorzystaniu zasobów ludzkich i kapitałowych.

- **elastyczność płacowa** umożliwia pracodawcy różnicowanie wynagrodzeń w odpowiedzi na zmiany zachodzące na rynku pracy lub w warunkach konkurencyjnych. Obejmuje ona zmiany w wynagrodzeniu w zależności od wyników pracy danej osoby lub wyników przedsiębiorstwa. Pozwala motywować pracowników do zwiększenia wydajności pracy oraz dostosowywać koszty pracy do bieżącej sytuacji finansowej przedsiębiorstwa.

Poziom elastyczności w każdym z czterech wymienionych wyżej aspektów zależy od kształtu i sposobu funkcjonowania regulacji i instytucji rynku pracy. Uważa się, że instytucje i regulacje, które powstały w celu zwiększenia poziomu bezpieczeństwa socjalnego pracowników, mogą wpływać na zdolności dostosowawcze podmiotów gospodarczych, a tym samym na ogólny poziom elastyczności. Rozwój elastyczności niesie za sobą korzyści dla przedsiębiorstw, stwarzając lepsze możliwości dostosowań do zmian popytu lub fluktuacji kadrowych, a także pełnego wykorzystania nakładów kapitałowych. W ujęciu makroekonomicznym większa elastyczność to większe

przepływy na rynku pracy prowadzące do lepszego, bardziej produktywnego wykorzystania zasobów pracy. Podstawowymi czynnikami instytucjonalnymi wpływającymi na poziom elastyczności rynku pracy są regulacje w obszarze prawa pracy, w szczególności regulacje dotyczące ochrony zatrudnienia (ang. *Employment Protection Legislation – EPL*) oraz dopuszczania elastycznych form zatrudnienia.

Brak elastyczności pracy może nieść negatywne konsekwencje dla strony podażowej, czyli pracowników, powodując konieczność rezygnacji, jeśli praca nie może być świadczona według ustalonego, sztywnego schematu przewidzianego przepisami. Efektem tego jest, że nie pracują osoby np. wychowujące dzieci, opiekujące się osobami zależnymi, uczące się lub doksztalające się, chore, niepełnosprawne lub starsze, które mogłyby w mniejszym lub większym stopniu zaangażować się w pracę, o ile stworzono by im do tego właściwe warunki. Nie mogąc pogodzić pracy z życiem prywatnym, pozostają bierne, a potencjalne zasoby pracy – niewykorzystane. Postępująca globalizacja i wynikający z niej rosnący poziom konkurencji, a także dynamiczny rozwój technologiczny wymuszający wdrażanie innowacji i restrukturyzację produkcji, sprawiają, że konieczne jest dostosowanie regulacji w obszarze ochrony zatrudnienia. Restrykcyjne normy prawa pracy osłabiają bowiem pozycję konkurencyjną przedsiębiorstw na rynku światowym, co przy łatwości przenoszenia produkcji, skłaniać je może do wycofywania działalności gospodarczej z państw, w których koszty pracy lub warunki prowadzenia działalności są szczególnie uciążliwe, co wiąże się nieuchronnie z destrukcją miejsc pracy, prowadząc do wzrostu bezrobocia².

Porównanie międzynarodowe prawnej ochrony zatrudnienia. Jedną z miar określającą stopień elastyczności lub sztywności prawnej ochrony zatrudnienia jest indeks

EPL (*Employment Protection Index*) opracowany przez OECD. Indeks ten uwzględnia oba wymiary elastyczności prawa pracy, czyli stopień regulacji stosunku pracy oraz różnorodność jego form. Porównuje on stopień usztywnienia ustawodawstwa chroniącego zatrudnienie i obejmuje analizę:

- procedur i kosztów ponoszonych przy zwolnieniach pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony (waga = 5/12);
- procedur stosowanych przy zatrudnianiu pracowników na czas określony lub na podstawie umów tymczasowych (waga = 5/12);
- specyficznych wymogów związanych ze zwolnieniami grupowymi (waga = 2/12).

Powyższym składowym przyporządkowane jest 21 wskaźników zarówno cech mierzalnych regulacji rynku pracy (np. długość okresu wypowiedzenia), jak i cech jakościowych (np. stopień uciążliwości procedur formalnych).

Składnik odnoszący się do umów na czas nieokreślony obejmuje regulacje dotyczące indywidualnej ochrony przed zwolnieniem, w tym:

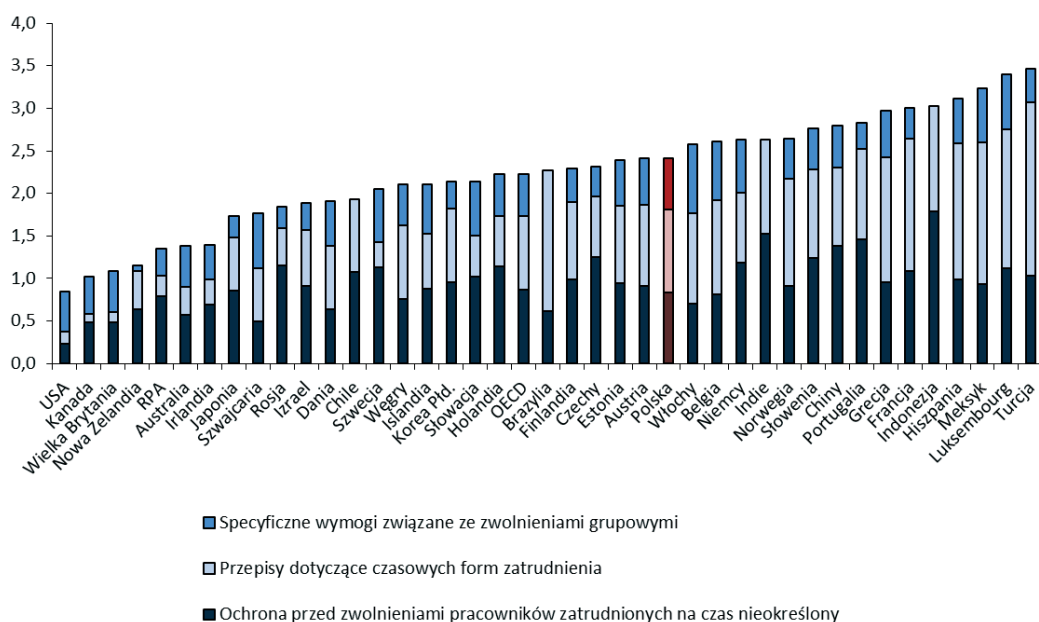
- niedogodności przy wypełnianiu formalności w związku ze zwolnieniem,
- długości okresu wypowiedzenia i wysokości odprawy należnej zwalnianemu pracownikowi oraz
- dopuszczalnych powodów zwolnienia wraz z postępowaniem w przypadku zwolnienia nieuzasadnionego.

Drugą składową indeksu EPL jest ocena regulacji umów nietypowych, czyli umów na czas określony i pracy tymczasowej. Kryteriami kwantyfikacji stopnia regulacji tych umów są:

- liczba dozwolonych ponowień,
- skumulowany czas ich trwania, a także
- zakres prac, gdzie możliwe w świetle prawa jest nawiązywanie tej formy stosunku pracy.

Począwszy od końca lat 90., w indeksie uwzględnia się także dodatkowe regulacje dotyczące zwolnień grupowych i odróżniające je od zwolnień indywidualnych. Oceny dokonuje się na podstawie:

WYKRES 1. Indeks EPL OECD w 2008 r. (w pkt)



Źródło: Opracowanie DAE MPiPS na podstawie danych OECD.

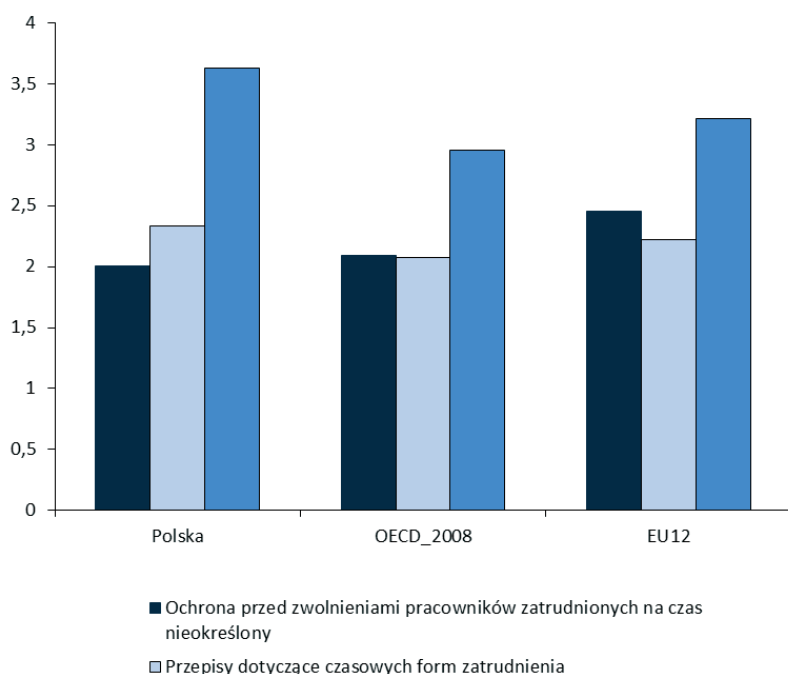
- definicji zwolnień grupowych, wysokości progu określającego zwolnienie jako grupowe, towarzyszących im procedur,
- wymogów informowania i uzyskiwania zgody strony trzeciej,
- okresu zanim zwolnienie wejdzie w życie,
- dodatkowych kosztów dla pracodawcy (wynikających m.in. z konieczności wypłaty odpraw).

Indeks mierzący stopień ochrony zatrudnienia, podobnie jak jego poszczególne wskaźniki składowe, przyjmuje wartości od 0 do 6. Na podstawie danych OECD możemy stwierdzić, że stopień ochrony pracowniczej w Polsce zbliżony jest do elastyczności regulacji obowiązujących w tym zakresie w innych krajach rozwiniętych. Najbardziej aktualne zestawienie obliczone jest na podstawie danych z 2008 r. Wartość indeksu dla Polski wyniosła w nim 2,41, co plasuje nasz kraj 0,18 punktu powyżej średniej dla krajów OECD (2,23). Stopień ochrony zatrudnienia dla państw strefy euro (obliczony jako średnia arytmetyczna wskaźników krajów, które były członkami strefy euro – EA12) w 2008 r. nieznacznie przewyższa EPL Polski, kształtując się na poziomie 2,48. Należy

podkreślić, że wartość polskiego indeksu zawierają skomplikowane i kosztowne wymogi stawiane przed pracodawcami w związku ze zwolnieniami grupowymi. Wartość tej składowej w 2008 r. wyniosła 3,63 punktu. Regulacje dotyczące zwolnień grupowych są najmniej elastyczne także wśród krajów europejskiej wspólnoty walutowej (3,22) oraz ogólnie w krajach OECD (2,96). Wpływ zwolnień grupowych na wartość przyjmowaną przez indeks zmniejsza niższa waga przyporządkowana temu obszarowi przez ekspertów OECD, tj. ~0,17, w porównaniu z ~0,42 dla pozostałych składowych.

Dane przedstawione na Wykresie 2. pokazują, że przepisy dotyczące ochrony przed zwolnieniami pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony w Polsce są bardziej elastyczne niż średnio w krajach strefy euro (2,01 wobec 2,45) oraz nieznacznie mniej przyjazne pracodawcom niż średnio w krajach OECD (2,09). W przypadku rozwiązań regulujących czasowe formy zatrudnienia, wskaźnik dla Polski w 2008 r. kształtował się na poziomie 2,33, nieznacznie powyżej średniej dla OECD (2,08) i EA12 (2,22), co negatywnie wpływa na popularność umów terminowych w naszym kraju.

WYKRES 2. Składowe indeksu EPL w 2008 r. dla Polski, krajów OECD oraz krajów strefy euro (w pkt)



Źródło: Opracowanie DAE MPiPS na podstawie danych OECD.

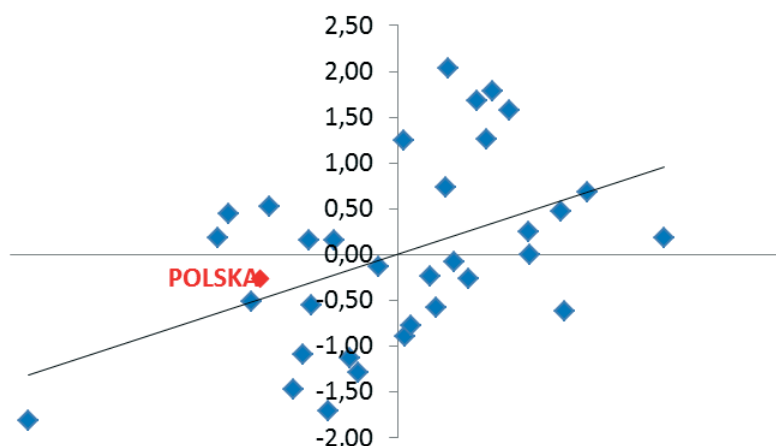
W porównaniu z danymi z 2003 r. nastąpiło niewielkie usztywnienie regulacji dotyczących zatrudnienia w Polsce (0,34 punktu) przy wzroście wśród państw OECD średnio o 0,12 punktu. Wzrost indeksu był spowodowany zwiększeniem ochrony zatrudnienia osób świadczących pracę na podstawie umów czasowych. Było to wynikiem konieczności dostosowania polskiego prawa pracy do regulacji unijnych, co wiązało się z koniecznością przywrócenia wymogu konwersji trzeciej umowy na czas określony w umowę na czas nieokreślony. W analizowanym okresie zmniejszył się natomiast zakres specyficznych wymogów stawianych pracodawcom przy zwolnieniach grupowych (spadek z 4,13 na 3,63 punktu). Ochrona pracowników indywidualnych z umowami na czas nieokreślony utrzymała się na poziomie około 2 punktów (2,01 w 2008 r. wobec 2,06 pięć lat wcześniej).

Analizy przeprowadzone na podstawie danych OECD wskazują, że występuje negatywny związek między poziomem ochrony zatrud-

nienia mierzonym indeksem EPL a wskaźnikami zatrudnienia. Szczególnie istotny wpływ na poziom zatrudnienia mają regulacje umów czasowych, gdzie współczynnik korelacji wystandaryzowanych wartości wynosi 0,6. Oznacza to, że bardziej elastyczne regulacje w obszarze umów na czas określony sprzyjają wzrostowi zatrudnienia. Zależność tą przedstawiono na Wykresie 3.

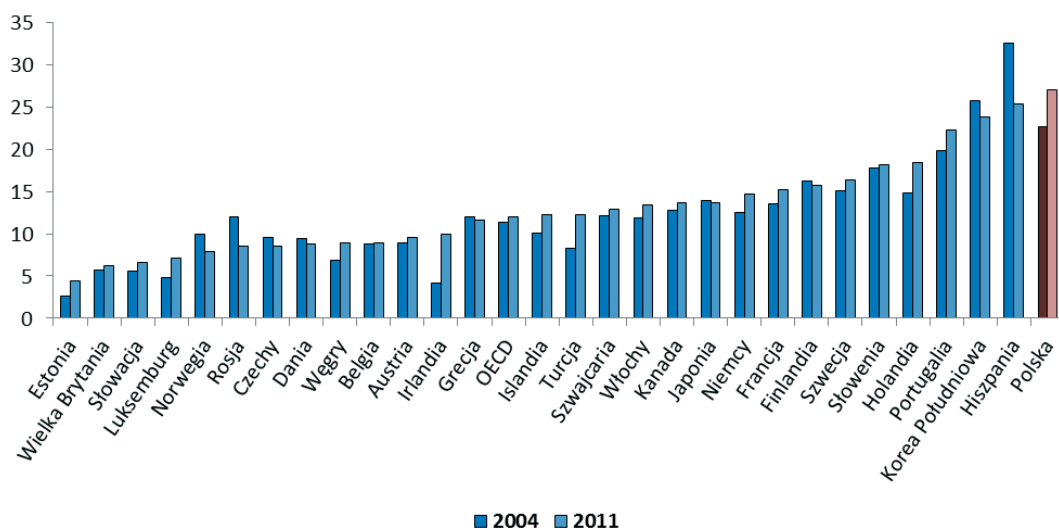
Umowy na czas określony stały się w Polsce podstawową ścieżką wejścia na rynek pracy, zarówno dla osób młodych, jak i tych, którzy próbują odzyskać zatrudnienie po okresie bezrobocia lub nieaktywności. Skala zatrudnienia na umowy czasowe należy w Polsce do najwyższych w krajach OECD (por. Wykres 4.). W 2011 r. udział umów terminowych wyniósł 27 proc. przy średniej OECD na poziomie 12 proc. Należy jednak pamiętać, że dane te dotyczą wszystkich form zatrudnienia na czas określony, także umów cywilnoprawnych, które nie są brane pod uwagę przy ocenie elastyczności umów kodeksowych.

WYKRES 3. Zależność między elastycznością regulacji zatrudnienia (oś Y) a wskaźnikiem zatrudnienia ogółem (oś OX) w krajach OECD (dane 2008 r.)



Źródło: Opracowanie DAE MPiPS na podstawie danych OECD.

WYKRES 4. Udział umów na czas określony wśród pracujących ogółem, w krajach OECD (w %)

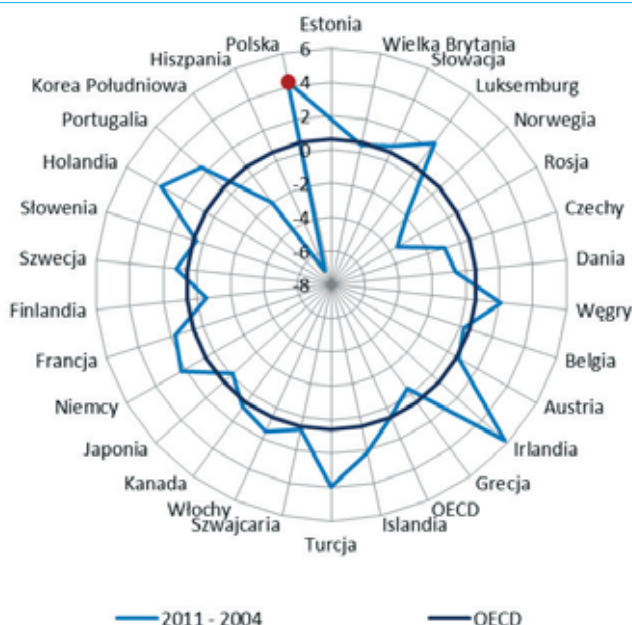


Źródło: Opracowanie DAE MPiPS na podstawie danych OECD.

W porównaniu z 2004 r. Polska zanotowała wzrost wykorzystania umów terminowych o ponad 4 pkt proc., wyprzedzając tym samym dotychczasowego lidera – Hiszpanię oraz Koreę Południową. Najwyższy wzrost wykorzystania umów czasowych zanotowała jednak Irlandia, która podwoiła skalę stosowania tej formy zatrudnienia, odnotowując wzrost z 4 proc. do niespełna 10 proc. Zmiany w poszczególnych krajach przedstawia szczegółowo Wykres 5.

Zgodnie z raportem kwartalnym o rynku pracy NBP³ osoba zatrudniona na czas określony ma 3,5-krotnie większe szanse zawarcia w ciągu roku od badania umowy na czas nieokreślony niż osoba bezrobotna. Zatrudnienie na umowę czasową nie jest więc czynnikiem prowadzącym do segmentacji rynku, jak to jest podnoszone w przypadku umów cywilnoprawnych. Trwałość umów terminowych, choć niższa w stosunku do tych zawieranych na czas

WYKRES 5. Zmiana udziału zatrudnienia na podstawie umów terminowych w ogólnym poziomie zatrudnienia 2004–2011, w krajach OECD (w p.p.)



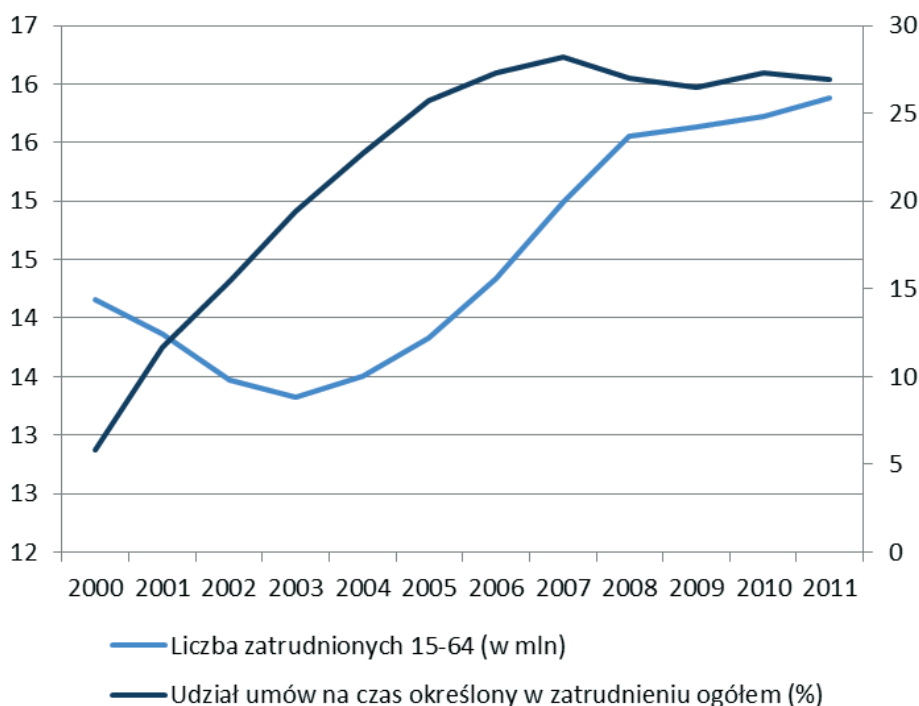
Źródło: Opracowanie DAE MPiPS na podstawie danych OECD.

nieokreślony, to jednak w porównaniu do spowolnienia z lat 2002–2003 znacząco wzrosła (o 50 proc.). Prawdopodobieństwo utraty pracy w ciągu roku od zawarcia umowy w przypadku umów terminowych wynosi około 6 proc., podczas gdy w przypadku umów na czas nieokreślony poniżej 2 proc. Relatywnie wyższe prawdopodobieństwo utraty pracy w przypadku umów czasowych związane jest nie tylko z ich rozwiązywaniem, ale także z ich wygasaniem, co w części przypadków może oznaczać „pożądane” zakończenie współpracy przez samego pracownika.

Powyższe wnioski potwierdzają analizy przedstawione w raporcie OECD⁴, w którym, w sposób pogłębiony, poddano analizie wpływ pracy w oparciu o niestandardowe formy umów na prawdopodobieństwo przejścia do stałego zatrudnienia. Autorzy starali się rozstrzygnąć kwestię, czy w przypadku osób pracujących w oparciu o elastyczne formy zatrudnienia mamy do czynienia ze zjawiskiem retencji, czyli zablokowania możliwości przejścia do pracy standardowej, czy też przeciwnie, prawdziwa jest hipoteza *stepping-stones*, zgodnie

z którą zatrudnienie zwiększa szanse na otrzymanie stałego zajęcia, niezależnie od typu umowy, w oparciu o którą świadczona jest praca. Prawdopodobieństwo przejścia w ciągu roku z nietrwałego zatrudnienia do standardowej pełnoetatowej umowy na czas nieokreślony, spośród trzech analizowanych kategorii, najwyższe jest wśród pracowników na umowach czasowych, wynosi około 35 proc. W przypadku pracy w niepełnym wymiarze czasu, prawdopodobieństwo różni się w zależności od płci, dla mężczyzn wynosi około 21 proc., podczas gdy dla kobiet ~15 proc. Najniższe prawdopodobieństwo przejścia do stałego zatrudnienia dotyczy osób samozatrudnionych (~6 proc.). Dla porównania, prawdopodobieństwo znalezienia w ciągu 12 miesięcy standardowej pracy przez osoby bezrobotne wynosi 17 proc., w przypadku mężczyzn, oraz 13 proc., w przypadku kobiet. Wskaźniki obliczone dla Polski są nieznacznie niższe od średniej OECD, wynosząc: ~30 proc., w przypadku umów terminowych, oraz ~18 proc., w przypadku pracy w niepełnym wymiarze czasu, niezależnie od płci.

WYKRES 6. Wpływ wzrostu wykorzystania umów terminowych (prawa oś) na wzrost liczby pracujących w Polsce (lewa oś) w latach 2000–2011



Źródło: Opracowanie DAE MPiPS na podstawie danych Eurostatu.

Pozytywny wpływ umów na czas określony na zatrudnienie potwierdzają dane Eurostatu, zgodnie z którymi na przestrzeni lat 2000–2008 silnemu wzrostowi udziału wykorzystania umów czasowych (z 5,8 proc. do 28,2 proc.), a więc najbardziej popularnej wśród polskich pracodawców elastycznej formy zatrudnienia, towarzyszył rekordowy wzrost poziomu zatrudnienia. W czasach spowolnienia gospodarczego popularność wykorzystywania umów terminowych spadła na rzecz umów cywilnoprawnych.

Przegląd elastycznych form zatrudnienia w polskim prawodawstwie. Wykorzystanie w gospodarce nowoczesnych rozwiązań technicznych i organizacyjnych zarówno w obszarze produkcji, jak i dystrybucji, które to przełożyły się na wzrost wydajności pracy, doprowadziło do tzw. bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego. W sytuacji spowolnienia gospodarczego, a nawet zmniejszenia

szczenia produktu krajowego w części krajów wysokorozwiniętych, naturalną konsekwencją było zmniejszenie popytu na pracę. Antidotum na wzrost bezrobocia może być szerokie wykorzystanie elastycznych form zatrudnienia, które pozwalają dostosować zakres i sposób świadczenia pracy do zmieniającego się otoczenia. Elastyczne zatrudnienie wewnątrz przedsiębiorstwa to efektywne wykorzystywanie zasobów pracy, w tym optymalne gospodarowanie czasem pracy osób zatrudnionych w organizacji. Elastyczne formy zatrudnienia to takie, które pozwalają na nieregularne rozkłady rzeczywistego czasu pracy, dostosowane do zmiennego zapotrzebowania na określony typ kwalifikacji czy sezonowości zadań również w krótkich okresach. Mogą być szerzej stosowane dzięki rozwojowi technologii informatycznych i telekomunikacyjnych, globalizacji procesów gospodarczych oraz ekspansji sektora usługowego.

W prawie polskim istnieje swoboda kształtowania stosunków prawnych opartych na umowie, zgodnie z wolą stron, o ile nie narusza to zasad porządku prawnego. Dotyczy to również prawnych podstaw świadczenia pracy. Praca może być świadczona na podstawie różnorodnych stosunków prawnych, takich jak:

- stosunek pracy,
- stosunki cywilnoprawne (umowa zlecenia, umowa o dzieło, umowa agencyjna).

Należy również wspomnieć o formule świadczenia pracy w ramach działalności gospodarczej prowadzonej na własny rachunek, tzw. samozatrudnienie.

Elastyczne formy zatrudnienia obejmują rozwiązania w zakresie m.in.:

- miejsca wykonywania pracy (praca zdalna),
- organizacji czasu pracy (sposób rozliczania czasu pracy),
- sposobu wynagradzania (płaca uzależniona od efektów),
- podziału pracy (współdzielenie stanowiska pracy, tzw. *job-sharing*)⁵.

Elastyczność prawa pracy opiera się na dwóch głównych elementach, tj. elastycznych podstawach wykonywania pracy (np. umowy na czas określony) oraz elastycznej organizacji pracy (np. zadaniowy system czasu pracy, praca w niepełnym wymiarze, telepraca).

Umowy terminowe

Umowy terminowe zawiera się na z góry określony okres, oznaczony konkretną datą lub czasem wykonania określonej pracy. Prawo polskie wyróżnia następujące rodzaje umów terminowych:

- na okres próbny,
- na czas określony,
- na czas wykonania określonej pracy.

Prawne unormowanie umów terminowych w Polsce regulowane jest przez Ustawę z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94 z późn. zm.).

Ponadto w ramach umowy na czas określony istnieje możliwość zawarcia umowy na

zastępstwo pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności (np. urlop macierzyński, wychowawczy, bezpłatny, choroba).

Praca tymczasowa (leasing pracowniczy)

Z dniem 1 stycznia 2004 r. weszła w życie ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (Dz.U. Nr 166, poz. 1608 z późn. zm.) – dalej ustawa o zpt. Ustawa określa zasady kierowania pracownikami tymczasowymi przez agencję pracy tymczasowej do wykonywania pracy tymczasowej na rzecz pracodawcy-użytkownika (art. 1 ustawy o zpt).

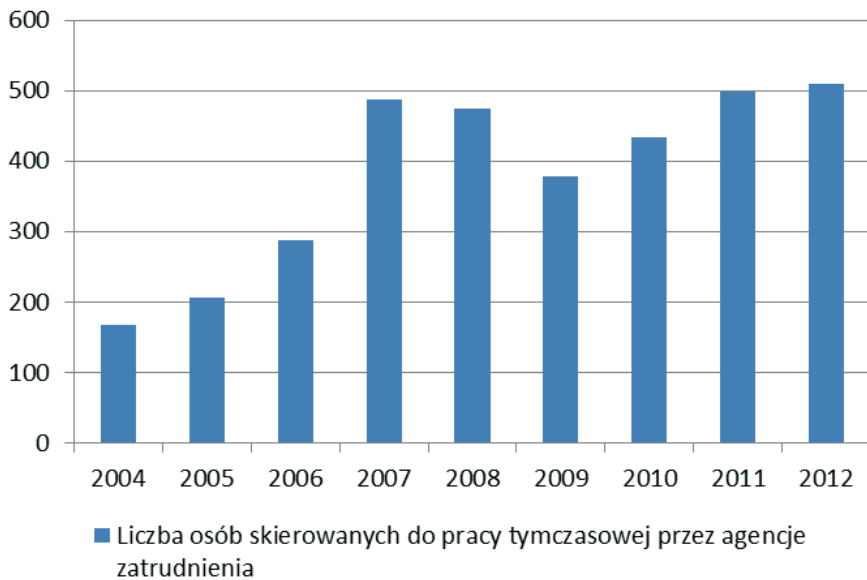
Istotą i specyfiką zatrudnienia tymczasowego jest więc prawna trzech podmiotów: agencji pracy tymczasowej, pracodawcy-użytkownika i pracownika tymczasowego oparta na:

- umowie gospodarczej pomiędzy agencją pracy tymczasowej a pracodawcą użytkownikiem; przedmiotem tej umowy jest wykonanie przez agencję pracy tymczasowej usługi polegającej na zatrudnieniu pracownika tymczasowego w celu jego skierowania do wykonania pracy tymczasowej na rzecz i pod kierownictwem pracodawcy-użytkownika,
- umowie o pracę między agencją pracy tymczasowej a pracownikiem tymczasowym.

Pracodawca nie ponosi kosztów związanych z rekrutacją pracownika, zobowiązań kadrowo-płacowych, przeszkolenia. Większa jest szybkość zatrudnienia pracownika w zależności od zapotrzebowania, np. w okresie poprawy koniunktury gospodarczej, wzrostu produkcji w określonym sezonie. Dzięki temu przedsiębiorcy mogą obniżać koszty oraz zwiększać elastyczność zarządzania zasobami ludzkimi, poprawiając tym samym swoją pozycję konkurencyjną na rynku.

Praca tymczasowa stanowi pomost dla stałego zatrudnienia, szczególnie dla osób młodych, które dopiero wchodzi na rynek pracy i nie posiadają odpowiedniego doświadczenia. Udział osób do 25. roku życia wśród pracowni-

WYKRES 7. Liczba osób skierowanych do pracy tymczasowej przez agencje zatrudnienia w latach 2004–2012 (w tys.)



Źródło: Opracowanie DAE MPiPS na podstawie Informacji Agencji Zatrudnienia, MPiPS.

ków tymczasowych stanowi w Polsce 50 proc. Praca tymczasowa może być jednak pomocna także w przypadku osób powracających na rynek pracy, a także osób, które nie mogą pozwolić sobie na pracę w pełnym wymiarze godzin czasu pracy, ponieważ pracę łączą z edukacją lub obowiązkami rodzinnymi. Praca tymczasowa jest coraz częściej wykorzystywana także przez bezrobotnych o znacznym stażu zawodowym, którzy chcą utrzymać kontakt z rynkiem pracy w czasie poszukiwania stałego zatrudnienia. Leasing pracowniczy pozwala także podejmować dodatkową pracę w niepełnym wymiarze, stanowiąc tym samym dodatkowe źródło dochodów.

Telepraca

- Zatrudnianie pracowników w formie telepracy regulują przepisy rozdziału IIb „Zatrudnianie pracowników w formie telepracy” działu drugiego Kodeksu pracy (art. 67⁵–67¹⁷), wprowadzone ustawą z dnia 24 sierpnia 2007 r.
- Istota telepracy polega na wykonywaniu pracy regularnie poza zakładem pracy, z wy-

korzystaniem środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu przepisów o świadczeniu usług drogą elektroniczną.

- Pracownik sam decyduje o czasie i tempie pracy, oszczędza na dojazdach do pracy.
- Pracodawca ogranicza lub wyeliminowuje koszty stworzenia i utrzymania stanowiska pracy w biurze, ma możliwość zatrudniania pracowników z oddalonych regionów, gdzie koszty pracy są niższe, bądź pozyskania w ten sposób specjalistów, których brakuje na lokalnym rynku pracy.

Praca w niepełnym wymiarze czasu pracy

- praca w niepełnym wymiarze jest to praca wykonywana w ułamkowym wymiarze 1/2, 1/4, 3/5 obowiązującego pełnego wymiaru czasu pracy.

Ponadto kodeksowe regulacje czasu pracy przewidują obecnie szereg rozwiązań, które mają na celu uwzględnienie potrzeb obu stron stosunku pracy w zakresie jej organizacji. Do elastycznych elementów należy w szczególności zaliczyć:

- pracę zmianową,

- system skróconego tygodnia,
- zadaniowy czas pracy,
- indywidualny rozkład czasu pracy.

Wpływ zmian w rozliczaniu czasu pracy na zatrudnienie.

Projekt ustawy z 4 lutego br. o zmianie ustawy – *Kodeks pracy oraz ustawy o związkach zawodowych* przewiduje ułatwienia w optymalnym wykorzystaniu czasu pracy poprzez:

- zmiany w zakresie długości dopuszczalnych okresów rozliczeniowych czasu pracy oraz zasad ich przedłużania;
- uregulowanie ruchomego czasu pracy.

Instrumenty te były częścią pakietu działań przewidzianych w ustawie o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców. Zgodnie z informacją Państwowej Inspekcji Pracy o wykonaniu ustawy, według danych sporządzonych na 15 listopada 2011 r., do Okręgowych Inspektorów Pracy zgłoszono łącznie 1075 przypadków przedłużenia okresu rozliczeniowego. W większości przypadków (70 proc. zgłoszeń) okresy rozliczeniowe zostały przedłużone do maksymalnej długości przewidzianej w ustawie, tj. do 12 miesięcy. Z możliwości wydłużenia okresu rozliczeniowego najczęściej korzystały przedsiębiorstwa średnie, a więc zatrudniające od 50 do 249 osób (42 proc. zgłoszonych przypadków) oraz największe zakłady pracy (35 proc.). Łącznie przez ponad dwa lata funkcjonowania regulacji zostało nią objętych co najmniej 100 tys. pracowników, co potwierdza korzystne efekty wprowadzenia tych rozwiązań. Zdecydowanie największą popularnością wydłużony okres rozliczeniowy cieszył się wśród zakładów pracy prowadzących działalność w zakresie przetwórstwa przemysłowego (56 proc. zgłoszeń), co wynika ze specyfiki realizacji zamówień w tego typu przedsiębiorstwach. W związku z tym, że rozwiązania w zakresie wydłużonego okresu rozliczeniowego sprawdziły się w czasie spowolnienia gospodarczego, postanowiono

wprowadzić przedmiotowe regulacje na stałe do Kodeksu pracy.

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu zmian, wydłużenie maksymalnego okresu rozliczeniowego oraz bardziej elastyczne regulacje w zakresie ruchomego czasu pracy mają na celu ułatwienie pracodawcom zarządzania zasobami pracy. W efekcie proponowanych zmian przedsiębiorstwa będą uposażone w narzędzia prawne, które pozwolą im dostosowywać intensywność produkcji do zmieniającego się zapotrzebowania bez konieczności redukcji zatrudnienia w przypadku okresowego zmniejszenia zamówień. Nieregularność zawieranych kontraktów oraz zmieniająca się intensywność pracy w poszczególnych zakładach sprawia, że pracodawcy ponoszą koszty z tytułu pracy w godzinach nadliczbowych. Zgodnie z danymi zawartymi w publikacjach Głównego Urzędu Statystycznego, udział kosztów pracy w godzinach nadliczbowych w kosztach pracy ogółem w 2008 r. wyniósł 2,1 proc.⁶, natomiast udział wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych w wynagrodzeniu ogółem w 2010 r. stanowił 2,8 proc.⁷

Przy założeniu, że wydłużenie okresu rozliczeniowego do maksymalnie 12 miesięcy oraz elastyczne regulacje w obszarze ruchomego czasu pracy pozwolą całkowicie zniwelować potrzebę zatrudniania w godzinach nadliczbowych, potencjalne oszczędności wynikające z wprowadzenia w życie ustawy są tożsame z kosztami ponoszonymi w gospodarce narodowej z tytułu pracy w godzinach nadliczbowych. Przeciętne jednostkowe miesięczne koszty pracy w gospodarce w podmiotach zatrudniających powyżej 9 pracowników w 2011 r. wynosiły 4633,95 zł (33,14 zł za godzinę pracy). Zakładając, że udział kosztów z tytułu pracy w godzinach nadliczbowych w strukturze całkowitych kosztów pracy nie uległ zmianie, w porównaniu z danymi, z 2008 r., pochodzącymi z *Rocznika Statystycznego 2010*, przeciętny koszt pracy w godzinach nadlicz-

bowych wyniósł 97,31 zł miesięcznie oraz 1167,76 zł rocznie (na pracownika).

Zgodnie z danymi Ministerstwa Finansów zatrudnienie w całej gospodarce narodowej w 2011 r. wynosiło 9 mln 830 etatów, jednak zgodnie z danymi GUS⁸ blisko 1 mln 300 tys. osób zatrudnionych jest na podstawie umowy o pracę w mikroprzedsiębiorstwach. Tym samym, aby oszacować koszty pracy w godzinach nadliczbowych pracowników mikropodmiotów, jednostkowe koszty w podmiotach zatrudniających powyżej 9 osób skorygowano proporcjonalnie do różnic w wynagrodzeniach pomiędzy małymi i dużymi zakładami pracy. Tak oszacowane przeciętne roczne koszty z tytułu pracy w godzinach nadliczbowych, w mikroprzedsiębiorstwach wyniosły w 2011 r. 640,18 zł (54,8 proc. kosztów w podmiotach zatrudniających powyżej 9 osób). Skorygowane zatrudnieniem w mikropodmiotach przeciętne miesięczne koszty nadgodzin obliczone dla 2011 r. wynoszą 1093,90 zł, co oznacza, że suma wypłat z tytułu pracy w godzinach nadliczbowych w gospodarce narodowej wyniosła około 10 mld 753 mln zł.

Zmniejszenie kosztów pracowniczych wynikających z optymalnego wykorzystania zasobów pracy podnosi rentowność przedsiębiorstwa, a tym samym wydajność pracy w przeliczeniu na liczbę godzin pracy. Należy podkreślić pozytywny wpływ tych regulacji na poziom zatrudnienia – zarówno na ochro-

nę miejsc pracy, jak też na kreację nowych miejsc pracy. Większe uzależnienie kosztów pracowniczych od wykorzystania zasobów pracy w krótkim okresie stanowi argument za zachowaniem poziomu zatrudnienia, natomiast w dłuższej perspektywie stanowi zasób, który w przypadku poprawy koniunktury będzie mógł zostać wykorzystany do zwiększenia potencjału wytwórczego przedsiębiorstwa, a tym samym do tworzenia nowych miejsc pracy. Przy założeniu, że zaoszczędzone środki w całości zostaną zainwestowane w zwiększenie zatrudnienia, dzięki wprowadzonym regulacjom może powstać ponad 200 tys. miejsc pracy.

Pozytywny wpływ elastycznych rozwiązań w zakresie organizacji pracy potwierdza analiza porównawcza reakcji rynku pracy w dwóch okresach dekonunktury gospodarczej, które miały miejsce po 2000 r., przeprowadzona przez Mariusza Zielonkę⁹. Autor wskazuje, że zdecydowanie większy spadek zatrudnienia miał miejsce w czasie pierwszego spowolnienia. W latach 2001–2002 zatrudnienie spadło średnio o 2,6 proc. Spadkowa tendencja wyhamowała w 2003 r., pierwsze przyrosty zatrudnienia zaczęły się dopiero w 2004 r. Odmiennie wyglądała sytuacja w 2009 r. Przez pierwsze trzy kwartały zatrudnienie rosło, choć dynamika wzrostu była słabnąca. Przejściowy spadek miał miejsce tylko na przełomie 2009 i 2010 r., by już w II kw. 2010 r. zatrudnienie ponownie wzrosło. Nie ulega zatem wątpliwości, że

TABELA 1. Podstawowe dane wykorzystane w szacunkach wpływu regulacji na koszty pracy

Całkowite przeciętne miesięczne jednostkowe koszty pracy w 2011 r.	
Udział kosztów pracy w godzinach nadliczbowych, w kosztach pracy ogółem, 2008	4 633,95 zł
Udział wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych w wynagrodzeniu ogółem	2,10%
Przeciętny miesięczny koszt pracy w godzinach nadliczbowych, 2011 (w zł)	2,80%
Przeciętny roczny koszt pracy w godzinach nadliczbowych w podmiotach zatrudniających > 9 osób, 2011 (w zł)	97,31
Przeciętny roczny koszt pracy w godzinach nadliczbowych w mikroprzedsiębiorstwach, 2011 (w zł)	1167,76
Przeciętny roczny koszt pracy w godzinach nadliczbowych skorygowany o mikropodmioty, 2011 (w zł)	640,18
Całkowite roczne koszty pracy w godzinach nadliczbowych w gospodarce narodowej ważone liczbą zatrudnionych, 2011 (w mld zł)	1093,90
Liczba zatrudnionych w gospodarce narodowej w 2011 r. (w tys. etatów)	10,75
	9830

Źródło: Opracowanie DAE MPiPS na podstawie danych GUS oraz Ministerstwa Finansów.

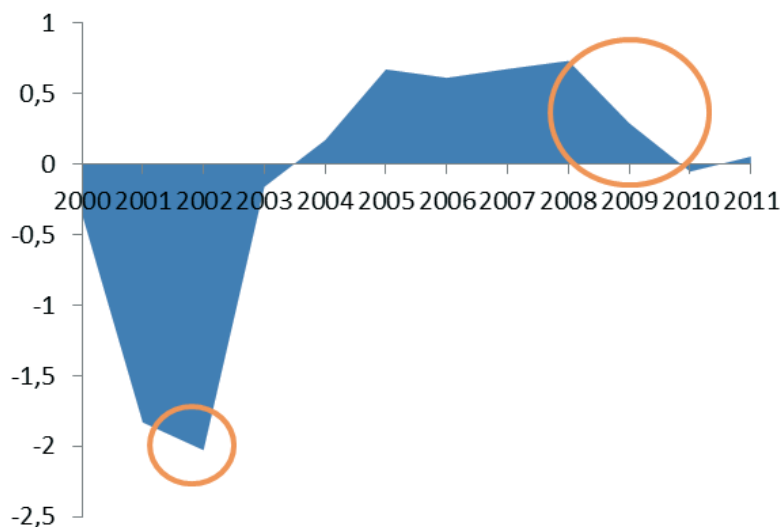
na początku wieku spadek zatrudnienia był znacznie głębszy i dłuższy niż pod koniec jego pierwszej dekady. W pierwszym przypadku trwał kilka lat, a jego maksymalny spadek wyniósł 3,4 proc., natomiast w drugim przypadku trwał dwa kwartały i był znacznie płytszy. W efekcie między pierwszą połową 2008 r. a 2010 r. zatrudnienie wzrosło o 1,6 proc. (co jest równoważne zwiększeniu wskaźnika zatrudnienia o 0,5 p.p.), choć liczba bezrobotnych zwiększyła się o 30,7 proc. (czyli o 398 tys. osób, co oznacza podniesienie stopy bezrobocia o 2,0 p.p.), przy czym ponad połowa wzrostu liczby bezrobotnych przypadła na okres III kw. 2009 r. II kw. 2010 r.

Odminną reakcję rynku pracy na oba spowolnienia potwierdza wskaźnik absorpcji, który jest ilorazem dynamiki zatrudnienia i PKB. Sytuacją, z którą mieliśmy do czynienia w Polsce, w okresie pierwszego spowolnienia, był nagły spadek PKB, któremu towarzyszył również nagły spadek zatrudnienia. Jednak dość szybko, bo już w połowie 2003 r., ww. wskaźnik uzyskał wartości dodatnie (por. Wykres 9.). Ciekawym zjawiskiem w analizowa-

nym okresie był fakt, że wzrost PKB nie generował powstawania proporcjonalnie dużej ilości nowych miejsc pracy. Oznacza to, że firmy działające na rynku potrafiły 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 spowolnienie gospodarcze w większym stopniu przełożyło się na pogorszenie wskaźników zatrudnienia, niż miało to miejsce dekadę później. Podczas gdy w 2002 r. wzrostowi PKB o 1 proc. towarzyszył spadek zatrudnienia o około 2 proc., w 2009 r. odnotowano wzrost o 0,3 proc.

Przyczyn tak różnego zachowania się rynku pracy należy upatrywać w odmiennej reakcji przedsiębiorstw na dostosowania produktywności pracy do wielkości zatrudnienia. W latach 2001–2002 w warunkach dekonunktury produktywność pracy rosła w tempie (4 proc.) zdecydowanie szybszym niż

WYKRES 8. Wskaźniki absorpcji w latach 2000–2011 (w %)



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

dynamika PKB (1,3 proc.). 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. Mniejsze redukcje zatrudnienia i spadki wydajności pracy w przeliczeniu na liczbę zatrudnionych były konsekwencją wykorzystywania innych sposobów zmniejszania kosztów pracy niż redukcje w liczbie pracowników.

Zgodnie z raportem NBP¹⁰ polscy przedsiębiorcy w czasie ostatniego spowolnienia wykorzystywali szereg instrumentów, których celem było przechowanie zatrudnienia, by w fazie oczekiwanego ożywienia mieli możliwość szybszego, mniej kosztownego zwiększenia produkcji. Zależnie od charakterystyki sektora stosowali różnorodne formy uelastyczniania kosztów pracy: kontrakty na czas określony, zwiększoną rotację personelu, elastyczne składniki wynagrodzeń czy bezpośrednie wynagradzanie za produkt. Przedsiębiorcy, przygotowując się do spowolnienia, dostosowywali charakterystyki umów z pracownikami, dzięki czemu obecnie w sposób elastyczny mogą regulować zatrudnienie w zależności od aktualnej koniunktury. Z punktu widzenia polityki państwa spadek zatrudnienia w okresie recesji jest rozwiązaniem gorszym niż alternatywa w postaci obniżenia średniego godzinowego nakładu pracy na jednego zatrudnionego, dlatego też w 2009 r. wprowadzono rozwiązania antykrzysowe przyjęte w ustawie o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego. Poza wydłużeniem okresu rozliczeniowego czasu pracy oraz regulacjami w zakresie ruchomego czasu pracy nie bez znaczenia dla wystąpienia zjawiska chomikowania zatrudnienia było również wprowadzenie dopłat do wynagrodzeń dla przedsiębiorców, którzy odnotowali spadek przychodów ze sprzedaży przekraczający 15 proc. w porównaniu z rokiem poprzednim.

Niestety, trudno określić poziom wyizolowanego wpływu zastosowania działań, tzw. pakietu antykrzysowego, na opisywaną zmianę w reakcji pracodawców na niekorzystne zmiany w sytuacji gospodarczej, a tym bardziej poszczególnych rozwiązań przyjętych w ramach ustawy. Niewątpliwie jednak ważnym doświadczeniem, a zarazem wskazówką na przyszłość, może być fakt, że polskie przedsiębiorstwa starają się w okresie spowolnienia gospodarczego utrzymać zatrudnienie poprzez zmniejszenie intensywności 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 zastosowanie rozwiązań uelastyczniających zarządzanie czasem pracy powinno uodpornić rynek pracy na ewentualne kolejne zaburzenia popytu. ■

¹ Elżbieta Kryńska, *Elastyczność zatrudnienia na współczesnych rynkach pracy*, [w:] Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2010, nr 113, s. 498–509.

² *Ocena porównawcza instytucji i elastyczności polskiego rynku pracy na tle państw strefy euro i propozycje reform pożądaných z punktu widzenia integracji*, DAE MPiPS, 2012.

³ *Kwartalny raport o rynku pracy NBP, IV 2012*.

⁴ *Jobs, wages and inequality: progress report, OECD 2012*, s. 41–61.

⁵ *W Polsce brak jest regulacji prawnych w tym zakresie*.

⁶ *Rocznik Statystyczny 2010*, dział VII, tabl. 8.

⁷ *Struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku 2010*, GUS 2011, tabl. 5.

⁸ *Działalność gospodarcza przedsiębiorstw o liczbie pracujących do 9 osób w 2011 r.*, GUS 2012.

⁹ M. Zielonka, *Różnice absorpcji szoków makroekonomicznych po 2000 roku – znak zmian na polskim rynku pracy*, [w:] Dialog – Pismo Dialogu Społecznego, nr 4/2012 (35), CPS „Dialog” 2012.

¹⁰ *Badanie Ankiety Rynku Pracy*, NBP 2012.

Brak nawiązania do propozycji z listopada 2012 r. w kwestii podziału budżetu unijnego na dwie części skłania do zadania pytań: dlaczego takie rozwiązanie zaproponowano i dlaczego do niego nie wrócono? Warto przyrzeć się bliżej negocjacjom ram finansowych, pamiętając o tym, że Polska jest jednym z większych beneficjentów transferów z budżetu ogólnego Unii Europejskiej



Katarzyna Żukrowska

Przyczyny i cele podziału unijnego budżetu

Rozwiązanie polegające na podziale unijnego budżetu na dwie części miało prowadzić do powstania w ramach UE dwóch budżetów. Jednego dla państw posługujących się wspólną walutą w UE i drugiego dla państw spoza strefy euro. Do tej propozycji na szczycie lutowym nie powrócono. Niemniej jednak uzgodniono nowe Wieloletnie perspektywy finansowe (WPF) 2014–2020.

Działanie Unii Europejskiej jest finansowane inaczej niż aktywność innych organizacji międzynarodowych. W przypadku większości z nich państwa wpłacają składki, których wysokość jest określona w statucie organizacji lub w warunkach określających zasady członkostwa danego państwa. Na ogół składki te zależą od wielkości PNB danego państwa. Czasami państwa wpłacają środki, które są potrzebne na realizację określonego programu, proporcjonalnie do ich udziału w tym programie lub proporcjonalnie do ich PNB. Unia

Europejska opiera swój system finansowania na tzw. środkach własnych, które stanowią wpłaty z państw członkowskich, obliczane na określonych zasadach. W miarę wzrostu liczby programów, a także realizacji zadań wynikających ze wspólnych polityk europejskich, poszukiwano nowych źródeł finansowania działań podejmowanych przez Wspólnoty Europejskie. Drugim powodem poszukiwaniu nowych źródeł finansowania było wysychanie źródeł wcześniej stosowanych. Takim zanikającym źródłem były m.in. dochody z cel. Spadek znaczenia tego źródła w finansowaniu WE wynikał po pierwsze z procesu światowej liberalizacji handlu w efekcie kolejnych rund liberalizacji handlu w ramach GATT, a obecnie WTO, po drugie – z liberalizacji regionalnej i subregionalnej, zaś po trzecie – z podniesienia kosztów nakładania cel w krajach granicznych UE (z 10 na 20 i obecnie 22 proc.). Obecnie obok cel budżet ogólny UE ma trzy dodatkowe źródła, które decydują o jego dochodach. Są to podatek od wartości dodanej VAT, określony procent z PKB, opłaty wyrównawcze stosowane dla importu produktów rolnych, sprowadzanych spoza UE, dochody z pożyczek, inwestycji i innych źródeł.

Ważne pojęcia i ich znaczenie

Środki własne budżetu ogólnego – źródła finansowania budżetu UE określono jako źródła własne, co oznacza automatyzm ich naliczania i przekazywania na rzecz UE. Wśród nich są tradycyjne środki: wpłaty państw oraz dochody z cel i opłat cukrowych, a także wpłaty odprowadzane przez państwa z podatku od wartości dodanej (VAT), opłaty wyrównawcze stosowane na rynku rolnym i nowe źródło naliczane jako określony procent PNB. Budżet ogólny od czasu reformy Jacques'a Delorsa jest budżetem zrównoważonym. Różnice między zobowiązaniami i płatnościami dają odpowiedni margines bezpieczeństwa. Zobowiązania to wysokość środków, które udostępnia się w budżecie na dany cel. Płatnościami są wartości, które w rzeczywistości podlegają transferom. W określaniu obowiązków finansowych państw, a także i transferów z budżetu, stosuje się mechanizm definiowania maksymalnych, dostępnych pułapów. Mechanizm ten w przypadku obciążeń pozwala je ograniczyć ponad możliwości określone przez PNB danego kraju. W przypadku transferów z budżetu ogranicza możliwość destabilizacji kursu waluty danego kraju lub szerzej destabilizacji finansowej, ograniczając poziom transferów ponad poziom przyjęty jako określony udział w PNB.

Budżet ogólny UE – to zestaw dochodów i wydatków wymagający zbilansowania. Financista powie, że bilansowanie budżetu nie jest możliwe. W przypadku UE równowaga jest gwarantowana przez stosowanie dodatkowych zasad, które dają sposobność bilansowania budżetu. Struktura wydatków określana jest zgodnie ze zobowiązaniami Komisji, wynikającymi z realizacji wspólnych polityk europejskich, realizacji wspólnych projektów, finansowania administracji, angażowania się UE w działania poza terytorium

UE, w tym przede wszystkim polityki pomocowe i rozwoju. Przykładem może być Europejska Polityka Sąsiedztwa i Finansowy Instrument Polityki Sąsiedztwa. Priorytety UE określane są w dokumentach Komisji określanych jako strategię. Przykładem może tu być strategia wobec Rosji (2000), Ukrainy (2000) czy strategii gospodarczej (2000–2010) – Strategii Lizbońskiej, a obecnie Strategii Europa 2020 (2010–2020).

Zasady towarzyszące polityce budżetowej UE. Budżet ogólny musi być zrównoważony. To oznacza, że nie może on być zamknięty deficytem. Nie można wiązać określonych dochodów z określonymi wydatkami. Niemniej jednak wydatki, jeśli są zaplanowane, muszą mieć pokrycie w dochodach. Prowadzi to do specyfikacji celów, które są zamierzone w poszczególnych politykach UE. Wydatki powinny być ponoszone w określonych przedziałach czasu, w których są zaplanowane. Nie można przenosić określonych pozycji budżetu z jednego roku na drugi (wymiar roczny). Budżet charakteryzuje się uniwersalnością*.

Wieloletnie ramy finansowe (WRF – wcześniej wieloletnia perspektywa finansowa) – wprowadzono ramy finansowe w ramach reform budżetowych, przygotowanych przez ówczesnego przewodniczącego Komisji Europejskiej Jacques'a Delorsa. Rozwiązanie to ułatwia działanie UE, wyeliminowało napięcia związane z trudnościami przyjęcia kolejnych budżetów rocznych UE. W wyniku wprowadzenia WFR dla okresów 5–7 lat określa się pułap wydatków i proporcje pomiędzy jego poszczególnymi składnikami. Ustalając WRF, przedstawia się priorytety dla polityk realizowanych przez Komisję Europejską.

* K. Żukrowska, *Budżet ogólny Unii Europejskiej*, WAiP, Warszawa 2009, s. 170.

Przygotowanie i przyjmowanie regulacji unijnych finansów. Komisja Europejska przygotowuje projekt nowych ram finansowych, w których określa się obciążenia państw członkowskich w stosunku do ich PNB, podatku VAT, a także pułap absorpcji środków, warunki finansowania rabatu brytyjskiego i jego pochodnych, warunki obciążeń płatnościami itp.

Na forum Rady Europejskiej następuje porozumienie między państwami członkowskimi w sprawie budżetu. Parlament Europejski ostatecznie zatwierdza budżet (jego poziom i strukturę).

Rabat brytyjski to rozwiązanie, które stanowi warunek określający ostateczny wynik transferów między budżetem ogólnym a pań-

stwem członkowskim. Wbrew temu, co można sądzić z nazwy, rabat nie dotyczy tylko Wielkiej Brytanii. Rabat został wprowadzony po uzyskaniu członkostwa przez Wielką Brytanię w WE, w 1973 r., ponieważ wchodząc do Wspólnoty, była ona jednym z uboższych państw tego ugrupowania. Uzyskując członkostwo, Wielka Brytania została objęta wspólną polityką handlową, co oznaczało konieczność rezygnacji z beczłowego importu produktów rolnych i spożywczych z państw stowarzyszonych w Brytyjskiej Wspólnocie Państw (British Commonwealth). Rozwiązanie to prowadziło do skokowego wzrostu cen produktów rolnych i spożywczych na rynku brytyjskim, ponieważ tanie produkty m.in. z Australii, Nowej Zelandii czy Kanady zostały zastąpione przez drogi import z rynku wspólnotowego. Trzecim powodem było to, że Wielka Brytania miała wyższy udział sektora prywatnego niż kraje Wspólnoty, gdzie przeważał sektor publiczny. Ta różnica rzutowała na ściągalność podatku VAT, który nie jest ściągany przy zakupach podmiotów publicznych, jest ściągany przy zakupach podmiotów prywatnych. Ostatni warunek to relatywnie niski udział Wielkiej Brytanii w transferach z budżetu ogólnego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Od czasu, kiedy wprowadzono regułę wyliczania rabatu, za czasów M. Thatcher, minęło ponad 30 lat, zmieniły się warunki, które stanowiły podstawę naliczania rabatu, a rabat nadal jest naliczany. Można powiedzieć, że obecnie spełnia on specyficzną rolę instrumentu, który pozwala państwom płatnikom netto do budżetu zmniejszać ich zobowiązania wobec budżetu. Jest to formuła, która nie ogranicza się obecnie do samej Wielkiej Brytanii, ale obejmuje i inne państwa, które są płatnikami netto. Jest to więc instrument, który nie może być oceniany jako egoistyczny, ale jako rozwiązanie utrzymujące solidarność między zamożnymi a mniej zamożnymi. Mechanizm ten zostanie wyjaśniony dalej. Rabatem obok Wielkiej Brytanii objęte są obecnie również Niemcy, Holandia, Dania.

Ramy finansowe na lata 2014–2020.

W Brukseli negocjowane są Ramy finansowe na lata 2014–2020. Praktycznie ramy te już powinny być gotowe w pierwszej połowie 2013 r., tak aby umożliwić przystąpienie do ustalania budżetu na 2014 r. Czasu jest bardzo mało, ale często presja czasu wymusza podejmowanie decyzji i uzyskanie porozumienia.

Ostatnia faza negocjacji prowadzonych w listopadzie została zerwana. Herman Van Rompuy zaproponował podział budżetu na dwie części: dla państw członkowskich Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW), a więc państw posługujących się wspólną walutą i dla państw spoza UGiW. Propozycja taka stanowiła – jak to można oceniać obecnie, po uzyskaniu kompromisu między państwami członkowskimi UE – w pewnym sensie konsekwencję dużych napięć między płatnikami netto i beneficjentami netto. Można ją też uznać za następstwo tego, że część państw członkowskich UGiW boryka się z trudnościami nadmiernego deficytu budżetowego i długu publicznego. Problem ten nie ogranicza się wyłącznie do państw UGiW znanych jako GIIPS (Grecja, Włochy, Irlandia, Portugalia i Hiszpania), może jednak być wykorzystany do wzmocnienia działań, które pomogą konsolidacji budżetów i ograniczeniu długu publicznego.

Niewiele wiemy o tym, jakie rozwiązanie byłoby wprowadzone w efekcie podziału budżetu. Koncepcja Hermana Van Rompuy'a była dość enigmatyczna, niemniej jednak wywołała burzę w grupie negocjujących ramy finansowe polityków i ekspertów z poszczególnych państw. Część państw traktowała to jako zagrożenie swoich interesów. Inni cieszyli się, że odcięcie części państw z poszerzenia 2004/2007 i stworzenie dla nich nowego budżetu będzie oznaczało dla nich większe transfery przy niższych obciążeniach. Jeszcze inni traktowali zaproponowane rozwiązanie jako naturalne następstwo polityki poszukiwania możliwości przeprowadzenia cięć i oszczędności. Część państw uważała, że propozycja podziału budżetu na dwie części dla państw z UGiW

oraz spoza strefy euro to instrument ponaglący do zadeklarowania, kiedy dołączą one do wspólnej waluty, ponieważ nie spieszą się z takim zobowiązaniem.

Premier David Cameron wyszedł w listopadzie 2012 r. z negocjacji, deklarując, że Wielka Brytania jest za podziałem budżetu na dwie części. Potem zaczęto dość powszechnie mówić o wyjściu Wielkiej Brytanii z UE, określając to jako „Brexit”¹.

Zainteresowanie w Polsce negocjacjami ram finansowych jest duże, co stanowi naturalną konsekwencję tego, że nasz kraj jest jednym z większych beneficjentów transferów z budżetu ogólnego. Wydaje się, że warto wyjaśnić, co to są ramy finansowe, co to jest budżet ogólny, jak jest finansowany i kto jest beneficjentem, a kto płatnikiem netto. Co się stanie, jeśli na czas nie zatwierdzi się ram finansowych 2014–2020, co to będzie oznaczało dla poszczególnych państw? Co może oznaczać dla budżetu wyjście Wielkiej Brytanii z UE? Jak poważna jest to groźba? Co może oznaczać wprowadzenie podziału budżetu na budżet UGiW i państw z narodowymi walutami? Co te rozwiązania mogą oznaczać dla Polski?

Co wiemy o propozycji Hermana Van Rompuy’a? Niewiele, jednak w negocjacjach na szczycie 7/8 lutego 2013 r. już o tej propozycji nie mówiono. Dlaczego? Mamy tu sporo pytań i ograniczoną liczbę odpowiedzi. Czyżby akceptacja wstępna propozycji Hermana Van Rompuy’a wynikała z braku wiedzy na temat ekspertów państw członkowskich? A przybliżenie skutków takiego rozwiązania w symulacjach uświadomiła ten fakt i wskazała na rzeczywiste podziały między państwami członkowskimi UE, i w konsekwencji doprowadziła do przyjęcia nowych wieloletnich ram finansowych? Odpowiedzi na te pytania możemy oczekiwać od uczestników negocjacji. Z dala od negocjatorów i informacji, którymi oni dysponują, możemy jedynie spekulować na ten temat, co może być mniej lub bardziej trafne, ale stanowi gim-

nastykę umysłową. Warto więc takim ćwiczeniom się poddać.

Choć wystąpienie Hermana Van Rompuy’a 6 grudnia 2012 r. dotyczące dwóch budżetów dla UE w podziale na państwa członkowskie UGiW oraz państwa unii gospodarczej miało przyspieszać negocjacje, może być uznane jako jedna z przyczyn zerwania negocjacji w listopadzie 2012 r. Koncepcja ta nawiązywała do czerwcowego dokumentu, w którym przedstawia się wizję dojścia do rzeczywistej unii walutowej². Z pewnością jednak pozwoliła po przeprowadzeniu kalkulacji przez ekspertów wszystkich państw dojść do porozumienia.

Jak przebiegały podziały między państwami członkowskimi w kontekście negocjowania ram finansowych 2014–2020? Nie były one całkowicie ostre. Z jednej strony mieliśmy beneficjentów netto (kraje korzystające z transferów w ramach polityki spójności oraz WPR) i płatników netto (kraje, które więcej wpłacają do budżetu niż z niego otrzymują). Z drugiej strony prosty podział na płatników i beneficjentów burzy podział na kraje członkowskie UGiW oraz poza UGiW (w tym przypadku w obu grupach mamy i płatników i beneficjentów). Na liście opcji mamy jeszcze kraje, które nie uczestniczą w UGiW, ale mają obowiązek dołączenia do UGiW, choć data takiej decyzji nie została podana, ani nawet uwarunkowana. Mamy też państwa, które takiego zobowiązania na siebie nie wzięły, i takie, które wręcz nie muszą dołączać, posiadając opcję pozostawiania poza strefą wspólnej waluty.

Już to wyliczenie wskazuje, że propozycja Van Rompuy’a przede wszystkim mobilizuje do ponownego przeanalizowania polityki solidarności w ramach Unii. Bardziej szczegółowe informacje na temat budżetu, zastosowanych rozwiązań i ewentualnych opcji zmian w przyszłości pokazują, jak ograniczona jest nasza wiedza na temat rozwiązań, które stanowią podstawę dla działania Unii i jej finansowania. Do końca też nie mamy poczucia, ile Polska rzeczywiście uzyskuje z budżetu. Wreszcie nie do końca możemy przewidzieć, co by się stało,

gdyby wprowadzono proponowany podział na dwa budżety. A co by się wiązało z nieprzyjęciem na czas ram finansowych? Nieprzyjęcie wieloletnich ram finansowych na czas oznaczałoby przedłużenie okresu negocjowania przyszłych ram, co prowadziłoby do wejścia w kolejny rok kalendarzowy UE z prowizorium budżetowym. To z kolei oznacza przyjęcie poziomu wydatków z poprzedniego roku, co prowadzi do wprowadzenia miesięcznych wydatków z tego samego miesiąca poprzedniego roku. W związku z inflacją rozwiązanie takie obniży możliwości finansowe oparte na transferach z budżetu ogólnego UE. Tym samym perspektywa prowizorium dla każdego państwa jest rozwiązaniem mało korzystnym. Mogą na nim zyskać jedynie państwa, które w efekcie przyjęcia nowego budżetu tracą na transferach. Takich państw w UE nie jest zbyt wiele, stanowią więc mniejszość. W dalszej części pokaże się państwa, które skorzystały i straciły w efekcie zaakceptowanych rozwiązań na wielkości transferów z budżetu.

Warto przypomnieć, co to są wieloletnie ramy finansowe, czemu służą i kiedy je zastosowano w systemie finansowania UE. Ramy finansowe, jako określenie dla projektu wieloletnich dochodów i wydatków, przyjęto w traktacie lizbońskim. Pojęcie to obowiązuje więc od grudnia 2010 r. Ramy mogą zawierać się między 5–7 lat. Wcześniej używano określenia „Wieloletnia perspektywa finansowa”. W sumie od momentu wprowadzenia wieloletniego planowania finansów europejskich po reformach J. Delorsa obecne Wieloletnie ramy finansowe to piąte doświadczenie tego rodzaju. Pierwsza perspektywa objęła lata 1988–1992, druga 1993–1999, trzecia 2000–2006, czwarta 2007–2013 i piąta 2014–2020. Pojęcie wieloletniej perspektywy oraz samo rozwiązanie wprowadzono wraz z reformami budżetu przeprowadzonymi przez J. Delorsa pod koniec lat 80. To rozwiązanie wprowadzono w ramach reformowania zasad finansowania Wspólnot, ułatwiając w ten sposób negocjacje coroczne budżetów. Ramy bowiem ograniczają żądania państw, wprowadzają pro-

centowe obciążenia w skali rocznej wyliczane jako procent PNB każdego państwa. Dodatkowo określają w sposób związany z dochodami możliwości wprowadzania zmian w sposobie finansowania poszczególnych polityk.

Przy utrzymaniu dotychczasowych zasad finansowania budżetu i uzyskiwania środków przez państwa członkowskie UGiW obliczone wskaźniki dochodu per capita wpłynęłyby na zmniejszenie transferów na rzecz członków UGiW jako całości. Powyższe zestawienie wskazuje, że finansowanie z budżetu państw członkowskich UGiW – przy założeniu utrzymania wcześniejszych zasad finansowania – wymaga finansowania spoza UGiW. Konkretnie oznacza to transfery z Danii i Wielkiej Brytanii. Przedstawione zestawienie wyjaśnia powód, dla którego premier Wielkiej Brytanii D. Cameron skwapliwie przyjął propozycję utworzenia dwóch budżetów UGiW i państw spoza UGiW, ograniczających swoją integrację do unii gospodarczej.

Wpłaty w tej grupie są wyższe niż transfery z budżetu na rzecz tej grupy państw członkowskich. Saldo transferów wykazuje jednak nadwyżkę w wysokości 16,039 mld euro. Różnica między deficytem występującym w grupie państw UGiW a nadwyżką w państwach UG wynosi 16,039–12,577 = 3,462 mld euro.

Protest Wielkiej Brytanii, silnie wsparty przez kilka dodatkowych faktów, wśród których do najważniejszych należy zaliczyć „rabat brytyjski”, „Brexit” i powoływanie się na przepis wprowadzony w traktacie lizbońskim wprowadzający „repatriację kompetencji”, oznacza re-negocjowanie warunków członkostwa, polegające na wykluczeniu szeregu rozwiązań prawnoinstytucjonalnych z wymogu harmonizacji rozwiązań. Przykładowo można tu podać liczbę godzin pracy pielęgniarek, lekarzy, nauczycieli itp.³

Kto zyskuje, a kto traci? Politycy, wracając z takiego szczytu do kraju, nie mogą przyznać się do porażki. Wszystkie ekipy negocjatorów

starały się pokazać, że nie można było uzyskać lepszych rezultatów w negocjacjach. I ci wygrani, i ci przegrani „robili dobrą minę do tej gry”. Jak można zorientować się z zestawienia pokazanego w Tabelach 1. i 2., optymizm w kilku państwach może być uznany za grę.

Zestawienie nie zawiera wszystkich państw członkowskich UE. Skupiono się w nim na nowych państwach członkowskich, państwach,

z którymi Polska jest porównywana (Węgry i Czechy oraz Słowacja). Pokazano również zmiany, jakie zaszły w przypadku głównych płatników netto i beneficjentów netto z grupy państw członkowskich UGiW. W zestawieniu brakuje Grecji, która otrzymuje silny zastrzyk finansowy, realizując program makrostabilizacji kontrolowany przez Komisję Europejską oraz MFW.

TABELA 1. Wpłaty państw członkowskich UGiW do budżetu ogólnego UE, transfery z budżetu UE oraz bilans tych transferów, obliczone w oparciu o 2011 r.

Państwo	Transfery do budżetu	Transfery z budżetu	Saldo
Austria	1,875	2,688	-805
Belgia	6,796	4,926	-1,369
Cypr	183	184	6,8
Estonia	504	158	350
Finlandia	1,293	1,955	-652
Francja	13,162	19,617	-6,405
Grecja	6,536	1,903	4,622
Hiszpania	13,599	11,046	2,994
Holandia	2,064	5,868	-2,213
Irlandia	1,639	1338	383
Luksemburg	1,548	293	-75
Malta	135	66	67
Niemcy	12,132	23,127	-9,002
Portugalia	4,715	1,734	2,983
Słowacja	1,785	693	1,160
Słowenia	846	401	490
Włochy	9,585	16,077	-5,933
Łącznie	78,397	92,074	-12,577

Źródło: DG Budżet, Eurostat.

TABELA 2. Wpłaty państw członkowskich unii gospodarczej do budżetu ogólnego UE, transfery z budżetu UE oraz bilans tych transferów, oparte o dane z budżetu 2011 r.

Państwo	Transfery do budżetu	Transfery z budżetu	Saldo
Bułgaria	1,107	395	725
Czechy R.	3,029	1,682	1,455
Dania	1,473	2,448	-836
Litwa	1,652	302	1,360
Łotwa	910	182	731
Polska	14,440	3,580	10,975
Rumunia	2,659	1,225	1,451
Szwecja	1,757	3,333	1,325
Węgry	5,330	937	4,418
Wielka Brytania	6,570	13,825	-5,565
Łącznie	38,927	27,909	16,039

Źródło: Na podstawie DG Budżet, Eurostat.

TABELA 3. Zestawienie korzyści i strat poniesionych przez głównych graczy o pieniądze z budżetu ogólnego UE w wieloletnich ramach finansowych 2014–2020

Państwo	Opis wyników
Wyższe transfery	
Niemcy	A. Merkel reprezentuje największego płatnika netto. Domagała się cięć i cięcia zostały wprowadzone.
Wielka Brytania	D. Cameron reprezentuje płatnika netto i zarazem społeczność nastawioną sceptycznie i krytycznie do procesów integracji europejskiej. Jego strategia oparta była na cięciach, które zastosowano.
Polska, Słowacja, Rumunia	Kraje te uzyskały w ramach polityki spójności więcej niż w Perspektywie 2007–2013. To tworzy warunki dla pokonania luki rozwojowej dzielącej je od starych państw członkowskich UE.
Litwa, Słowacja i Bułgaria	Uzyskują wsparcie dla budowy swoich elektrowni nuklearnych. Ignalin (Litwa) 400 mln na lata 2014–2020 i odpowiednio Bohunice (Słowacja) – 200 mln, Kozłoduy (Bułgaria) – 260 mln.
Hiszpania	M. Rajoy utrzymał dla swego kraju status beneficjenta netto.
Grecja, Hiszpania, Irlandia i Portugalia	Państwa, które najbardziej odczuły w swych gospodarkach kryzys finansowy, uzyskują wsparcie dla tworzenia miejsc pracy.
Holandia, Dania, Austria	Przywódcy tych państw uzyskali niewielkie obniżenie obciążeń przypadających na nie. Jest to lepsze rozwiązanie niż proponowano im w listopadzie 2012 r.
Austria, Finlandia, Szwecja	Uzyskują dodatkowe środki w ramach środków spójności, zgodnie z ustaleniami dotyczącymi ich akcesji do WE w 1995 r.
Zachowanie dotychczasowego poziomu transferów	
Włochy	M. Monti uzyskał niewielki dodatek na rolnictwo.
Niższe transfery	
Francja	F. Hollande zyskał więcej środków w ramach WPR, zmniejszono jednak kolejne transfery w ramach polityki spójności. Nie udało się wyeliminować „rabatu brytyjskiego”, co jest od pewnego czasu celem dyplomacji Francji. Francja utraciła pozycję największego beneficjenta transferów w UE.
Czechy, Węgry	P. Neczas i V. Orban uzyskali mniej w ramach polityki spójności w porównaniu ze swoimi pierwotnymi roszczeniami w tej kwestii. Niemniej i tym politykom udało się uzyskać specjalne wsparcie dodatkowe ponad poziom transferów, które przypadały im w ramach uzgodnionych alokacji.

Źródło: Na podstawie *Conclusions (Multiannual Financial Framework 7/8 February 2013, ECU 37/13)* oraz *Gazeta Wyborcza* 9–10.02.2013, s. 3.

Warunki uzgodnione dla Polski. Alokacje przeznaczone dla Polski to 105,8 mld złotych na lata 2014–2020. W ramach polityki spójności Polska uzyska 72,9 mld euro, w porównaniu z 69 mld euro obecnie. Zmniejszeniu o 3,5 mld euro ulegnie fundusz na rozwój obszarów wiejskich, z którego finansowane jest unowocześnienie polskiej wsi. Owa „strata” jest zrekompensowana z nawiązką przez wzrost płatności bezpośrednich dla rolników. Te zmiany trudno jest ocenić jednoznacznie pozytywnie. W dłuższej perspektywie dopłaty w ramach WPR i tak poddane będą cięciom. Obecnie ich wzrost prowadzi do perspektywicznego pogorszenia pozycji konkurencyjnej tego sektora. Dopłaty to tworzenie sztucznych przewag

konkurencyjnych. Lepszym rozwiązaniem byłoby utrzymanie lub zwiększenie puli środków przeznaczanych na rozwój obszarów wiejskich, a w szczególności infrastruktury na wsi, co przybliżyłoby warunki pracy polskiego rolnika do tego, co obserwuje się np. w Holandii czy Danii. Można powiedzieć, że Polska dla swych rolników uzyskała 28 mld euro łącznie (18 mld na płatności bezpośrednie i 10 mld na rozwój obszarów wiejskich), podczas gdy w poprzedniej perspektywie było to 27 mld (14 mld na dopłaty bezpośrednie i 13 mld na rozwój obszarów wiejskich). Na rozbudowę infrastruktury lokalnej, w tym wiejskiej, można przeznaczyć część środków z funduszy strukturalnych i spójności.

Każde państwo, które stara się o środki z budżetu UE, będzie jednak musiało spełniać określone warunki. W fazie finansowania państw członkowskich przyjęto nowe zasady:

- Składanie i uzasadnianie projektów. Oznacza to większą dyscyplinę w kierowaniu się w przygotowaniu projektów priorytetami przyjętymi przez Komisję Europejską, a w szczególności realizację celów określonych w strategii Europa 2020;
- Zasady zaliczkowania transferów. Kraj członkowski będzie otrzymywał z budżetu UE tylko 1 proc. kwot alokacji. Stanowi to sporą różnicę w stosunku do obecnej sytuacji, gdzie zaliczkowanie stanowi 7,5–10 proc.⁴;
- Uwarunkowanie transferów spełnieniem wymogów makroekonomicznych, znanych jako kryteria konwergencji⁵. Zastosowanie takiego rozwiązania może oznaczać niepełną realizację zapowiedzianych transferów z budżetu w warunkach niespełnienia kryteriów.

Fakt, że Polska uzyskała określone pułapy transferów z budżetu ogólnego UE może sprzyjać przyspieszeniu zmian strukturalnych gospodarki, podniesieniu wydajności, tworzeniu miejsc pracy, rozbudowie infrastruktury. Ważna jest poprawna interpretacja priorytetów UE. W rozwiązaniach zastosowanych dla alokacji środków unijnych widoczne jest powiązanie transferów z budżetu z realizacją celów określonych w strategii Europa 2020. Poprawne wykorzystanie środków wymaga wyboru tych priorytetów, które korespondują z założeniami strategicznymi polskiego rozwoju, a następnie ich konsekwentnej realizacji.

Według szacunków ekspertów polska gospodarka rośnie szybciej dzięki transferom z UE. Szacunki wpływu transferów na dynamikę polskiej gospodarki są dość zróżnicowane, niemniej jednak zawierają się między 0,7–1,3 proc. tej dynamiki. Prawdopodobne ustalenie priorytetów może wpłynąć na dalsze zdynamizowanie wzrostu gospodarczego w Polsce, może być dla niego neutralne lub wręcz hamować rozwój.

Polska spełnia szereg warunków, które decydują o wysokości transferów. Jest krajem, w którym PNB kształtuje się poniżej 75 proc.

Propozycja podziału budżetu unijnego na dwa okazała się zabiegiem taktycznym, który uświadomił państwom członkowskim, że podział obciążeń finansowych nie jest równy i państwa członkowskie UGiW uzyskują jako grupa w ramach transferów więcej, niż wpłacają do budżetu.

dla średniej unijnej, ma wielu mieszkańców i ma duże terytorium. Ponadto jej gospodarka rosła w latach kryzysu 2008+, z czym związane były dodatkowe transfery z budżetu UE. Nie należy się więc sugerować tym, że jak gospodarka wykazuje ujemne wskaźniki przyrostu, to kraj korzysta z transferów unijnych. Zastosowanie nowych rozwiązań dotyczących przekazywania środków może prowadzić do ograniczonej możliwości wykorzystania środków, które będą dostępne w ramach okre-

ślonych „kopert”, jak to nazywa się w fachowym języku alokacji finansowych. W sumie takie rozwiązanie będzie oznaczało, że obciążenia dla budżetów, rzeczywiste i te planowane, w ramach transferów, będą niższe. Pozwoli to na poprawę płynności budżetu, a także alokacje zgodne z narodowymi priorytetami. Niemniej jednak muszą one uwzględniać dynamikę zmian, jakie zachodzą w gospodarce światowej, co wymaga uwzględnienia perspektywy długookresowego rozwoju, w którym realizuje się cele nakreślone w strategii Europa 2020. Zwłaszcza ważne wydają się tu być te punkty, które dotyczą zatrudnienia, podniesienia kwalifikacji, wydłużenia wieku prze-

chodzenia na emeryturę, finansowania rozwoju szkolnictwa, edukacji i badań.

Zabieg taktyczny. Z pewnością na taki wynik silny wpływ miał kryzys grupy państw należących do strefy euro (Grecja, Irlandia, Włochy, Portugalia i Hiszpania).

Zestawione informacje dotyczące rozwiązań przyjętych na szczycie 7/8 lutego 2013 r. w Brukseli w sprawie WRF wskazują, że po fiasku Strategii Lizbońskiej, Komisja Europejska i państwa członkowskie postanowiły podjąć wyzwanie oznaczające lepsze wykorzystanie środków z budżetu ogólnego UE. Zastosowane mechanizmy wykorzystane dla alokacji, choć trudno w to uwierzyć, spełniają oczekiwania państw członkowskich. Decyduje o tym kilka zastosowanych warunków. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć:

- Obniżenie obciążeń alokacyjnych, które przypadają na państwa członkowskie;
- Przejrzyste określenie kryteriów, na jakich środki są przypisywane poszczególnym państwom;
- Wprowadzenie minimalnych i maksymalnych poziomów alokacji;
- Uzależnienie w przyszłości alokacji od spełnienia kryteriów konwergencji;
- Danie większych środków dla państw i regionów mniej zaawansowanych pod względem rozwoju;
- Pomoc dla regionów, które najbardziej doświadczyły negatywnych skutków kryzysu;
- Pomoc dla regionów odległych;
- Pomoc dla regionów bogatych, które w okresie kryzysu straciły na bogactwie;
- Pomoc dla regionów charakteryzujących się niską gęstością zaludnienia;
- Pomoc dla regionów odległych i wyspiarskich.

Zestawienie wskazuje, że politycy wszystkich państw mogli powrócić zadowoleni ze szczytu i uzyskanych na nim rozwiązań. Równocześnie wprowadzono mechanizmy, które

mobilizują do akceptacji trudnych warunków makrostabilizacji. Ponadto poddano zmianom strukturę wydatków, starając się zwiększyć w nich znaczenie dziedzin, które decydują o rozwoju i tworzeniu miejsc pracy. Zbliżono zasady alokacji środków do modelu postulowanego w ramach strategii Europa 2020. Przy czym nowe WRF nie stanowią wyłącznie odpowiedzi na wizję przyszłości, ale również uwzględniają stan gospodarek w 2013 r.

Jeśli chodzi o Polskę i alokację budżetową dla naszego kraju, to możemy być w pełni usatysfakcjonowani. Ważne jednak jest, czy te środki wykorzystamy, i to w zgodzie z naszym interesem narodowym, którym jest tworzenie miejsc pracy, zwiększenie udziału w zatrudnieniu ludzi z wyższym wykształceniem, postawienie na edukację kreatywną, innowacyjną, skojarzeniową, finansowanie badań i rozwoju, a także rozbudowa infrastruktury i tworzenie środowiska sprzyjającego rozwijaniu działalności gospodarczej. ■

¹ *Brexit* – słowo powstało z połączenia dwóch pierwszych liter od nazwy kraju (Wielka Brytania – „Br”) i słowa „exit” – oznaczającego „wyjście” i związane jest z nastrojami społecznymi, w których rozważa się opuszczenie Wspólnoty.

² *Towards a genuine economic and monetary union. Report by the President of the European Council Herman van Rompuy.* 26.06.2012. EUCO 120/12.

³ Na spotkaniu zorganizowanym przez Demos Europa 11 lutego 2013 r. w warszawskim hotelu Polonia o potrzebie renegotjowania kompetencji instytucji unijnych mówił również minister spraw zagranicznych Holandii Frans Tindermans.

⁴ Wg komentarzy eurodeputowanych z Polski dotyczących poziomu zaliczek pozwalał utrzymywać płynność budżetu (Jan Olbrycht, Europejski PO, Rzeczpospolita, 11.02.2013, s. 1).

⁵ Kryteria konwergencji zostały w prowadzone przez Traktat z Maastricht. Dzieli się na monetarne i fiskalne. Fiskalne są sztywne i wprowadzają górny dopuszczalny pułap dla wielkości deficytu budżetowego na poziomie -3 proc. PNB i 60 proc. dla długu publicznego. Monetarne dotyczą stopy procentowej i stopy inflacji i są określane na podstawie średniej trzech najlepszych pod tym względem państw członkowskich UE.

Państwo jest całością, w której działania, interesy, nadzieje i możliwości różnych gremiów wzajemnie się przenikają. Zamykanie się we własnym gronie i koncentrowanie jedynie na wąskich i doraźnych interesach grupowych, na dłuższą metę jest po prostu nieskuteczne. Należy więc ulepszać, czynić bardziej efektywnymi wzajemne relacje, budować i rozwijać dialog społeczny, czyniąc go podstawowym i faktycznym narzędziem rozwiązywania problemów

Zbigniew Żurek

Dialog społeczny – narzędzie budowy wzajemnych relacji

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ujmuje dialog społeczny jako jedną z podstaw funkcjonowania państwa.

Już w Preambule Konstytucji zapisano, że opiera się ona „na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”.

Te piękne i dobitne słowa z naszej Konstytucji podkreślone są zresztą w jej kolejnych artykułach, między innymi w artykule 4., w którym zapisana jest zasada suwerenności narodu, który „sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”, oraz w artykule 20. opisującym społeczną gospodarkę rynkową opartą „na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych (która) stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”.

Można powiedzieć, że w aspekcie politycznym zasady te wypełniane są w praktyce. Przykładem mogą być choćby demokratyczne wy-

bory parlamentarne i samorządowe, których wyniki, poza marginalnymi wyjątkami, są przez naród akceptowane.

Niedopracowane instytucje. Inaczej rzecz się ma w aspekcie społecznym, gdzie dialog społeczny i wolność zrzeszania się pozostawiają nadal wiele do życzenia. Widać to chociażby w praktyce możliwości (czy często raczej niemożliwości) organizowania się oraz wyłaniania swoich reprezentacji, a zwłaszcza łączenia się w większe „związki związków” przez różne gremia niepolityczne.

Przykładem może być tu zinstytucjonalizowany ustawowo dialog społeczny, zapisany w ustawie o Trójstronnej Komisji. Usankcjonowany jest on jedynie na szczeblu centralnym (Trójstronna Komisja – TK) oraz wojewódzkim (Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego – WKDS). Brak jest ustawowej możliwości tworzenia struktur niższego szczebla: powiatowych i gminnych. Opisane w ustawie wzajemne relacje pomiędzy TK a WKDS nie wyczerpują potencjalnych możliwości. Ustawowe zasady funkcjonowania WKDS również pozostawiają wiele do życzenia.

Innym przykładem niedostatku swobody zrzeszania się, jaką określa polskie prawo, jest ustawa o stowarzyszeniach, choćby w zakresie niemożliwości pełnego członkostwa osób

prawnych oraz jednostek organizacyjnych, nieposiadających osobowości prawnej.

W odniesieniu do zasad organizowania się przedsiębiorców i pracodawców proponowano zastąpienie obowiązujących dziś czterech ustaw (o organizacjach pracodawców, o izbach gospodarczych, o rzemiośle oraz o samorządzie zawodowym) jedną ustawą, umożliwiającą elastyczne, otwarte i różnorodne formy zrzeszeń według nienaruszalnego wyboru podmiotów w nich uczestniczących.

W taki sposób, nieskrępowanie i oddolnie, tworzyć się mogą autentyczne reprezentacje różnych środowisk. Ważne jest, by miały one prawo tworzenia dowolnych porozumień (środowiskowych, branżowych, terytorialnych) – organizacji wyższego rzędu, których równoprawnymi członkami mogłyby być dowolne podmioty: osoby fizyczne, prawne, stowarzyszenia, przedsiębiorstwa czy organizacje.

Samorząd gospodarczy. Projekt ustawy o samorządzie gospodarczym jest odrębną, powstałą kilka lat temu inicjatywą Business Centre Club (BCC) jednej z czterech reprezentatywnych w świetle ustawy o TK organizacji pracodawców, wpisującą się w problematykę dialogu społecznego. Reguluje on w sposób kompleksowy kwestię reprezentacji środowiska przedsiębiorców, rozszerzając jednocześnie ich pole działania z prywatnoprawnego do publicznoprawnego. Samorząd gospodarczy miałby tworzyć Krajowa Izba Przemysłowo-Handlowa oraz jej struktury regionalne.

Warte podkreślenia jest, że izby te nie byłyby organami o charakterze członkowskim, a jedynie wybieralnymi władzami samorządu gospodarczego, analogicznie jak ma to miejsce przy wyborach samorządu terytorialnego. Czynne i bierne prawo wyborcze, z wyjątkiem reprezentacji Skarbu Państwa i samorządów, przysługiwałoby jedynie przedsiębiorcom. Takie rozwiązanie nie naruszałoby dziś istniejących struktur organizacji samorządowych o charakterze członkowskim, pozostawiając im w dalszym ciągu dotychczasowe prawa i swobody. Tak powstałe izby zgodnie z zapisami uzasadnienia do projektu ustawy:

- zapewniałyby pełną, proporcjonalną i publiczną reprezentację przedsiębiorcom;
- tworzyłyby władze i organy samorządu jako instytucję publiczną, realizującą obok własnych zadania zlecone i powierzone;
- zapewniałyby wyrażanie wspólnych stanowisk w imieniu przedsiębiorców i ich organizacji w procesach legislacyjnych.

Izby przemysłowo-handlowe uzyskałyby obligatoryjnie status organizacji pożytku publicznego ze wszystkimi tego konsekwencjami prawnopodatkowymi. Jako instytucje publiczne nie mogłyby prowadzić działalności gospodarczej. Działalność izb finansowana byłaby ze środków publicznych w postaci odpisu od należnego podatku VAT na poziomie 0,15–0,3 proc. Kwoty te mogłyby ulegać zmianie w zależności od wielkości zlecanych izbom zadań administracji publicznej (na przykład prowadzenia systemu informacji gospodarczej, w tym ewidencji gospodarczych czy kształcenia syndyków oraz rzeczoznawców majątkowych).

Projekt wspomnianej ustawy o władzach i organach publicznego samorządu gospodarczego, przygotowany przez wybitnych znawców prawa, został upubliczniony przez BCC już kilka lat temu. Gdyby istniała wola polityczna, mógłby on być podstawą do sfinalizowania ciągnącej się od kilkunastu lat w Polsce dyskusji na temat samorządu gospodarczego. Warto dodać, że zawarte w projekcie koncepcje w twórczy sposób nawiązują do najlepszych tradycji polskich uregulowań prawnych okresu międzywojennego. Jednocześnie są one zbieżne z systemami samorządów gospodarczych innych krajów europejskich.

Pokój społeczny. Zapewnienie pokoju społecznego jest jednym z najważniejszych filarów każdego demokratycznego państwa. Bez niego trudno mówić o harmonijnym rozwoju gospodarczym i wzroście zamożności obywateli. Jego przeciwieństwem jest chaos i destrukcja, degradacja i frustracja elit, które prowadzić mogą do demontażu struktur władzy i anarchii. Nic dziwnego zatem, że zachowanie pokoju społecznego należy do najważniejszych zadań, jakie winni realizować rządcy. W demokratycznym

państwie nie czynią oni tego samodzielnie, lecz współdziałając z partnerami społecznymi.

Polski dialog społeczny został ustawowo zinstytucjonalizowany w Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, w skład której obok rządu wchodzi reprezentatywne związki zawodowe oraz organizacje pracodawców.

Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych stanowi potencjalnie jedno z najważniejszych gremiów w Polsce. Zrzesza tych, którzy tworzą podstawy bytu ogółu obywateli: rząd, jako naczelną organ wykonawczy państwa, oraz największe i najważniejsze reprezentatywne organizacje pracodawców i pracowników. Każda z tych organizacji zrzesza bądź zatrudnia setki tysięcy pracowników, łącznie miliony osób. Gdyby uwzględnić także członków ich rodzin – wiele milionów osób.

Istnieje szereg definicji dialogu społecznego. Większość z nich krąży wokół pojęć związanych z rozwiązywaniem przez pracodawców i reprezentujące pracobiorców związki zawodowe problemów związanych ze stosunkami pracy. By dialog ten był efektywny, by przynosił rozwiązania satysfakcjonujące nie tylko jego strony, lecz także (a może przede wszystkim!) ogół obywateli – nie sposób go zawęzić jedynie do wspomnianych stosunków pracy, nawet najszerzej rozumianych. Koncepcję tak rozumianego dialogu przedstawiono poniżej.

Wsparcie rządu i parlamentu. Dialog społeczny, w szczególności taki, który dotyczy, jak pokazano wyżej, wielu milionów osób, nie może być prowadzony w oderwaniu od szerszego kontekstu, także politycznego. Dlatego też Trójstronna Komisja działając szeroko oraz, co warto podkreślić, zgodnie z jej ustawowymi zadaniami i uprawnieniami, ma wielki potencjał do uzupełniania i wspomagania działań rządu i parlamentu, nie odbierając im ich konstytucyjnych kompetencji. Tak zorientowana Komisja daje szansę na inne publiczne postrzeganie problemów państwa. Na postrzeganie społeczne, obywatelskie, bliższe codzienności i zwykłych, bieżących spraw, które dotyczą pracodawców i pracowników, ich rodzin – ale nie tylko. Na spojrzenie niezdominowane przez

politykę i nieuwikłane w walkę polityczną, przynajmniej bezpośrednio. Odsunięte od walki o władzę, od kadencyjności, od koalicji politycznych, które zastępuje apolityczny kompromis.

Niezależnie od powyższego, dialog partnerów w Trójstronnej Komisji może także abstrahować od ideologii, światopoglądów, wielu spraw, od których nie może izolować się polityka. Te dwa spojrzenia, modele zachowań – polityczny i społeczny – mogą się wzajemnie uzupełniać, przenikać i wzbogacać. Ich naturalnym stykiem, katalizatorem działań mógłby być między innymi zreformowany, tworzony podług innych zasad Senat RP.

Senat czy Izba Społeczno-Gospodarcza?

Od lat, od czasu do czasu, przez Polskę przechodzi kolejna fala dyskusji na temat izby wyższej naszego parlamentu. Powstaje szereg inicjatyw i opinii, z których te najbardziej radykalne zawierają postulaty jej likwidacji. Tymczasem wartą rozważenia jest koncepcja przekształcenia Senatu RP w Izbę Społeczno-Gospodarczą. Połowę takiej izby wybierano by w demokratycznych wyborach spośród reprezentantów samorządu terytorialnego, drugą połowę stanowiliby zaś przedstawiciele Prezydenta RP oraz osoby nominowane przez reprezentatywne związki zawodowe, organizacje pracodawców, związki rolnicze i organizacje pozarządowe.

Tak skonstruowany Senat RP zamiast, jak dziś, powielać w znacznej mierze prace Sejmu, mógłby stać się odpolitycznionym w znacznej mierze forum dialogu społecznego i obywatelskiego. Mógłby stanowić swoisty katalizator, ogniwo pośrednie pomiędzy władzami pochodzącymi z wyboru (nadania) politycznego, jakimi są m.in. rząd i sejm, a reprezentatywnymi strukturami społecznymi oraz urzędem Prezydenta. Mógłby inspirować i koordynować, aktywizować ogół społeczeństwa jako aktywnych obywateli o horyzontach dalszych niż drzwi wejściowe do własnego mieszkania czy furka własnej posesji. Takie działania – budowa prawdziwego społeczeństwa obywatelskiego – są z wielu powodów równie ważne, jak występowanie na rzecz gospodarki rynkowej i rozwoju przedsiębiorczości w Polsce.

Skuteczne narzędzie dialogu. Aby móc skutecznie działać na rzecz rozwoju dialogu społecznego, potrzeba do tego skutecznych narzędzi. Narzędziem podstawowym winna być zreformowana Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych oraz jej Biuro, dziś nieistniejące (jego rolę pełnią oddelegowywani do wykonania konkretnych zadań pracownicy Departamentu Dialogu MPiPS).

Trójstronna Komisja winna być odrębnym podmiotem, niezależnym od rządu i jego agend, tak finansowo, jak merytorycznie. Budżet Trójstronnej Komisji winien być bezpośrednio określany w ustawie budżetowej, a nie, jak to jest dziś, być częścią budżetu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Na czele Biura Trójstronnej Komisji winien stać Dyrektor Generalny, powoływany i odwoływany przez tożsamą z Prezydium TK – Radę Trójstronnej Komisji. Należy rozważyć, aby przy podejmowaniu decyzji administracyjnych obowiązującą dziś w TK zasadę konsensusu zastąpić większością kwalifikowaną, na przykład 75 proc. Przy dzisiejszym składzie TK byłoby to sześć z ośmiu głosów – próg i tak wysoki.

Siedzibą Biura Trójstronnej Komisji (BTK) mogłoby być dzisiejsze Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”. Odrębną i wymagającą dyskusji kwestią jest, czy BTK przejęłoby dzisiejsze zadania CPS „Dialog”, czy też byłyby to dwa odrębne podmioty.

Dziś Przewodniczącym Trójstronnej Komisji jest „etatowo” minister – członek Rady Ministrów (dotychczasowa praktyka pokazuje, że jest to minister pracy lub minister gospodarki). Wydaje się słuszne, by przewodniczący Trójstronnej Komisji był demokratycznie wybierany przez wszystkich jej członków, czyli Prezydium (Radę) Trójstronnej Komisji, na przykład większością kwalifikowaną 75 proc.

Mógłby to być także „przewodniczący rotacyjny” – reprezentant każdego „po kolei” z członków Trójstronnej Komisji, pełniący swoje obowiązki na przykład przez sześć miesięcy.

Odrębną kwestią jest to, kto powinien przewodniczyć stronie rządowej w Trójstronnej Komisji oraz (według stanu na dziś) stać także na jej czele. Nie próbując stronie rządo-

wej dyktować jej składu personalnego, stwierdzić należy, że z punktu widzenia efektywności i koordynacji działań poszczególnych resortów najlepiej byłoby, gdyby z zasady był to wicepremier ds. rozwoju dialogu społecznego i obywatelskiego w Polsce.

O ile naturalne jest „wpisanie” Trójstronnej Komisji w kalendarz prac parlamentarnych, takich jak na przykład terminarz uchwalania budżetu, to we wszystkich innych przypadkach niezasadne jest nadmierne podporządkowywanie działań Komisji kalendarzowi rządowemu. Wszyscy członkowie Trójstronnej Komisji mają równe prawa i obowiązki.

Last not least – jakie powinno być usytuowanie Trójstronnej Komisji? Dziś mamy do czynienia z powielającym się dualizmem, jeżeli chodzi o stronę rządową. Z jednej strony, rząd jest obok organizacji pracodawców i związków zawodowych jednym z członków Komisji, w której z założenia wszyscy są równi. Z drugiej zaś strony, przedstawiciel rządu z urzędu jest jej przewodniczącym, a wszyscy bez wyjątku członkowie Komisji powoływani są przez premiera, co łamie konwencję równości. Rząd w stosunku do Trójstronnej Komisji nie powinien pełnić żadnych funkcji nadrzędnych, nawet gdyby miały być one jedynie reprezentacyjne. Powinien być jedynie jednym jej z członków o równych z pozostałymi prawach i obowiązkach.

Wszystkie funkcje nadrzędne mogłyby zostać przekazane do urzędu Prezydenta, któremu można by nadać pewne uprawnienia „inspirująco-nadzorcze”. W ten sposób Trójstronna Komisja zostałaby w większym stopniu (niestety nie do końca!) odseparowana od bieżącej walki politycznej, w którą z definicji uwikłany jest rząd, a Prezydent mógłby stać się „patronem dialogu społecznego w Polsce”.

Animator godzenia interesów. Poza organizacją Trójstronnej Komisji istotne jest też to, czym, po przebudowie, miałaby się ona zajmować. Najkrócej rzecz biorąc – Komisja powinna pełniej i bardziej efektywnie wykonywać zapisy ustawy o TK. Przypomnijmy tylko niektóre:

- Trójstronna Komisja stanowi forum dialogu społecznego prowadzonego dla godzenia interesów pracowników, interesów pracodawców oraz dobra publicznego.
- Celem działalności Komisji jest dążenie do osiągnięcia i zachowania pokoju społecznego.
- Komisja prowadzi dialog społeczny w sprawach społecznych lub gospodarczych.
- Każdej ze stron Komisji przysługuje prawo wniesienia pod obrady Komisji sprawy o dużym znaczeniu społecznym lub gospodarczym, jeżeli uzna, że jej rozwiązanie jest istotne dla zachowania pokoju społecznego.
- Każda ze stron Komisji może zająć stanowisko w każdej sprawie dotyczącej polityki społecznej lub gospodarczej.

Już tylko na podstawie lektury powyższego widać dobitnie, że prezentowane inicjatywy Business Centre Club nie są niczym innym, jak tylko próbą wykonywania ustawowych obowiązków nałożonych na członków Trójstronnej Komisji. Inicjujemy dialog w sprawach społecznych – nie tylko dla godzenia interesów pracobiorców i pracodawców, lecz także (a może przede wszystkim) dla dobra ogółu, dla dobra publicznego. Dla osiągnięcia i zachowania pokoju społecznego, by oprzeć się na podstawowych zapisach ustawy o Trójstronnej Komisji.

Rozważając bardziej szczegółowo poszczególne sfery działalności Trójstronnej Komisji, warto zaproponować jej członkom, aby w większym niż dotychczas stopniu czuli się animatorami i koordynatorami dialogu społecznego na niższych szczeblach. Należy uaktywnić i urealnić współpracę z Wojewódzkimi Komisjami Dialogu Społecznego, które odczuwają jej niedosyt. Idąc dalej, należy pomyśleć o tworzeniu komisji niższych szczebli: powiatowych i gminnych. To sposób na kreowanie obywatelskości, aktywizowanie społeczności lokalnych.

Pytanie, czy na takiej aktywizacji zależy rządzącym. W krótszej perspektywie zapewne łatwiej rządzić w oparciu o nieliczne przecież elity polityczne. Im lepiej zorganizowane społeczeństwo, tym więcej może wymagać od władzy, tym trudniejsze jest ono do rządzenia, choć ta trudność jest tylko pozorna. Zorganizowane i świadome społeczeństwo jest samo

w sobie wentylem bezpieczeństwa. Wprawdzie wcześniej reaguje na sprawy biegnące nie podług jego woli, ale też reaguje bardziej racjonalnie i mniej gwałtownie. Wcześniejsza reakcja może być znakomitą wskazówką dla rządzących, że plany należy zmieniać. Większa świadomość pozwala na większe pole racjonalnej argumentacji i rzeczowych negocjacji. Obniża też podatność na wpływy demagogów i populistów. Trójstronna Komisja winna być animatorem dialogu społecznego wszystkich szczebli, a także uczestnikiem i swoistym pośrednikiem pomiędzy rządem i parlamentem a organizacjami pozarządowymi w sferze dialogu obywatelskiego.

Warto też, by rząd częściej, śміiej i bardziej konkretnie zwracał się do Trójstronnej Komisji z inicjatywami, pytaniami dotyczącymi planowanych posunięć. Dziś takie konsultacje właściwie ograniczone są do obowiązkowych zresztą opinii poszczególnych organizacji na temat projektów ustaw czy rozporządzeń. Nie dyskutuje się, a szkoda, na wiele tematów dotyczących polityki społecznej lub gospodarczej. Szczególnie brak takiej dyskusji w odniesieniu do rządowych planów na wczesnym etapie ich tworzenia. Jeżeli dyskusje się pojawiają, to głównie wtedy, gdy jest już konflikt albo co najmniej jego zarzewie. A przecież, dyskutując odpowiednio wcześniej, wielu negatywnych zjawisk można uniknąć.

Na szczeblu regionalnym. Ważną, może nawet kluczową sprawą dla rozwoju autentycznego dialogu społecznego obejmującego ogół, a nie jedynie elity, jest schodzenie z dialogiem w dół. Zaczątkiem tego na dziś są Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego.

Jak wygląda tam dialog, jakie są potrzeby i oczekiwania, a także jakie niedostatki? Naczelna, dająca się zauważyć uwaga dotyczy generalnej negatywnej oceny stanu dialogu społecznego, który członkowie WKDS-ów chcieliby podnieść na wyższy poziom skuteczności i publicznego oddziaływania. Zastąpić dzisiejszy dialog polityczny, podporządkowany często doraźnym celom autentycznym dialogiem społecznym, w który zaangażowana byłaby znacząca część obywateli.

Ważne jest, aby precyzyjniej niż jest to dziś określić zakres spraw, jakimi miałyby się zajmować WKDS-y. Ich naturalnym, głównym zadaniem jest poszukiwanie rozwiązań dla problemów występujących w obszarze ich działania. Problemów dotyczących głównie rynku i stosunków pracy oraz polityki gospodarczej, kwestii utrzymania i pielęgnowania pokoju społecznego w regionie. Aby to móc czynić, należy bieżąco identyfikować zagrożenia i szanse, jakie stoją przed lokalną społecznością.

Jednocześnie trzeba pamiętać, że WKDS (podobnie jak Trójstronna Komisja) nie jest instytucją od „gaszenia pożarów”. Interwencje tego typu odbywać się winny wyjątkowo, wtedy gdy zawiodą negocjacje wewnętrzne w zakładzie pracy, gdy fiaskiem zakończy się misja mediatorów.

Należy rozważyć poszerzenie składu WKDS o organizacje ważne dla danego regionu. Przykładowo o związki rolnicze, szczególnie w województwach, których wiodącą branżą jest rolnictwo, o wyróżniające się w regionie organizacje pozarządowe, związki bezrobotnych. W ten sposób społeczny dialog regionalny mógłby się przenikać i uzupełniać wzajemnie z dialogiem obywatelskim.

W gronie specjalistów. Trójstronne zespoły branżowe (TZB) stanowią ważną i jednocześnie specyficzną formę dialogu społecznego. W opozycji do swej nazwy, sugerującej co innego, działają one poza Trójstronną Komisją ds. Społeczno-Gospodarczych, choć TK jest dla nich swoistym „patronem”, pozbawionym jednak uprawnień władczych. Początkowo TZB powoływano po to, by zajmowały się one problemami branż w związku z ich restrukturyzacją, postępującą prywatyzacją i reorganizacją. W praktyce dziś działalność ta obejmuje różne, nie tylko te wyżej wymienione kwestie.

Istnieje stała tendencja do powoływania nowych Trójstronnych Zespołów Branżowych, także tam, gdzie problemy prywatyzacji praktycznie już nie istnieją, jak na przykład w budownictwie, bądź tam, gdzie nigdy nie istniały i istnieć nie mogły, czego przykładem jest Zespół Doradźny ds. Pracowników Samorządowych oraz Służby Cywilnej, usytuowany zresztą, to nie jedyny wyjątek tego typu, w struktu-

rze Trójstronnej Komisji. Drugim wyjątkiem jest Zespół Problemowy ds. Usług Publicznych, w praktyce zajmujący się dwoma branżami: oświatą i zdrowiem (niezależnie od afiliowanego przy Ministerstwie Zdrowia Zespołu Trójstronnego ds. Ochrony Zdrowia).

Oba ww. zespoły, będąc *de facto* Trójstronnymi Zespołami Branżowymi, wchodzą w skład Trójstronnej Komisji, łamiąc przyjętą w niej zasadę dialogu problemowego, a nie branżowego. Niekonsekwencję tę należałoby wyeliminować możliwie szybko. Zespoły winny funkcjonować na zasadach tożsamyh bądź analogicznych do Trójstronnych Zespołów Branżowych.

TZB powstawały od lat 90. Początkowo nie miały konkretnej formuły prawnej. Często były elementem porozumienia w danej branży, więc negocjacje strony rządowej z partnerami społecznymi. Dziś działają one w sposób bardziej sformalizowany, posiadają własne regulaminy, tworzą autonomicznie plany pracy.

Na początku funkcjonowania Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, na podstawie ustawy o TK, w latach 2001 i 2002, pracowano nad koncepcją przekształcenia Trójstronnych Zespołów Branżowych w zespoły problemowe. Koncepcja ta upadła i w efekcie pozostały dwa oddzielne nurty dialogu społecznego: ogólnopolski dialog problemowy, prowadzony w Trójstronnej Komisji, oraz obok niej – dialog branżowy. Wzajemne ich związki i zależności nie zostały dotychczas dookreślone. Nierzadko występuje wzajemne „przenikanie się”, związane z nieuchronnym „zazębianiem się tematów” oraz powiązaniem personalnymi. I tu, i tu, występują często, choć nie zawsze, te same organizacje, a nawet te same osoby.

Stronę rządową w Trójstronnych Zespołach Branżowych reprezentują wraz ze współpracownikami wiceministrowie z resortów, przy których działają poszczególne zespoły.

Stronę społeczną w TZB tworzą reprezentanci związków zawodowych oraz organizacji pracodawców działających w danej branży. Skład ten nie jest związany z reprezentatywnością w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji. Dotyczy to zarówno pracodawców, jak przedstawicieli związków zawodowych.

Do udziału w posiedzeniach i do prac w zespołach zapraszani są również przedstawiciele izb i samorządów gospodarczych oraz reprezentanci samorządu terytorialnego. W niektórych przypadkach w posiedzeniach uczestniczą poszczególni pracodawcy funkcjonujący w sektorze. Na określonych warunkach w spotkaniach uczestniczyć mogą doradcy stron.

Chcąc uporządkować kwestie związane z dialogiem branżowym, warto zastanowić się nad włączeniem Trójstronnych Zespołów Branżowych w struktury Trójstronnej Komisji. Aby nie ograniczać tej formy dialogu, TZB winny mieć dość szeroką autonomię – prawo samodzielnego wypracowywania rozwiązań, które mogłyby być poddawane ocenie Trójstronnej Komisji. Należy rozważyć wszędzie, gdzie to możliwe, powiązanie działań TZB z Wojewódzkimi Komisjami Dialogu Społecznego bądź ponadwojewódzkimi porozumieniami kilku WKDS-ów.

Należy znieść „dwuwładzę dialogu”. Zespoły branżowe nie powinny wypracowywać rozwiązań, które są poza kontrolą (a także czasem i wiedzą!) Trójstronnej Komisji. Należy każdorazowo analizować branżowe uzgodnienia, czy nie są one zawierane kosztem innych branż bądź też (w ostateczności), czy ten koszt nie jest nadmierny. Problemy branżowe nie powinny być rozwiązywane w oderwaniu od całości gospodarki. Zawsze będzie istniało niebezpieczeństwo, że „dogadanie się” w ramach jednej branży będzie działo się kosztem innych i całości gospodarki.

Dialog społeczny w Polsce jest jeden i jakiegokolwiek jego formy nie powinny odbywać się poza reprezentatywnymi, określonymi według jednoznacznych kryteriów, organizacjami pracodawców i pracobiorców, posiadającymi umocowania ustawowe. W sytuacji branż, których organizacje wiodące nie funkcjonują w strukturach organizacji reprezentatywnych należy dialog branżowy poszerzyć o te organizacje.

Dzisiaj istnieje kilkanaście TZB. Od lat obserwuje się tendencję do powiększania ich liczby. Kolejne branże postulują powołanie ich własnych Trójstronnych Zespołów Branżowych. Głównym oponentem przeciw ich po-

wstawianiu jest strona rządowa. Wydaje się, że niesłusznie. Zamiast ograniczać możliwości rozwoju dialogu branżowego należy raczej opracować i przestrzegać zasady jego prowadzenia, skoordynować go z innymi formami dialogu. Reguły dialogu branżowego winny zostać zapisane w znowelizowanej ustawie o Trójstronnej Komisji. Należy stworzyć uniwersalne kryterium członkostwa w Trójstronnym Zespole Branżowym, na przykład:

- strona rządowa – bez zmian;
- strona społeczna – reprezentacja (prawo – nie obowiązek!) dla każdego z członków Trójstronnej Komisji;
- jeżeli w danej branży istnieją wiodące organizacje pracobiorców (lub pracodawców) zrzeszające w tej branży większą liczbę członków niż średnia liczba członków z tej branży w organizacjach reprezentatywnych (pracobiorców lub pracodawców), a niebędące członkami którejkolwiek z organizacji reprezentatywnych, przedstawiciele tych organizacji również wchodzi w skład danego zespołu branżowego.

Nadzór nad działalnością zespołów branżowych powinno sprawować Prezydium Trójstronnej Komisji. Ustalenia zespołów branżowych winny podlegać weryfikacji Prezydium. Zespół branżowy okresowo (np. co sześć miesięcy) winien składać Prezydium sprawozdanie ze swojej działalności. Współprzewodniczącymi zespołu ze strony społecznej winni być przedstawiciele reprezentatywnych organizacji pracobiorców i pracodawców bądź wyjątkowo przedstawiciele największych organizacji z danej branży. W zależności od specyfiki problemu, na przykład w sytuacji narastającego konfliktu, Prezydium Trójstronnej Komisji winno mieć prawo zlecenia próby jego rozwiązania właściwemu Trójstronnemu Zespołowi Branżowemu, współpracującemu w zależności od potrzeb z odpowiednim Zespołem (Zespołami) problemowymi TK.

Techniki negocjacji. Obecnie, gdy w Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych dochodzi do negocjacji, prowadzi się je tak, jak „zwykle” posiedzenia zespołów. Do

dzis nie powstał żaden regulamin prowadzenia rokowań. Nie wytworzyły się też właściwie żadne ich „dobre praktyki”. Dlatego też Business Centre Club, mając na celu podniesienie efektywności negocjacji oraz usprawnienie ich procesów – proponuje prowadzenie rozmów w oparciu o przedstawione poniżej zasady.

W procesie negocjacyjnym wyróżnić można kilka etapów:

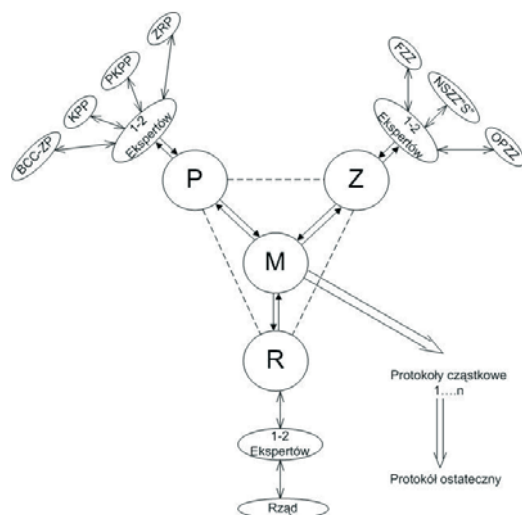
- uzgadnianie tematów,
- ustalanie zasad, kryteriów i celów,
- ustalanie katalogu zasad technicznych,
- dobranie ekip negocjacyjnych dla poszczególnych tematów (stolików),
- właściwe negocjacje,
- scalanie wyników negocjacji w pakiet,
- zakończenie negocjacji; zawarcie (lub nie) porozumienia, stworzenie protokołów rozbieżności.

Uzgadnianie tematów: Tematy negocjacyjne finalnie muszą zostać zaakceptowane przez wszystkich uczestników rokowań. Lista tematów powstaje stopniowo. Najpierw swoją tworzy każda z organizacji. W drugim etapie następują spotkania stron oraz ewentualne negocjacje. Tak pracodawcy i związkowcy równo-

legle budują swoje zestawienia tematów. Odrębną listę tworzy strona rządowa. Dopiero wtedy, po utworzeniu trzech list każdej ze stron dialogu, w kolejnym etapie, w trybie negocjacji i przy udziale niezależnego moderatora (negocjatora), ustala się tematykę wspólną dla wszystkich uczestników.

Ustalanie zasad, kryteriów i celów: Po uzgodnieniu tematyki, a przed przystąpieniem do negocjacji, strony pod kierunkiem niezależnego moderatora wspólnie ustalają zasady i kryteria oceny zagadnień, które będą przedmiotem przyszłych rokowań. Chodzi o to, by strony mogły możliwie dokładnie określić problemy, jakie chcą rozwiązać, by przyjęły teoretyczne opcje rozwiązań, by ustaliły, według jakich zasad będą wybierane rozwiązania ostateczne (np. najtańsze dla państwa, najbardziej zwiększające liczbę miejsc pracy...). Trzeba określić też „zasady techniczne”, np. w jakiej formie strony prowadzą konsultacje z ekspertami, jak często i na czyj wniosek zarządza się przerwy, jak często odchodzi się od stołu, jaki jest maksymalny czas wypowiedzi, jaka jest ich kolejność etc. Zasady te opisuje się w odrębnym regulaminie.

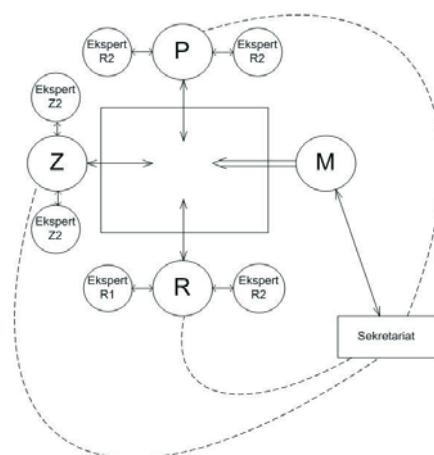
WYKRES 1. Schemat negocjacji jednego tematu



P – negocjator pracodawców
R – negocjator rządowy
Z – negocjator związkowy
M – niezależny moderator

Źródło: Archiwum BCC.

WYKRES 2. Schemat stołu negocjacyjnego jednego tematu



P – negocjator pracodawców
R – negocjator rządowy
Z – negocjator związkowy
M – niezależny moderator

Źródło: Archiwum BCC.

Dobranie ekip negocjacyjnych: Gdy znane są już konkretne tematy przyszłych negocjacji, gdy określona jest ich liczba, można przystąpić do tworzenia konkretnych ekip negocjacyjnych. Każda ze stron (związkowa, pracodawcza, rządowa) wyznacza swojego negocjatora. Negocjacje prowadzi niezależny moderator.

Tak powstają czteroosobowe (moderator oraz trzej przedstawiciele stron) zespoły w liczbie odpowiadającej liczbie tematów negocjacyjnych. W każdym z zespołów znajduje się po jednym (por. schemat „Stół negocjacyjny jednego tematu”) przedstawicielu pracodawców i związkowców, którzy wcześniej muszą wewnętrznie ustalić, która organizacja prowadzi negocjacje, w którym temacie. Osoby w zespołach – z wyjątkiem moderatora, który pełni techniczne funkcje „przywódczo-organizacyjne” – są „decyzyjne” (decyzje zapadające przy stole są wiążące dla wszystkich).

Moderator (profesjonalista, osoba z zewnątrz, niezwiązana z żadną ze stron) prowadzi negocjacje od strony organizacyjnej. Nie zabiera głosu w sprawach merytorycznych. Jego prawem i obowiązkiem jest czuwanie nad sprawnym przebiegiem obrad i dokonywaniem jednoznacznych ustaleń. Udziela głosu, pilnuje czasu wypowiedzi, zbiera i analizuje wnioski formalne, decyduje o momencie i czasie trwania przerw, rozstrzyga organizacyjnie powstające kontrowersje pomiędzy uczestnikami negocjacji.

Scalanie wyników negocjacji: Do jednego tematu każda ze stron wyznacza jednego negocjatora. Negocjator wspierany jest przez zasiadających przy nim ekspertów. Ze strony społecznej są nimi najczęściej przedstawiciele pozostałych organizacji przedsiębiorców i pracowników. Podczas negocjacji eksperci nie zabierają głosu. Mówi tylko negocjator, który z ekspertami może konsultować się półgłosem lub dyskutować z nimi podczas przerwy.

Zapleczem merytorycznym dla każdej strony podczas negocjacji są (poza ekspertami) także inni przedstawiciele stron w poszczególnych zespołach problemowych Trójstronnej Komisji. Ewentualne wnioski z kon-

sultacji z „zapleczem”, prowadzone tak podczas przerw w negocjacjach, jak pomiędzy ich turami, nie mogą „uwsteczniać negocjacji” i naruszać wcześniej przyjętych ustaleń; mogą jedynie dotyczyć „spraw przyszłych”. Negocjacje są nagrywane i protokołowane. Kończą się wspólnym dokumentem z ewentualnym protokołem rozbieżności. Dokument ten powstaje na bieżąco podczas obrad, tak aby bezpośrednio po ich zakończeniu w danym dniu strony mogły go od razu podpisać. Sekretariat prowadzą urzędnicy ministerstwa (w przyszłości Biura Trójstronnej Komisji) podczas negocjacji podporządkowani niezależnemu moderatorowi. Podczas obrad, na jego lub któregośkolwiek z negocjatorów wnioski, odczytują fragmenty powstającego protokołu. Nie przewiduje się późniejszego „korespondencyjnego” uzgadniania protokołu. Po sekwencji spotkań poszczególnych zespołów negocjacyjnych, wcześniej czy później (pożądane jest, by na początku rokowań ustalono czas, w którym należy je zakończyć bez względu na ich efekt) następuje zakończenie rozmów. Podczas ostatniego spotkania powstaje końcowy dokument podsumowujący uzgodnienia i rozbieżności. Negocjatorzy pozostałych tematów tworzą dokumenty analogiczne, będące podstawą dla stworzenia syntetycznego tekstu porozumienia i/lub stworzenia protokołów rozbieżności.

Zakończenie negocjacji: Naturalnym miejscem dokonania ostatecznego podsumowania jest Prezydium Trójstronnej Komisji – „negocjacyjny superzespół”. Te ostateczne negocjacje również winny się toczyć zgodnie z zaprezentowaną wyżej formułą, tzn. przy udziale niezależnego moderatora, który pełni funkcje przywódcze w sensie techniczno-organizacyjnym. Zadaniem Prezydium – „negocjacyjnego superzespołu” – jest przeanalizowanie wszystkich protokołów rozbieżności, które powstały we wszystkich zespołach negocjacyjnych, scalenie ich i przeprowadzenie finalnych negocjacji, podczas których, metodą „coś za coś”, można protokół rozbieżności, jeśli nie wyeliminować w ogóle, to znacznie go skrócić. ■

Zbytne uelastycznienie prawa pracy doprowadziło do tego, że zatrudnienie w Polsce na tle innych państw europejskich jest chronione bardzo słabo. Dlatego warto pamiętać, że związki zawodowe nie walczą z elastycznymi formami zatrudnienia, ale dążą po tego, by były one stosowane w wyjątkowych sytuacjach, nie zaś zastępowały tradycyjną umowę o pracę

Bogdan Grzybowski

Złożone przyczyny bezrobocia a elastyczny rynek pracy

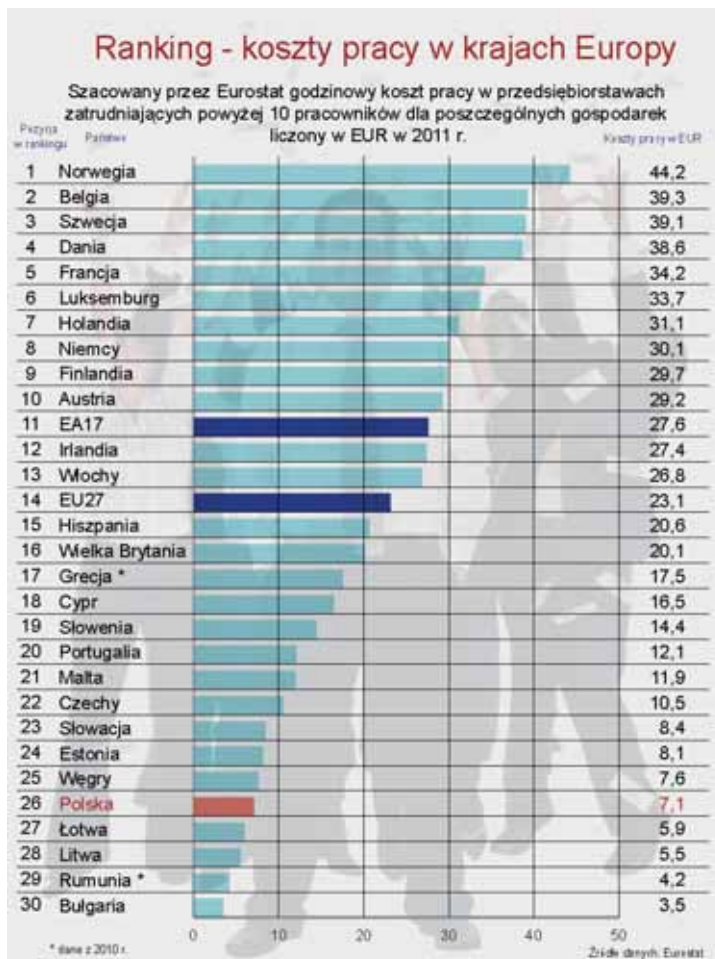
Często w dyskusjach o bezrobociu, szczególnie ze strony pracodawców, podnoszone są trzy przyczyny wzrostu poziomu tego zjawiska: rzekomo wysokie koszty zatrudnienia, nieelastyczny Kodeks pracy i brak elastycznych form zatrudnienia. Tymczasem przyczyn bezrobocia jest znacznie więcej, jak chociażby: recesja gospodarcza (likwidacja zakładów pracy, likwidacja stanowisk pracy, wygaśnięcie umów na czas określony, brak inwestycji), niski wzrost PKB czy spadek produkcji.

Kolejne, nie mniej istotne czynniki wpływające na wzrost liczby osób pozostających przez zatrudnienia to: spadek popytu konsumpcyjnego (obniżenie się realnych dochodów ludności poprzez prowadzenie polityki niskich wynagrodzeń), niechęć do pracy za małe pieniądze, degradacja statusu pracownika, niechęć do pracy na podstawie tzw. „śmieciowych umów”, spadek popytu inwestycyjnego (utrudniona dostępność i wysokie oprocentowanie kredytów), nadmierny wzrost importu w stosunku do eksportu, przyrost zasobów

pracy (głównie absolwentów), niedostateczne finansowanie aktywnych polityk rynku pracy, prywatyzacja (powodująca racjonalizację zatrudnienia), rozwój dziedzin nowoczesnej techniki (zastosowanie maszyn na miejsce pracowników, wzrost wydajności pracy), restrykcyjna polityka podatkowa, sezonowość pracy, przenoszenie miejsc pracy do krajów o niższych płacach i podatkach, niedostosowanie do potrzeb rynku wykształcenia pracowników, słabość systemu pośrednictwa pracy, zmniejszenie zatrudnienia socjalnego (prac interwencyjnych i robót publicznych – oczywiście mających charakter bezrobocia ukrytego), brak demokracji społecznej w przedsiębiorstwach.

Wokół kosztów zatrudnienia. Pracodawcy nie pamiętają albo celowo wprowadzają społeczeństwo w błąd, twierdząc, że w Polsce mamy wysokie koszty zatrudnienia. Dlatego warto przypomnieć ostatnie dane Eurostatu. Z rankingu kosztów pracy w Unii Europejskiej przygotowanego przez Eurostat wynika, że Polska pod względem wysokości kosztów zatrudnienia należy do najtańszych krajów. Eurostat w swoim rankingu uwzględnił wszystkie koszty ponoszone przez pracodawcę, również opodatkowanie i ubezpieczenie społeczne.

WYKRES 1. Koszty pracy w Europie



Źródło: Eurostat.

Polska znajduje się na 26. miejscu wśród 30 państw. Za nami jest jeszcze Łotwa, Litwa, Rumunia i Bułgaria, w których koszty zatrudnienia są jeszcze niższe niż w Polsce. W Bułgarii wynoszą one 3,5 euro, czyli około 14 zł na godzinę. W Rumunii godzina zatrudnienia kosztuje pracodawcę 4,2 euro – 17,5 zł, na Litwie 5,5 euro – 23 zł, na Łotwie 5,9 euro – 24 zł. W Polsce koszt, jaki ponosi pracodawca w związku z godzinnym zatrudnieniem to 29 zł – 7,1 euro. To nic w porównaniu z najdroższymi państwami, do których należą państwa Skandynawii oraz Belgia i Francja. Na pierwszym miejscu znajduje się Norwegia, gdzie godzinny koszt zatrudnienia wynosi

44,2 euro, czyli 184 zł. Za Norwegią sytuuje się kolejno Belgia i Szwecja z kosztami w granicach 39 euro – 162 zł. Średni koszt zatrudnienia w Unii to 23,1 euro – około 96 zł.

Niepewność zatrudnionych. Należy się też rozprawić z tezą, że mamy sztywne prawo pracy, które od kilkudziesięciu lat nie ulega zmianie. Problem w tym, że teza o sztywności polskiego rynku pracy jest nieprawdziwa. Przełom ustrojowy w Polsce spowodował, że niepewność wśród ludzi pracy jest wysoka i dotyczy, jak zawsze, przede wszystkim zarobków, ale jeszcze w większym stopniu utrzymania lub szukania miejsc pracy. Przemiany

gospodarcze powodujące restrukturyzację rynków pracy pociągały za sobą zmiany funkcjonowania przedsiębiorstw. Miało to swoje konsekwencje w odniesieniu do form zatrudnienia stosowanych przez pracodawców, a tym samym relacji pracownik – pracodawca. Głównymi przesłankami ekspansji nowych form pracy były przekształcenia gospodarcze, rozwój sektora usług czy konkurencji. Pojawiły się więc nietypowe formy zatrudnienia, a często główną przyczyną ich wprowadzenia jest ich elastyczność, odpowiadająca na potrzeby zarówno pracowników, jak i pracodawców. W praktyce elastyczne formy zatrudnienia obejmują m.in. pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy, zadaniowy czas pracy, samozatrudnienie, pracę nakładczą, pracę agencyjną, umowy cywilnoprawne, pracę weekendową, system skróconego tygodnia pracy, telepracę czy *job-sharing* (tzw. dzielenie się pracą) itd. Jest jednak cena, którą płać ludzie już dziś, a mianowicie niepewność i pułapki społeczne, jakie ona niesie. Dzisiaj kilka milionów naszych obywateli żyje w ciągłej niepewności, w której nie mają możliwości cegokolwiek zaplanować. Zostali wypchnięci z dotychczasowych miejsc pracy, inni są nisko opłacani, jeszcze inni zatrudniani na „umowach śmieciowych”, na krótkoterminowe umowy lub pracują w szarej strefie. Niemal niemożliwe jest ich funkcjonowanie w świecie zbudowanym wokół stabilnego zatrudnienia (system ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, kredyty mieszkaniowe itd.)?

Kwestię tę podnoszą w imieniu pracowników związki zawodowe, dla których wyznacznikiem działalności jest dbanie o godność i prawa ludzi pracy. Nie jest także tajemnicą, że związki zawodowe preferują tradycyjny model pracy, definiowany jako wykonywanie pracy w ramach stosunku pracy między pracownikiem a zatrudniającym go pracodawcą, nawiązanego na podstawie bezterminowej umowy

o pracę. Preferowanie tradycyjnego modelu pracy nie oznacza, że związki zawodowe, które reprezentują, są wrogiem różnych form nawiązywania stosunku pracy na zasadach odbiegających od modelu, który można uznać za tradycyjny. Wręcz przeciwnie, związki zawodowe uczestniczyły w tworzeniu ustawy o pracy tymczasowej czy w tworzeniu przepisów związanych z telepracą. Doszło do tego, że regulacje dotyczące stosunków pracy w Polsce są uznawane za jedne z najbardziej liberalnych w Europie. Tendencjom do liberalizowania tych stosunków związki zawodowe przeciwstawiają postulat zapewnienia niezbędnej ochrony świadczącym pracę w różnych formach prawnych. Ustalenia tej ochrony na właściwym poziomie nie tylko domagają się zatrudnieni, ale wymaga jej w szczególności prawo europejskie. W Polsce z roku na rok obserwujemy zmniejszanie się ochrony socjalnej pracowników. Po względnie spokojnym okresie dziesięciu lat od momentu przełomu ustrojowego, od 2002 r. trwa nieustanny atak pracodawców i sprzyjających im liberalnych polityków na Kodeks pracy:



- ułatwiono procedurę zwolnień pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony przez wyeliminowanie obowiązku konsultacji z ponadzakładowymi organizacjami związków zawodowych, w przypadku kiedy zakładowa organizacja związkowa miała zastrzeżenia co do decyzji o zwolnieniu;

- ograniczono prawo do dwóch wolnych płatnych dni tylko do osób, których okres wypowiedzenia wynosi co najmniej dwa tygodnie, podczas gdy poprzednio (w latach 1996–2002) pracodawca był zobowiązany do tego w każdym przypadku, jeśli wypowiadał umowę o pracę;
- pracodawcy uzyskali również jasno określone przepisy wyznaczające odszkodowania, które z kolei pracownicy są im zobowiązani wypłacić, jeśli bez uzasadnienia zerwali umowę o pracę z naruszeniem okresu wypowiedzenia (w przypadku umowy o pracę na czas nieokreślony odszkodowanie równa się wysokości wynagrodzenia za czas obowiązującego wypowiedzenia umowy o pracę, a w przypadku umowy o pracę na czas określony odszkodowanie równa się wynagrodzeniu za okres 2 miesięcy; do 31.11.2002 r. o wysokości odszkodowań musiał orzekać sąd pracy);
- w regulacji zwolnień grupowych nastąpiły trzy istotne zmiany prawne: pierwsza polega na bardziej ogólnym sformułowaniu przyczyn pozwalających dokonać zwolnień grupowych. Obecnie są to wszystkie przyczyny niedotyczące pracowników, podczas kiedy do 2003 r. były to przyczyny dość konkretnie wymienione, których zaistnienie mogło być podstawą grupowych zwolnień. Druga zmiana polega na tym, że zamiar dokonania zwolnień grupowych musi być przedstawiony związkom zawodowym w terminie 20 dni przed ich dokonaniem, a wcześniej obowiązywały terminy 30 a nawet 45 dni. Trzecia zmiana polega na kwalifikowaniu do trybu zwolnień grupowych – obecnie jako zwolnienia grupowe są traktowane zwolnienia obejmujące co najmniej 10 osób u pracodawców zatrudniających co najmniej 100 pracowników, podczas kiedy wcześniej było to 10 proc. wielkości zatrudnienia. W ten sposób w mniejszych firmach zwolnienia kilku osób nie są objęte tymi szczególnymi przepisami;
- wprowadzono też regulacje nieodnoszące się bezpośrednio do ochrony zatrudnienia, ale mogące skutkować zmniejszeniem zwolnień z pracy. W przypadku trudności finansowych pracodawcy, może on podpisać umowę ze związkami zawodowymi (lub w przypadku ich braku z przedstawicielami pracowników) zawieszającą zobowiązania wynikające z prawa pracy (ale nie normy Kodeksu pracy) na okres od 3 lat. W ten sposób np. zobowiązania z tytułu układów zbiorowych mogą być przejściowo zmniejszone, a to może pozwolić utrzymać zatrudnienie w większym stopniu niż w sytuacji, kiedy wszystkie zobowiązania, np. płacowe, musiałyby być przestrzegane. W trudnej sytuacji takie porozumienie otwiera jednak również drogę do zwolnień na warunkach Kodeksu pracy, które mogą być mniej korzystne od warunków sprecyzowanych w umowach zbiorowych;
- wprowadzono też kilka przepisów, które w zasadzie dają większą swobodę pracodawcom w kształtowaniu obowiązków pracowników i tym samym mogą sprzyjać ich trwalszemu zatrudnieniu. Po pierwsze, dopuszczono do bardziej swobodnego kształtowania rozkładu czasu pracy (choć czas pracy uległ w tych latach skróceniu – norma tygodniowego czasu pracy spadła z 42 do 40 godzin). Po drugie, zwolniono pracodawców w małych firmach zatrudniających 5–20 osób z obowiązku ustalania sformalizowanego regulaminu wypłat wynagrodzeń. Po trzecie, patrząc nieco inaczej, bardziej sformalizowano stosunek pracy, wymagając od pracodawców załączenia do pisemnej umowy o pracę (w ciągu 7 dni od podjęcia pracy) informacji (też na piśmie) dotyczących charakterystyki pracy, obowiązków pracownika, zasad wynagradzania. Ale to

„usztynienie” daje też możliwość, że w przypadku zmiany tych warunków zatrudnienia pracownicy, którzy ich nie zaakceptują, będą mogli zrezygnować z pracy. Ta regulacja pozwala na zamiany organizacji pracy w przedsiębiorstwach i ułatwia zwolnienia osób, które się do nich nie chcą dostosować;

- w kolejnych regulacjach prawnych szerzej potraktowano pracę w niepełnym wymiarze czasu. Wpisano do Kodeksu pracy obowiązek starań ze strony pracodawcy, aby umowę o pracę w pełnym wymiarze czasu zamieniać na pracę w wymiarze niepełnym na podstawie wniosku pracownika. Pracodawca został zobowiązany informować pracowników, w sposób przyjęty u danego pracodawcy, o możliwości zatrudnienia w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy, a pracowników zatrudnionych na czas określony – o wolnych miejscach pracy;
- obniżono także liczbę dni wynagrodzenia za czas choroby finansowanego przez pracodawcę;
- obniżono wysokość dodatków za pracę w nadgodzinach oraz zwiększono roczny limit nadgodzin u jednego pracodawcy;
- zbytne uelastycznienie prawa pracy doprowadziło do tego, że mamy w Polsce jedną z najmniej chronionych zatrudnień wśród krajów OECD, czyli w Polsce jest stosunkowo łatwo zwalniać pracowników.

Na efekty liberalizacji prawa pracy nie musieliśmy długo czekać. Od 2002 r. odnotowujemy gwałtowny wzrost umów o pracę na czas określony. Obecnie w Polsce prawie 30 proc. osób zatrudnionych jest na umowach terminowych. Praktyki te są niezgodne z duchem unijnej Dyrektywy (1999/70/WE), która każe zatrudnienie terminowe traktować jako nietypowe i ograniczać na jeden z trzech sposobów:

- limitując umowy terminowe zawierane z jedną osobą;

- ustalając maksymalny czas trwania takiego zatrudnienia bez względu na liczbę zawartych angażów;
- pozwalając na ich nawiązywanie tylko w uzasadnionych sytuacjach, np. do zajęć dorywczych, cyklicznych lub sezonowych.

Nasz kodeks obrał pierwszą metodę regulacji. Czy wobec powyższego Polska wywiązała się z obowiązku narzuconego przez dyrektywę? Na to pytanie należy zdecydowanie odpowiedzieć, że nie, bowiem nasz kodeks zapobiega nadużywaniu wyłącznie umów na czas określony, dyrektywa tymczasem piętnuje wszelkie formy pracy terminowej.

Niskie płace i brak szans na rozwój. Brak ochrony praw pracowniczych i brak stabilności w zatrudnieniu stał się obok niskich wynagrodzeń głównym powodem emigracji prawie dwóch milionów Polaków.

Powszechną stała się praktyka odstępowania od umów o pracę na rzecz umów cywilnoprawnych, co pozbawia pracowników uprawnień pracowniczych oraz pełnego zabezpieczenia społecznego. Nie dotyczą ich m.in. przepisy o urlopach wypoczynkowych, ograniczeniu godzin pracy, wynagrodzeniu minimalnym. Nie wszystkie umowy cywilnoprawne rodzą obowiązek odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne. Wprowadzono także obciążenia pracownika opłatami sądowymi w sprawach z zakresu prawa pracy. Możliwości rozwoju w firmie stanowią dla większości pracowników główne kryterium wyboru miejsca zatrudnienia, równie ważne jak wynagrodzenie. A zauważyć należy, że, jak dotąd, firmy niechętnie inwestują w rozwój pracowników zatrudnionych na czas określony czy doraźnie. Aby obniżyć koszty pracy, pracodawcy zaczęli zmieniać warunki zatrudnienia, narzucając formę pracy na własny rachunek. W przypadku tej formy pracy istotne jest to, że ubezpieczony sam ponosi koszt ubezpieczenia, a także

musi płacić minimalną składkę emerytalną od co najmniej 60 proc. przeciętnej płacy. Z obserwacji wynika, że regułą jest opłacanie minimalnej określonej składki, a osoby, którym narzucono taką formę zatrudnienia, w efekcie będą miały niższe zabezpieczenie na okres starości. Zmuszając pracowników do samozatrudnienia, pracodawcy chcą w ten sposób obniżyć sobie koszty pracy. Powoduje to ubytek w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ok. 10 miliardów złotych rocznie. Zaś zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy powoduje, że składki od niższych zarobków przyczyniają się do zgromadzenia niższego kapitału emerytalnego i co się z tym wiąże do wypłaty niższych świadczeń. Z obserwacji związków zawodowych wynika, że pracownicy nie mają świadomości, że niepełny wymiar czasu pracy powoduje, że pracownik może nie uzyskać nawet minimalnej emerytury. Gwarancja minimalnej emerytury istniała i nadal istnieje w ramach nowego systemu. Zostały jednak zmienione zasady uprawniające do jej uzyskania. W nowym systemie, aby uzyskać prawo do minimalnej emerytury wymagany jest staż pracy w pełnym wymiarze czasu pracy (20 lat dla kobiet, 25 lat dla mężczyzn). Z danych GUS wynika, że kobiety częściej są zatrudniane w niepełnym wymiarze czasu pracy. Przy zastosowaniu nowej formuły emerytalnej ich świadczenie będzie niższe niż mężczyzn, a czasami w ogóle mogą tego świadczenia nie uzyskać.

Elastyczne umowy tylko jako uzupełnienie. Nietypowe, elastyczne formy zatrudnienia zapewniają lepszą możliwość koordynacji pracy zawodowej i obowiązków rodzinnych oraz czasu wolnego. Suwerenność czasowa jest głównym argumentem wymienianym przez zwolenników nowych rozwiązań. Pracownicy mają różne preferencje dotyczące zarówno form pracy, jak i czasu wolnego, co trzeba uwzględniać. Ale należy też zwracać uwagę na

negatywne oddziaływanie elastycznego rynku pracy na ochronę socjalną. Choć burzliwe otoczenie wymusza nowe formy zatrudnienia, to zakres ich stosowania powinien stanowić jedynie uzupełnienie tradycyjnego modelu pracy, a nie jego eliminację.

Podsumowując, należy podkreślić, że mamy niskie koszty pracy, mamy elastyczne formy zatrudnienia i Kodeks pracy, który podlega ciągłym modyfikacjom, a dalsze dopominanie się o kolejne liberalizacje jest zwykłą nieprzewidywalnością. Musimy pamiętać, że zbytne uelastycznienie prawa pracy doprowadziło do tego, że mamy w Polsce jedną z najmniej chronionych zatrudnień w Europie. Dziś w naszym kraju najłatwiej jest zwalniać pracowników. Związki zawodowe nie walczą z elastycznymi formami zatrudnienia, ale o to, by były one stosowane w wyjątkowych sytuacjach, a nie zastępowały tradycyjnego zatrudnienia. Elastyczny rynek pracy, gdzie pracownika zatrudnia się czasowo i zwalnia ad hoc, jest domeną zacofanych krajów trzeciego świata. Pojawienie się prekariatu w Polsce, tj. stanu braku pewności, stałości i stabilności, chronicznej niemożności przewidzenia przyszłości i nieustannego lęku, że przyniesie on tylko pogorszenie obecnej sytuacji – powinno być wstydem dla rządzących. Prekariat dotyczy ludzi czasowo bezrobotnych, utrzymujących się z dorywczych prac, zatrudnianych na krótkoterminowe umowy, migrujących w poszukiwaniu zarobku, pracujących na częściowe etaty lub zmuszanych do podpisywania in blanco swojego wypowiedzenia wraz z umową o pracę (praktyka dość częsta w wielkich korporacjach). Prekariat oznacza życie pełne niepewności i trudne do zaplanowania, życie, w którym kilkakrotnie trzeba zmieniać nie tylko miejsce pracy, ale również zawód, a nawet najlepsze stanowisko stracić można z dnia na dzień. Takie życie staje się udziałem coraz większej liczby ludzi i o tym musimy pamiętać. ■

Kryzys ekonomiczny brutalnie odstłonił niedomagania unijnej gospodarki. Skłania to do stawiania pytań o jej przyszłą pozycję w zglobalizowanym świecie

Barbara Surdykowska

Europejski wymiar partycypacji pracowniczej

Jednym z zasadniczych czynników budowania przewagi konkurencyjnej jest kapitał ludzki. Aby możliwe było jego efektywne wykorzystanie na rynku pracy, potrzebne jest inne działanie niż proste stymulowanie rozwoju przedsiębiorczości i tworzenia nowych miejsc pracy.

Najogólniej partycypację można przedstawić jako przeciwieństwo salariat, czyli systemu pracy, w którym stosunek łączący pracownika z pracodawcą ograniczał się do schematu świadczenia pracy w zamian za wynagrodzenie¹. W ujęciu szerszym termin partycypacja jest wyjaśniany jako wszelkie formy informacji, konsultacji i współzarządzania, w jakich uczestniczą pracownicy i ich przedstawiciele (w tym związki zawodowe) w przedsiębiorstwie². Przejawem tak rozumianej partycypacji jest np. prawo do informacji, którego odbiorcą może być pracownik lub jego przedstawiciele (związek zawodowy, rada pracownicza, europejska rada zakładowa). Elementem tego schematu może być także partycypacja finansowa, a więc dostęp pracownika do udziału w zyskach macierzystego przedsiębiorstwa. Przy zastosowaniu kryterium intensywności udziału i wpływu pracowników na procesy decyzyjne można wyróżnić formy „słabsze”, polegające na informowaniu lub prowadzeniu konsultacji, oraz formy „mocniejsze” – takie

jak możliwość prowadzenia konsultacji z opcją zawarcia porozumienia, współdecydowanie czy współzarządzanie z możliwością powierzenia głosu stanowczego przedstawicielowi załogi³.

W wąskim ujęciu partycypację pracowników należy rozumieć jako udział pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwem poprzez zasiadanie ich przedstawicieli w organach przedsiębiorstwa (np. zasiadanie przedstawicieli pracowników w zarządzie lub radzie nadzorczej). Definicję tak rozumianej partycypacji zawiera art. 2 litera k Dyrektywy, uzupełniającej statut spółki europejskiej w odniesieniu do uczestnictwa pracowników⁴: „partycypacja” oznacza wpływ organu reprezentującego pracowników i/lub przedstawicieli pracowników na sprawy spółki poprzez: prawo wybierania lub desygnowania niektórych członków organu nadzorczego lub zarządzającego spółki lub prawo desygnowania niektórych lub wszystkich członków organu nadzorczego lub zarządzającego spółki i/lub sprzeciwiania się temu. W literaturze ten rodzaj partycypacji określa się współzarządzaniem.

Uzasadnienie dla udziału w zarządzaniu.

Uzasadnienia dla uczestnictwa pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwem poszukuje się na dwóch odrębnych płaszczyznach. Po pierwsze, wskazuje się, że jest to element szerszego projektu demokratyzacji pracy czy też sposób realizowania zasad sprawiedliwości społecznej. Z kolei na płaszczyźnie ekono-

micznej uzasadnienia poszukuje się, wskazując na wyższą efektywność (ekonomiczną opłacalność) tych przedsiębiorstw, w których istnieje partycypacja pracownicza.

Pierwszy pogląd znajduje odzwierciedlenie w regulacjach konstytucyjnych w niektórych państwach (takich jak Francja czy Słowenia). Wskazuje się także, że prawo pracowników do udziału w zarządzaniu jest częścią europejskiego modelu społecznego. Partycypacja stanowi przejaw koncepcji społecznej gospodarki rynkowej. Partycypację pracowniczą można także rozważyć w świetle obecnego kryzysu gospodarczego – gdy coraz częściej podkreśla się, że winniśmy mieć do czynienia z przejściem do modelu, w którym przedsiębiorstwa mają realizować nie tylko interes akcjonariuszy (udziałowców), ale innych interesariuszy (pracowników, społeczności lokalnej).

Jeżeli chodzi o tę drugą płaszczyznę uzasadnienia, odpowiedź na pytanie o wpływ udziału pracowników w procesie zarządzania na wyniki ekonomiczne jest trudna, gdyż badacze nie wypowiadają się w tym obszarze jednoznacznie. Także z czysto metodologicznego punktu widzenia takie badania są skomplikowane (pojawia się pytanie, co porównywać – to samo przedsiębiorstwo z okresu, gdy nie było partycypacji pracowniczej, a następnie, gdy powstała, czy też porównywać podobne przedsiębiorstwa – te, w których mamy i nie mamy do czynienia z partycypacją). Szerokie spektrum literatury na ten temat przedstawia A. Conchon⁵. Z przytoczonych przez autorkę badań 10 opracowań wskazuje na pozytywny (aczkolwiek zazwyczaj niewielki) wpływ udziału pracowników w zarządzaniu na ekonomiczną efektywność przedsiębiorstwa, 11 prac nie widzi żadnej zależności, a 7 wskazuje na negatywny wpływ tej formy partycypacji na wyniki ekonomiczne.

Unijne doświadczenia. Obecnie w 17 z 27 państw członkowskich oraz w Norwegii pracownicy posiadają prawo do uczestniczenia

w zarządzaniu przedsiębiorstwem⁶, choć zakres uprawnień znacznie się różni. W niektórych państwach dotyczy publicznego i prywatnego sektora, w innych tylko publicznego. Różnice dotyczą wielkości przedsiębiorstw, mierzonej liczbą zatrudnianych pracowników. Różnice dotyczą także sposobu zarządzania spółką – czy mamy do czynienia z dualistycznym (zarząd plus rada nadzorcza), czy monistycznym (zarząd spółki) mechanizmem zarządu przedsiębiorstwa. W większości państw mechanizm uczestnictwa pracowników jest obligatoryjny, w sytuacji gdy dany podmiot spełnia kryteria, np. zatrudnia odpowiednią liczbę pracowników. W innych, szczególnie w państwach skandynawskich, potrzebne jest aktywne zachowanie za strony pracowników.

Jeżeli chodzi o zasięg partycypacji na poziomie krajowym, generalnie obserwowane są dwa trendy o charakterze negatywnym. Po pierwsze, wszędzie tam, gdzie regulacje prawne dotyczą tylko przedsiębiorstw należących do państwa, w miarę procesu prywatyzacji zmniejsza się liczba przedsiębiorstw nimi objętych. Nowi prywatni właściciele nie widzą potrzeby dobrowolnego kontynuowania dotychczasowych zasad (zjawisko to jest bardzo widoczne w Irlandii, gdzie doszło do prywatyzacji Telecom i Aer Lingus, a będzie nasilać się w Grecji⁷).

Drugi trend związany jest z politycznymi planami „rugowania” elementów demokracji przemysłowej w niektórych państwach komunistycznych. Można tu wskazać dwa państwa: Polskę⁸ i Czechy. W Polsce próby zmiany dotychczasowych regulacji spotkały się ze zdecydowanym sprzeciwem central związkowych: NSZZ „Solidarność” i OPZZ⁹.

Do zagadnienia partycypacji pracowniczej odnosi się zarówno prawo pierwotne UE, jak też niektóre akty prawa wtórnego. Zgodnie z preambułą do Traktatu o Unii Europejskiej, wyimek piąty, Unia potwierdza swe przywiązanie do podstawowych praw socjalnych określonych w Europejskiej Karcie Społecznej oraz we Wspólnotowej Karcie Socjalnych Praw

Podstawowych Pracowników. Interesujące jest, że zapis o prawie do współdecydowania znika z późniejszej Karty Praw Podstawowych (2000 r.), podczas gdy pozostaje tam prawo do informacji i konsultacji¹⁰. Jak to się stało, że są różnice w tym zakresie pomiędzy oboma dokumentami nie do końca jest jasne¹¹.

Prawo pracowników do współzarządzania jest przez ustawodawcę unijnego traktowane odmiennie od prawa do informacji i konsultacji. Zgodnie z art. 153 Unia wspiera i uzupełnia działania państw członkowskich w dziedzinie: informacji i konsultacji z pracownikami oraz reprezentacji i obrony zbiorowej interesów pracowników i pracodawców, w tym współzarządzanie¹². W odniesieniu do problematyki informacji i konsultacji Parlament Europejski i Rada stanowią zgodnie za zwykłą procedurą prawodawczą, po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów. W odniesieniu do problematyki współzarządzania Rada stanowi jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą prawodawczą po konsultacji z Parlamentem Europejskim i wskazanymi powyżej Komitetami¹³. Tak więc jakiegokolwiek działania w zakresie prawa pracowników do współdecydowania wymagają zbudowania pełnego konsensusu w Radzie¹⁴.

Ta różnica w traktowaniu odzwierciedla generalne podejście państw UE do idei partycypacji. To, że pojawiła się ona w aktach unijnego prawa wtórnego wiąże się ściśle z postępującą integracją przedsiębiorstw w wymiarze ponadgranicznym. Chodzi tu o trzy dyrektywy odnoszące się do: spółki europejskiej¹⁵, spółdzielni europejskiej¹⁶ oraz transgranicznego łączenia się spółek kapitałowych¹⁷.

Spółka europejska (SE). Początki instytucji spółki europejskiej (dalej SE) sięgają 1972 r., gdy Komisja Europejska zaproponowała tzw. piątą dyrektywę dotyczącą prawa spółek¹⁸. Ze względów oczywistych musiano w tej propozycji uwzględnić także istniejące krajowe re-

gulacje dotyczące zaangażowania pracowników. W projekcie dyrektywy zaproponowano zapis dotyczący uczestnictwa pracowników w zarządzaniu oparty na modelu niemieckim (1/3 składu rady nadzorczej pochodziłaby z wyboru pracowników). Nie udało się zbudować wokół tej propozycji politycznego konsensusu i sprawa zamarła na niemal 30 lat. Gdy do niej powrócono, postanowiono oddzielić kwestie stosunkowo najmniej sporne dotyczące zasad tworzenia i działania samej spółki, które miały być zapisane w formie rozporządzenia. Nad dyrektywą dotyczącą zaangażowania pracowników w spółce europejskiej pracowano oddzielnie i prace te do samego końca naznaczone były niemiecko-brytyjskim sporem o zagadnienie partycypacji pracowników¹⁹.

Podstawową zasadą jest zapisany w rozporządzeniu wymóg, iż nabyciu osobowości prawnej przez SE musi towarzyszyć wprowadzenie w jej statucie pewnej formy partycypacji pracowniczej²⁰. Negocjacje specjalnego zespołu negocyjacyjnego winny trwać do 6 miesięcy i zespół w razie osiągnięcia konsensusu może ustalić dowolne zasady partycypacji pracowniczej. Jednakże jeżeli wynik negocjacji prowadziłby do ograniczenia praw w zakresie partycypacji, wymagana większość do podjęcia takiej decyzji wynosi 2/3 głosów członków specjalnego zespołu negocyjacyjnego, reprezentującego co najmniej 2/3 pracowników, włączając w to głosy członków reprezentujących pracowników zatrudnionych w co najmniej dwóch państwach członkowskich:

- w przypadku SE, która ma być utworzona w drodze łączenia się, jeżeli partycypacja obejmuje co najmniej 25 proc. ogólnej liczby pracowników spółek uczestniczących;
- w przypadku SE utworzonej w drodze utworzenia grupy kapitałowej lub spółki zależnej, jeżeli partycypacja obejmuje co najmniej 50 proc. ogólnej liczby pracowników spółek uczestniczących (art. 3 ust. 4 Dyrektywy). Dyrektywa wskazuje, co należy rozumieć przez ograniczenie praw partycypa-

cji – oznacza to liczbę członków organów SE niższą niż najwyższa liczba istniejąca w spółkach uczestniczących.

Należy także zwrócić uwagę, że specjalny zespół negocjacyjny może zdecydować określoną liczbą głosów²¹, aby nie rozpoczynać negocjacji lub zakończyć negocjacje już rozpoczęte oraz opierać się na zasadach dotyczących informowania pracowników i konsultowania z pracownikami, obowiązujących w państwach członkowskich, w których SE zatrudnia pracowników. Jeżeli taka decyzja zostanie podjęta, żadnego z przepisów załącznika do Dyrektywy nie stosuje się (art. 3 ust. 6).

Z przytoczonych powyżej zapisów wyraźnie wynika, że chodzi o to, by z jednej strony nie doprowadzić do utraty dotychczas przysługujących pracownikom praw, ale z drugiej – by przekształcenie przedsiębiorstwa w SE nie powodowało automatycznego podniesienia poziomu uprawnień (co jednak przynajmniej teoretycznie jest możliwe w wyniku negocjacji specjalnego zespołu negocjacyjnego ze spółką).

Warto też zwrócić uwagę, że idea spółki europejskiej uległa niepokojącemu wynaturzeniu. Na prawie 1300 zarejestrowanych do tej pory SE ponad trzy czwarte stanowią spółki „puste” – bez pracowników, co sugeruje, że w przyszłości będzie próbowało się je ożywić z pominięciem zasad partycypacji.

Transgraniczne łączenie się spółek. Dyrektywa 2005/56/ WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 października 2005 r. w sprawie transgranicznego łączenia się spółek kapitałowych²² oparta jest na nieco innych założeniach. Podstawowa zasada wyrażona jest w art. 16 ust. 1, który wskazuje, że do spółki powstającej w wyniku transgranicznego połączenia mają zastosowanie reguły obowiązujące w państwie członkowskim, w którym spółka ta ma swoją siedzibę statutową, jeżeli takie istnieją w zakresie uczestnictwa pracowników. Aby jednak nie „kusić” przedsiębiorców do rejestracji spółek w państwach nieposiadających regu-

lacji dotyczących partycypacji pracowniczej, Dyrektywa ustanawia zasady szczegółowe, które niektórzy autorzy postrzegają jak „krok do tyłu” w porównaniu z Dyrektywą dotyczącą SE, w odniesieniu do zabezpieczenia interesów pracowniczych²³.

Należy zwrócić uwagę na cztery różnice. Standardowe zasady partycypacji (które w obu Dyrektywach są identyczne) będą miały zastosowanie tak długo, jak 33 proc. pracowników w jednej lub w więcej niż jednej spółce było nimi objętych przed połączeniem (art. 16 ust. 3 e Dyrektywy w sprawie transgranicznego łączenia się spółek). W Dyrektywie dotyczącej SE współczynnik ten wynosił 25 proc. Po drugie, został wprowadzony próg liczebności (500 pracowników), jako przesłanka rozpoczęcia negocjacji nad zasadami partycypacji (art. 16 ust. 2 Dyrektywy w sprawie transgranicznego łączenia się spółek). W Dyrektywie dotyczącej SE nie było takiego wymogu. Kolejna różnica – państwo implementujące dyrektywę może wprowadzić rozwiązanie, że spółka, która ma monistyczny system zarządzania (tylko rada dyrektorów), ogranicza ilość zasiadających pracowników do jednej trzeciej (art. 16 ust. 4 c dyrektywy w sprawie transgranicznego łączenia się spółek). Nie ma takiego ograniczenia w Dyrektywie o SE. Wreszcie, zebranie akcjonariuszy spółki może postanowić o pominięciu fazy negocjacji i bezpośrednim zastosowaniu zasad standardowych (art. 16 ust. 4 a Dyrektywy o transgranicznym łączeniu się spółek). Nie ma to odpowiednika w Dyrektywie o SE.

Podsumowanie. Przyszłość partycypacji pracowniczej nie wygląda zbyt optymistycznie. Istnieje silny trend do minimalizowania uprawnień pracowniczych w tym zakresie w państwach członkowskich UE – tendencja ta może wynikać z procesów zewnętrznych (np. prywatyzacja), które wpływają na zakres pracowników objętych tego typu regulacją lub też, tak jak w części nowych państw członkowskich (przypadek Polski), być elementem ide-

ologicznej presji na legislacyjne „rozmontowywanie” elementów demokracji przemysłowej w przedsiębiorstwach.

Klimat legislacyjny na poziomie unijnym też nie jest sprzyjający, a rozwiązania dyrektywy w sprawie transgranicznego łączenia się spółek są mniej korzystne dla pracowników niż przyjętej 4 lata wcześniej dyrektywy uzupełniającej status spółki europejskiej w odniesieniu do uczestnictwa pracowników. O tym, że może to nie być przypadek wskazuje „pat legislacyjny” wokół europejskiej spółki prywatnej (*Societas Privata Europea*), którą to formę prawną miałyby wykorzystywać małe i średnie przedsiębiorstwa. Jedną z przeszkód w uzgodnieniu regulacji europejskiej jest kwestia partycypacji pracowniczej²⁴. Jak wskazuje S. Picard, brak poważnej ogólnoeuropejskiej debaty na ten temat jest poważnym utrudnieniem dla rozwoju europejskiego prawa spółek²⁵.

¹ J. Wratny, *Perspektywy partycypacji pracowniczej. Stan obecny i kierunki zmian* (w:) *Zbiórowe prawo pracy w XXI wieku* pod. red. A. Wypych Żywickiej, M. Tomaszewskiej i J. Steliny, Gdańsk 2010, str. 228.

² M. Gładoch, *Uczestnictwo pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwem w Polsce. Problemy teorii i praktyki na tle prawa wspólnotowego*, Toruń 2008.

³ J. Stelina, *Zbiórowa reprezentacja pracowników w Polsce – stan obecny i perspektywy rozwoju* (w:) *Problemy kodyfikacji prawa pracy. Wybrane zagadnienia zabezpieczenia społecznego*, Gdańsk 2007 str. 91.

⁴ Dyrektywa 2001/86 z dnia 8 października 2001 r. uzupełniająca statut spółki europejskiej w odniesieniu do zaangażowania pracowników (Dz. U. WE L 294 z 10.11. 2001).

⁵ A. Conchon, *Board – level employee representation rights in Europe. Facts and trends*, ETUI, Report 121, Brussels 2011, str. 16–17.

⁶ Dla porządku warto wymienić te 17 państw: Austria, Czechy, Niemcy, Dania, Hiszpania, Finlandia, Francja, Grecja, Węgry, Irlandia, Luksemburg, Holandia, Polska, Portugalia, Szwecja, Słowenia, Słowacja.

⁷ N. Kluge, S. Vitols, *The crisis: catalyst for stronger Worker participation in corporate governance?* ETUI, Brussels 2010.

⁸ Projekt ustawy o zasadach wykonywania niektórych uprawnień Skarbu Państwa.

⁹ TUAC, *Consultation with the OECD Working Party on State Ownership and Privatization Practices*, TUAC, 18 października 2010, dostępne na http://www.tuac.org/en/public/e-docs/00/00/07/DA/document_doc.phtml

¹⁰ Zgodnie z art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej zapisy Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej mają wiążący charakter.

¹¹ I. Schömann, *EU integration and EU initiatives on employee participation and social dialogue*, „Transfer”, 17 (2), 2011, str. 239–249.

¹² Pozostałe dziedziny wskazane w art. 153 to: polepszanie w szczególności środowiska pracy w celu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników, warunki pracy, zabezpieczenie społeczne i ochrona socjalna pracowników, ochrona pracowników w przypadku wypowiedzenia umowy o pracę, warunki zatrudnienia obywateli państw trzecich legalnie przebywających na terytorium Unii, integracja osób wyłączonych z rynku pracy, bez uszczerbku dla artykułu 166, równość mężczyzn i kobiet w odniesieniu do ich szans na rynku pracy i traktowania w pracy, zwalczanie wyłączenia społecznego, modernizacja systemów ochrony socjalnej.

¹³ Należy zwrócić uwagę, że Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji, po konsultacji z Parlamentem Europejskim, może zdecydować o zastosowaniu zwykłej procedury prawodawczej w odniesieniu do problematyki współzarządzania.

¹⁴ F. Dorssemont, *Worker involvement in secondary EC law prior to the Recast Directive* (w:) *The Recast of the European Works Council Directive*, pod red. F. Dorssemont, T. Blanke, Antwerpia 2010.

¹⁵ Dyrektywa Rady 2001/86/ WE z 8 października 2001 r. uzupełniająca status spółki europejskiej w odniesieniu do uczestnictwa pracowników.

¹⁶ Dyrektywa Rady 2003/72/ WE z dnia 22 lipca 2003 r. uzupełniająca statut spółdzielni europejskiej w odniesieniu do zaangażowania pracowników.

¹⁷ Dyrektywa 2005/56 z dnia 26 października 2005 r. w sprawie transgranicznego łączenia się spółek kapitałowych, Dz.U. WE L 310 z 25 11 2005, str. 1–9

¹⁸ European Commission, Proposal for a fifth directive on the structure of societies anonyms, COM(72) 887 final, 27.09. 1972, Brussels.

¹⁹ J. Wratny, *Rola przedstawicielstw pracowniczych w spółce europejskiej jako etap kształtowania się modelu partycypacji*, PiZS 1/2011, str. 3.

²⁰ Art. 12 rozporządzenia Rady 2157/2001 z dnia 8 października 2001 r. w sprawie statutu spółki europejskiej.

²¹ Większość wymagana w celu podjęcia decyzji o nierozpoczynaniu lub zakończeniu negocjacji wynosi dwie trzecie członków reprezentujących co najmniej dwie trzecie pracowników, w tym głosy członków reprezentujących pracowników zatrudnionych w co najmniej dwóch państwach członkowskich.

²² Dyrektywa 2005/56 z dnia 26 października 2005 r. w sprawie transgranicznego łączenia się spółek kapitałowych, Dz.U. WE L 310 z 25 11 2005, str. 1–9.

²³ J. Cremes, E. Wolters, *EU and national company law-fixation on attractiveness*, ETUI Report 120, Brussels 2011; Van het Kaar, *The European Company (SE) Statute: up against increasing competition?*, „Transfer”, 17 (2), 2011, str. 193–201.

²⁴ Generalnie w odniesieniu do europejskiego prawa spółek w literaturze wyrażany jest pogląd, że stan pracy nad dyrektywą strukturalną jest przejawem kryzysu idei w ramach Wspólnoty. W. Klata, *Spółki kapitałowe w prawie europejskim*, Kwartalnik Prawa Prywatnego 4/2000, str. 768.

²⁵ S. Picard, *European company law versus participation rights – how to resist the steamroller effect?*, „Transfer” 16(1), 2010.

Kalendarium dialogu – w zespołach problemowych TK

13.03.2013 – posiedzenie Zespołu Problemowego TK ds. Polityki Gospodarczej i Rynku Pracy. Rozmawiano o programie Komisji Europejskiej pt. „Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2013 r.”.

Wiceminister gospodarki Grażyna Henclewska przedstawiła treść unijnego programu. Wynikają z niego m.in. założenia osiągnięcia w 2013 r.: 75 proc. stopy zatrudnienia, wzrostu zrównoważonego i nastawionego na innowacje na poziomie 3 proc. rocznie, uwzględnienie postulatów proekologicznych. UE chce też zmniejszyć wskaźnik przedwczesnego kończenia nauki do 10 proc., osiągnąć wskaźnik wykształcenia wyższego na poziomie 40 proc. i ograniczyć w ramach Wspólnoty liczbę osób zagrożonych ubóstwem do 20 mln.

Polska przyjęła następujące wskaźniki: 71 proc. stopę zatrudnienia, wzrost gospodarczy 1,7 proc. – zrównoważony i innowacyjny,

ograniczenie zużycia energii ze źródeł pierwotnych do 96 megaton rocznie, zmniejszenie wskaźnika osób przedwcześnie kończących naukę do 4,5 proc., osiągnięcie wskaźnika osób z wykształceniem wyższym do 45 proc., zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem do niecałych 2 mln.

Paweł Saar ze Związku Rzemiosła Polskiego zwrócił uwagę, że nasze państwo nie pilnuje, by odpowiednie organy konsekwentnie i skutecznie ścigały podmioty pozostające poza opodatkowaniem i oskładkowaniem.

Przedstawiciel NSZZ „Solidarność” Waldemar Bartosz powiedział, że stanowisko rządu w sprawie omawianego dokumentu już trafiło do Komisji Europejskiej, więc spotkanie Zespołu w tej sprawie jest spóźnione, a sens dyskusji budzi wątpliwości. W jego opinii cele zapisane w analizie są poza dyskusją, ale nie zwraca się w niej uwagi na zjawisko tzw. dum-



Fot. CPS „Dialog”

Uczestnicy Zespołu Problemowego ds. Polityki Gospodarczej i Rynku Pracy z udziałem wiceminister gospodarki Grażyny Henclewskiej.

pingu socjalnego, czyli konkutowania poszczegól-
 nych państw członkowskich niskimi kosztami
 pracy, w tym niskimi płacami czy nadmier-
 nie elastycznym podchodzeniem do przepisów
 prawa pracy. Dokument nie odnosi się również
 do złej sytuacji demograficznej Polski, a założe-
 nia programu mogą nawet je pogłębić. Brak jest
 komunikacji między gospodarką a nauką.

Przemysław Dzido, reprezentujący Forum
 Związków Zawodowych, wskazał na potrzebę
 kształcenia osób wysoko wyspecjalizowanych,
 które zapewniłyby rozwój technologiczny. Nie
 można zatem dążyć jedynie do osiągnięcia
 wysokiego wskaźnika wykształcenia wyższego,
 nawet kosztem obniżenia jego poziomu. Od-
 niósł się też do kwestii zmniejszenia kosztów
 obsługi długu publicznego. W jego opinii
 błędne jest dominujące w Polsce podejście po-
 legające na ograniczaniu wydatków poprzez
 „zwijanie” aktywności państwa. Przeciwiń-
 stwem tego jest wzrost inwestycji nastawionych
 na rodzimy przemysł przy jedynie wtórnym
 udziale usług. Zwrócił też uwagę na problem
 obciążeń podatkowych pracy w Polsce. Nie wi-
 adomo na razie nic o jej szczegółach, ale związki
 zawodowe z nadzieją na nie czekają.

Według Jeremiego Mordasewicza z PKPP
 Lewiatan polska gospodarka powinna być opar-
 ta na silnym fundamencie przemysłu. Wytwo-
 rzenie tam jednego miejsca pracy jest wpraw-
 dzie droższe niż w usługach, ale rząd powinien
 skoncentrować się na przemyśle, co pozwoli na
 rozwój usług i uzdrowienie gospodarki. Eduka-
 cja powinna zaś być inaczej finansowana, by
 większe środki były kierowane na kierunki tech-
 niczne, a mniejsze na humanistyczne.

Wiceminister Henclewska wyjaśniła, że
 partnerzy społeczni powinni włączyć się w re-
 alizację celów wskazanych przez Komisję Euro-
 pejską. Strategia europejska jest bowiem uzu-
 pełniana strategiami narodowymi. Jeśli chodzi
 o rozwój przemysłu, to podkreśliła, że koniecz-
 ność tę zauważyła również Komisja Europejska.
 Poziom nauki w Polsce, zdaniem wiceminister,
 jest wysoki i w tym zakresie nie ma obaw. Pro-
 blem szarej strefy niewątpliwie występuje, ale
 odpowiedzią na to jest deregulacja, której zakres
 stale jest poszerzany.

15.03.2013 – posiedzenie Zespołu Proble-
 mowego TK ds. Ubezpieczeń Społecznych
 na temat poszerzenia zakresu umów objętych
 obowiązkiem oprowadzania składek na ubez-
 pieczenie społeczne.

Departament Analiz i Prognoz Ekono-
 micznych MPiPS przedstawił informację do-
 tyczącą wpływu na rynek pracy: obniżenia
 składek rentowych, zwolnienia pracodawców
 z obowiązku odprowadzania zasiłku chorob-
 owego po pewnym okresie trwania zwolnienia
 lekarskiego, zwolnienia od odprowadzania skła-
 dek przez rozpoczynających prowadzenie dzia-
 łalności gospodarczej. Według danych zebra-
 nych przez departament preferencje te bardziej
 wpływały na utrzymanie miejsc pracy niż na
 zwiększenie ich liczby. W ostatnim wypadku
 okazało się, że nie sposób przewidzieć skutków
 zwolnienia, jeśli chodzi o utrzymanie się nowo
 powstałych firm na rynku.

Przedstawiciele ZUS poinformowali, że
 rocznie przeprowadzają ponad 70 tys. kontroli
 planowych i 5–6 tys. doraźnych. Około jednej
 czwartej z nich prowadzona jest w biurach ra-
 chunkowych, 10 proc. w biurach i u płatnika,
 a 65 proc. w siedzibie płatnika składek. Badane
 są także umowy o dzieło, ale jeżeli chodzi
 o zastrzeżenia co do zgłoszeń do ubezpiecze-
 nia społecznego, to najwięcej problemów doty-
 czy umów cywilnoprawnych. Rocznie notowa-
 ne jest przez ZUS 19–20 tys. takich zgłoszeń
 i utrzymuje się to od wielu lat. Problemem
 ZUS są też nieterminowe wpływy dokumen-
 tów ubezpieczeniowych do ZUS. W ustawo-
 wym terminie 7 dni przekazywane jest tylko
 nieco ponad 50 proc. z nich. Zwykle płatnicy
 nie spóźniają się, gdy chodzi o umowy o pracę
 albo zlecenia. Gorzej jest przy umowach o dzie-
 ło i rozpoczynających własną działalność.

Z kolei PIP poinformowała, że ponad 12,6
 proc. osób w podmiotach skontrolowanych
 przez inspekcję świadczyło pracę na umowy
 cywilnoprawne. Najczęściej miało to miejsce
 w usługach administrowania, w działalności
 profesjonalnej i usługowej. Ponad 6 tys. osób
 spośród badanych pracowano na umowę cy-
 wilnoprawną zamiast umowy o pracę. W ta-

kich wypadkach PIP kieruje pozwy o ustalenie stosunku pracy. Jest ich jednak relatywnie niewiele także dlatego, że często nie popierają ich sami pracownicy. W takich zaś wypadkach nie ma w zasadzie szans na pozytywne rozstrzygnięcie przez sąd. Na najbliższe trzy lata PIP zaplanowała kontrole koncentrujące się właśnie na sprawdzaniu, czy pracodawcy świadomie nie zastępują umów o pracę umowami cywilnoprawnymi. Zapowiada też stosowanie bardziej rygorystycznych środków prawnych po odkryciu takich praktyk.

Henryk Nakonieczny z NSZZ „Solidarność” podkreślił w dyskusji, że świadczenie pracy zawsze powinno być objęte ochroną ubezpieczeniową. Zaproponował przygotowanie dwóch projektów: krótszego, obejmującego punkty, co do których zespół dojdzie do porozumienia w kwestii objęcia ich oskładkowaniem, i dłuższego, obejmującego kwestie, w których dziś porozumienie jest niemożliwe, ale które powinny być dyskutowane w przyszłości. Andrzej Strębski z OPZZ przystał na taki podział projektów, natomiast Krzysztof Małecki z Forum Związków Zawodowych stwierdził, że podział jedynie odwleka rozmowy w najważniejszej kwestii, jaką jest oskładkowanie umów o dzieło.

Przedstawiciele pracodawców byli raczej sceptycznie ustosunkowani do propozycji rozszerzenia zakresu oskładkowania. Bogna Nowak-Turowiecka z ZRP mówiła, że związek może rozmawiać o oskładkowaniu np. członków rad nadzorczych. Na pewno jednak będzie przeciwny zniesieniu zwolnienia z oskładkowania dla zakładających działalność. Nie ma jednak jeszcze oficjalnego stanowiska w tych sprawach. Pracodawcy RP ustami swojego przedstawiciela stwierdzili, że „Solidarność,” chcąc poszerzenia oskładkowania, np. na umowy o dzieło, występuje w roli „asystenta ministra finansów”. W opinii tej organizacji związki nie powinny „zbierać składek na ZUS”. Według Pracodawców RP oskładkowanie umów o dzieło utrudni utrzymanie i wzrost liczby miejsc pracy.

W opinii Jeremiego Mordasewicza z PKPP Lewiatan podwyższenie kosztów pracy przez dodatkowe oskładkowanie negatywnie wpłynie

na rynek pracy, ale biorąc pod uwagę potrzeby systemu ubezpieczeń społecznych, można na ten temat negocjować. Przede wszystkim jednak trzeba wzmocnić system kontroli PIP. Nie można też pomijać kwestii uprzywilejowania emerytalnego niektórych grup zawodowych, np. górników, którzy nie tylko odchodzą na emerytury wcześniej niż inni, ale przede wszystkim otrzymują wypłaty świadczeń znacznie wyższe od kwot składek, które odprowadzili.

Ostatecznie ustalono, że na razie ministerstwo pracy przygotuje projekt ustawy, w której zaproponuje rozszerzenie obowiązkowych ubezpieczeń społecznych na wynagrodzenia członków rad nadzorczych oraz rozwiązanie polegające na tym, że w przypadku zbiegów umów zleceń nastąpi ich oskładkowanie, jeżeli łączna podstawa jest niższa niż minimalne wynagrodzenie. Projekt, jak zadeklarował wiceminister pracy Marek Bucior, zostanie przedstawiony partnerom społecznym na jednym z kolejnych posiedzeń zespołu. Pozostałe kwestie, jak np. oskładkowanie umów o dzieło, studentów (ubezpieczenie wypadkowe), prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, rozpoczynających prowadzenie własnej firmy, będą przedmiotem kolejnych dyskusji na forum zespołu ubezpieczeń.

21.03.2013 – Posiedzenie Plenarne Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych poświęcone tematyce przygotowanego przez resort pracy projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach na rzecz ochrony miejsc pracy związanych z łagodzeniem skutków spowolnienia gospodarczego lub kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców, czyli tzw. nowej ustawy antykryzysowej.

Na wstępie zgodnie z oczekiwaniem partnerów społecznych sekretarz stanu w MPiPS Jacek Męcina omówił realizację pakietu działań antykryzysowych z 2009 r., w tym rezultatów funkcjonowania w latach 2009–2011 ustawy o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców. Przypomniał, że wydłużonymi okresami rozliczeniowymi objętych zostało 1 076 firm. Jak



Fot. CPS „Dialog”

Na zdjęciu m.in. minister pracy Władysław Kosiniak-Kamysz oraz wiceminister Jacek Męcina podczas posiedzenia plenarnego.

podkreślił minister pracy, ustawa zdała egzamin, bo udało się uratować wiele miejsc pracy, a uratowanie każdego z nich ma znaczenie. Następnie odbyła się dyskusja na ten temat.

Kolejnym punktem posiedzenia plenarnego była nowa ustawa antykryzysowa. Wniosek przewodniczącego TK dotyczący podjęcia przez Trójkonną Komisję wspólnej uchwały w sprawie projektu ustawy o szczególnych

rozwiązaniach na rzecz ochrony miejsc pracy związanych z łagodzeniem skutków spowolnienia gospodarczego lub kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców poparły: OPZZ, BCC, Pracodawcy RP, PKPP Lewiatan i ZRP. Poparcia odmówiły natomiast dwie pozostałe reprezentatywne centrale związkowe: NSZZ „Solidarność” i Forum Związków Zawodowych.



Fot. CPS „Dialog”

Przedstawiciele organizacji pracodawców podczas posiedzenia plenarnego TK w dn. 21.03.2013 r.



Fot. CPS „Dialog”

Na zdjęciu od lewej: Henryk Nakonieczny z NSZZ „Solidarność”, minister Władysław Kosiniak-Kamysz i wiceminister Jacek Męcina.

Jak podkreślał Henryk Nakonieczny z NSZZ „Solidarność”, związek nie godzi się na wprowadzenie zaproponowanego w art. 19 projektu ustawy mechanizmu uruchamiania pomocy przewidzianej ustawą. Wyraził obawę związku o niekonstytucyjność proponowanych przepisów. Podkreślił też brak definicji pojęć „kryzys ekonomiczny” oraz „spowolnienie gospodarcze”.

„Solidarność” podniosła ponadto nieuwzględnienie przez projektodawcę uwag odnośnie długości okresu, w jakim pracodawca otrzymujący wsparcie publiczne gwarantuje stabilizację zatrudnienia oraz zastrzeżenia, co do zgodności regulacji dotyczących przedstawicielstwa pracowników wyłonionego w trybie przyjętym u danego pracodawcy z Konwencją MOP nr 135.

Przedstawiciel Forum Związków Zawodowych Dariusz Trzcionka wyjaśnił natomiast, że przyczyną braku akceptacji FZZ dla projektu ustawy jest to, że przewidziane w nim rozwiązania nie obejmują wszystkich przedsiębiorstw i wszystkich branż, co stanowi dyskryminację. Dodał, że projekt ustawy w obecnym kształcie nie gwarantuje też należytej ochrony wszyst-

kim pracownikom zakładów, które skorzystają ze wsparcia finansowego na utrzymanie miejsc pracy. Przewidziana w projekcie ochrona dla tych, których miejsca pracy będą dotowane jest natomiast zbyt krótka. Powinna być ona równa okresowi wsparcia.

Natomiast organizacje pracodawców argumentowały, że w kryzysowej sytuacji widzą potrzebę ochrony miejsc pracy, a to przewiduje projekt tzw. nowej ustawy antykryzysowej. Jednocześnie niektórzy (np. Pracodawcy RP) zaznaczali, że nie wszystkie ich argumenty zostały uwzględnione przez resort pracy.

Przeciwko postulowanemu przez Forum i „Solidarność” wydłużeniu okresu ochronnego dla pracowników jednoznacznie opowiedział się Wojciech Warski z BCC, w opinii którego nie ma obaw, że pracodawcy będą zwalniać pracowników, dlatego że nie są objęci ochroną.

Przewodniczący OPZZ Jan Guz wyraził nadzieję na udział partnerów społecznych w pracach parlamentarnych nad projektem ustawy, gdzie będzie można uwzględnić jeszcze jakieś uwagi związkowe.

Minister pracy zapewnił, że taka możliwość będzie. Dodał, że, być może, pod wpływem

wyników tych prac Forum Związków Zawodowych i NSZZ „Solidarność” zmieniają jeszcze swoje zdanie i projekt zaakceptują. W TK, ze względu na brak jednomyślności jej członków, uchwała o akceptacji projektu nie została podjęta.

25.03.2013 – posiedzenie Zespołu Problemowego ds. Polityki Gospodarczej i Rynku Pracy TK. Dotyczyło konsolidacji polskiego przemysłu obronnego i jej wpływu na rynek pracy, w tym zwolnień grupowych.

Informację na temat dotychczasowych działań dotyczących konsolidacji przemysłu zbrojeniowego przedstawił Stanisław Janas, reprezentujący OPZZ. Na wstępie powiedział, że rząd odstępuje na końcowym etapie od swojego planu oraz od ustaleń podjętych w dialogu społecznym. Ustalono wówczas, że konsolidacja ma opierać się na dwóch holdingach: lotniczym i pancerno-amunicyjnym. Do dziś połączono 28 przedsiębiorstw. Nie objęto konsolidacją Wojskowych Przedsiębiorstw Remontowo-Produkcyjnych oraz Huty Stalowa Wola. Był temu przeciwny prezes HSW, przy wsparciu MON. Następnie pojawiła się nowa koncepcja konsolidacji, nazywana kompromisową, polegająca na utworzeniu nowego koncernu,

w skład którego weszłyby i HSW, i Wojskowe Przedsiębiorstwa Remontowo-Produkcyjne.

Według stanowiska OPZZ przedstawionego na posiedzeniu Zespołu jest to działanie wbrew 10-letniej pracy nad poprzednią koncepcją, szkodliwe dla naszego przemysłu obronnego, dla prac badawczo-rozwojowych. Przedstawiciel związku dodał, że nie może być na to zgody, oraz że wynegocjowano już z rządem program wsparcia modernizacji polskiego przemysłu obronnego na lata 2013–20120, w ramach którego Bumar otrzymał ponad 300 mln zł wsparcia. Teraz nie wiadomo, jak i z kim miałby się dzielić tymi pieniędzmi.

„Już dosyć restrukturyzowania. Czas zacząć realizować konkretne programy rozwojowe, zająć się produkcją” – powiedział Stanisław Janas.

Wiceminister Skarbu Państwa Rafał Baniak poinformował, że w kwietniu 2012 r. resort przedstawił pod obrady KSRM wniosek o zgodę na wniesienie HSW do Bumaru. Został on przyjęty i skierowany do Rady Ministrów, ale tam go odrzucono, ze względu na odrębne zdanie MON. Zlecono ministrowi gospodarki opracowanie różnych wariantów konsolidacji przemysłu zbrojeniowego, w tym utworzenia grupy pancerniej w oparciu o HSW.



Fot. CPS „Dialog”

Uczestnicy Zespołu Problemowego ds. Polityki Gospodarczej i Rynku Pracy TK.

Podczas dyskusji na posiedzeniu zespołu przedstawiciel FZZ, Przemysław Dzido, zauważył, że procedura konsolidacji polskiego przemysłu zbrojeniowego wydaje się być koncepcją polityczną. Brakuje bowiem dokumentu, który opisywałby koszty operacji, strukturę ryzyka, przewidywane koszty, a także wpływ na przyszłość pracowników. Dlatego Forum może zaakceptować plan konsolidacji dopiero po przedstawieniu odpowiednich danych. Chodzi przy tym w ogóle o ocenę skutków łączenia firm, żeby nie doszło jedynie do sytuacji, w której dokonywana jest kapitalizacja bez dokapitalizowania, co przypominałoby gospodarkę niedoborów wzorem PRL.

Ekspertka PKPP Lewiatan, Małgorzata Krzysztoszek, miała podobne zdanie co do braku odpowiednich informacji na temat skutków konsolidacji. Powiedziała, że chęć kompromisu jest istotna, ale nie najważniejsza. Konsolidacja powinna być oparta na szczegółowych wyliczeniach i planach zawierających ocenę skutków połączenia przedsiębiorstw.

Przedstawiciele NSZZ „Solidarność” zauważyli, że połączenie to dodatkowe koszty, które skądś trzeba będzie je pokryć.

Ostatecznie OPZZ i „Solidarność” opowiedziały się za obecnym planem konsolidacji. Natomiast FZZ zaznaczyło, że czeka na informacje od przedstawicieli rządu. Podobne zapotrzebowanie wskazał PKPP Lewiatan. Resort skarbu zobowiązał się do ich dostarczenia.

27.03.2013 – posiedzenie Zespołu Problemowego TK ds. Ubezpieczeń Społecznych na temat założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego oraz o emeryturach pomostowych.

W pierwszej części posiedzenia wiceminister pracy Marek Bucior przedstawił podstawowe założenia projektu dotyczącego m.in. zmiany sposobu przysyłania zwolnień lekarskich – w formie elektronicznej. Inna kwestia to zmiana sposobu obliczania zasiłku chorobowego i powiązanie go z kwotą zgromadzonych składek. Projekt przewiduje też elektroniczną formę przekazywania przez ZUS informacji

komornikom, co wiązałoby się z rezygnacją z opłat za tę czynność.

Partnerzy społeczni pozytywnie ocenili kierunek zmian proponowanych przez resort pracy, choć mieli też wątpliwości, o których chcą dyskutować po konsultacjach międzyresortowych, przed skierowaniem projektu do Rady Ministrów. Wiceminister Marek Bucior obiecał przesłanie partnerom projektu w stosownym czasie i powrót do jego omówienia na jednym z kolejnych posiedzeń zespołu ds. ubezpieczeń społecznych TK.

Kolejna poruszona kwestia dotyczyła emerytur pomostowych. Wiceminister Marek Bucior przedstawił treść pisma skierowanego do partnerów społecznych przez ministra pracy i polityki społecznej Władysława Kosiniaka-Kamysza, z którego wynika, że liczba stanowisk pracy w szczególnym charakterze lub w szczególnych warunkach wynosi obecnie 106 tys. Natomiast liczba pracowników pracujących w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, za których istnieje obowiązek odprowadzania składek na Fundusz Emerytur Pomostowych (FEP), to 326,5 tys. osób.

Przedstawiciele ZUS poinformowali, że obecnie stan FEP ma bilans dodatni, ale w 2015 r. potrzebne będzie już dofinansowanie go z budżetu państwa na wypłatę emerytur pomostowych.

Przedstawiciele NSZZ „Solidarność” zauważyli, że analizując dalszą sytuację finansową FEP, należy wziąć pod uwagę zmianę wieku emerytalnego, co spowoduje wydłużenie o kilka lat okresu pobierania emerytur pomostowych i tym samym zwiększy wypłaty z tego funduszu.

Przedstawiciel PKPP Lewiatan, Jeremi Mordasewicz, podniósł kwestię potrzeby fundamentalnej przebudowy systemu ubezpieczeń społecznych. Szczególnie chodziło mu o likwidację grup uprzywilejowanych, takich jak: sędziowie, prokuratorzy, policjanci, górnicy. W tym ostatnim przypadku wskazywał przede wszystkim na fakt, iż wysokość emerytur górniczych nie odpowiada kwocie wpłacanych przez nich składek, w związku z czym już teraz powoduje to „ok. 6-milionową wyrwę

w systemie ubezpieczeń”. W jego opinii można byłoby zastanowić się nad likwidacją wszystkich przywilejów emerytalnych w zamian za pozostawienie na trwałe emerytur pomostowych dla wybranych grup zawodowych.

Wiceminister Marek Bucior jednoznacznie stwierdził, że obecny rząd w żadnym wypadku nie zamierza zrezygnować z wygasającego charakteru emerytur pomostowych. Powiedział też, że prace nad emeryturami górniczymi „nie zostały zakończone”.

Waldemar Lutkowski, reprezentujący Forum Związków Zawodowych, zauważył, że emerytury pomostowe miały wygasać w związku z działaniami pracodawców ograniczającymi czy wręcz likwidującymi zagrożenia w miejscu pracy, niwelującymi występowanie czynników groźnych dla kondycji psychofizycznej pracowników. Poprosił o wyjaśnienie, jakie konkretnie działania w tym zakresie zostały dotychczas zrealizowane. W tym celu złożył wniosek o niezwłoczne zwołanie podzespołu ds. emerytur pomostowych.

Przewodniczący posiedzenia zespołu, Wojciech Nagel z BCC, zapewnił, że termin spotkania podzespołu zostanie ustalony z partnerami w najbliższym możliwym czasie.

22.04.2013 – posiedzenie Zespołu Problemowego ds. Budżetu, Wynagrodzeń i Świadczeń Socjalnych TK. Tematem była informacja o wysokości minimum egzystencji obliczonego przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w 2012 r., w zestawieniu z obowiązującymi kryteriami dochodowymi określonymi w ustawie o pomocy społecznej. Informację przygotowaną przez IPiSS zaprezentował przedstawiciel Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Zbigniew Kruszyński z NSZZ „Solidarność” zauważył, że wyliczenia dotyczące minimum egzystencji były przygotowywane przy założeniu, by kryterium dochodowe nie było niższe niż kryterium egzystencji. Jednakże kryterium dochodowe zostało przygotowywane w oparciu o dane z 2010 r., zaś kryterium egzystencji w oparciu o dane z 2012 r. Tym samym obydwa kryteria są przygotowywane w oparciu o informacje przeterminowane, co wpływa na dostępność pomocy społecznej.

Reprezentujący Forum Związków Zawodowych Przemysław Dzido stwierdził, że największym problemem związanym z kryterium egzystencji jest to, że było ono przez sześć lat „zamrożone”, co spowodowało wyraźne zmniejszenie grupy osób, które mogą korzy-



Fot. CPS „Dialog”

Posiedzenie zespołu budżetu TK w dniu 22.04.2013 r.



Fot. CPS „Dialog”

Na pierwszym planie Henryk Nakonieczny – przewodniczący zespołu budżetu TK.

stać z pomocy społecznej. Przedstawiciel FZZ zaznaczył, że ministerstwo pracy winno podjąć próbę usunięcia tej wady systemu wyliczania kryterium egzystencji.

Witold Michałek, przedstawiciel BCC, argumentował, że powodem do wstydu jest to, iż kryterium egzystencji stanowi bazę do przyznawania pomocy społecznej.

Z kolei Jeremi Mordasewicz, przedstawiciel Lewiatana, podkreślił, że należy dokonać zmiany systemu, w którym kryterium egzystencji stanowi podstawę przyznawania pomocy społecznej. Konieczne jest jednak wskazanie źródeł finansowania, które można odnaleźć, np. poprzez lepsze zaadresowanie transferów społecznych.

Kwestia transferów społecznych ma być przedmiotem dyskusji na przyszłych posiedzeniach zespołu ds. budżetu TK. Dlatego ustalono, że w ciągu tygodnia partnerzy społeczni przygotowują swoje propozycje w tym zakresie i prześlą na ręce przewodniczącego zespołu.

23.04.2013 – posiedzenie Zespołu Problemowego ds. Prawa Pracy i Układów Zbiorowych TK oraz Zespołu Problemowego ds. Rozwoju Dialogu Społecznego TK na temat analizy SWOT oraz reprezentacji związkowej.

Co do analizy SWOT, to, jak zaznaczył przedstawiciel resortu gospodarki, słabą stroną dialogu jest m.in. absencja na posiedzeniach i przepływ informacji e-mailowej. Pozytywnie oceniono natomiast: coraz lepsze docieranie informacji o pracach Trójstronnej Komisji do mediów, obecność przedstawicieli partnerów społecznych na posiedzeniach komisji parlamentarnych, udział partnerów w toku konsultacji społecznych. Zagrożeniem według ministerstwa może być postrzeganie TK jako gremium, w którym traci się czas na nieefektywne rozmowy i niedostrzeganie jej roli jako miejsca kanalizowania nastrojów społecznych.

Ustalono, że materiał na temat dialogu i jego roli zostanie przesłany przez resort gospodarki wszystkim partnerom społecznym. Byłaby ona punktem wyjścia do rozmowy o zmianach w ustawie o TK i ustawach pokrewnych.

Drugim punktem posiedzenia połączonych zespołów była kwestia reprezentatywności. Zmiany w tym zakresie mają prowadzić do wzmocnienia reprezentatywnych organizacji związkowych. Jak poinformował wiceminister pracy Jacek Męcina, resort zmienił swoją pierwotną propozycję. Nie opowiada się już za tym, by załoga wybierała w tajnym głosowaniu organizację związkową, która w jej imieniu



Fot. CPS „Dialog”

Posiedzenie połączonych zespołów TK – prawa pracy i dialogu społecznego.

poprowadzi spór zbiorowy z pracodawcą. Przedstawił natomiast koncepcję, w myśl której, jeżeli w zakładzie działa więcej niż jedna organizacja związkowa, wówczas do prowadzenia rokowań wyłaniana byłaby wspólna ich reprezentacja. Gdyby do tego nie doszło, ro-

kowania mogłyby być prowadzone z udziałem przynajmniej jednej reprezentatywnej organizacji. Jeżeli i to okazałoby się niemożliwe, prawo do prowadzenia rokowań zyskiwałby związek zrzeszający największą liczbę pracowników.



Fot. CPS „Dialog”

Na zdjęciu: Andrzej Malinowski (Pracodawcy RP), Zbigniew Żurek (BCC) i wiceminister Jacek Męcina.

Wszystkie trzy reprezentatywne centrale wstępnie pozytywnie odniosły się do tej propozycji, podkreślając, że wszystkie centrale opowiadały się od początku za wzmocnieniem organizacji reprezentatywnych.

Zdaniem NSZZ „Solidarność” o prawach związkowych należy jednak rozmawiać łącznie. Z pewnością jednak wszelkie uprawnienia zbiorowe, w tym przede wszystkim opiniowanie regulaminów, powinny należeć do organizacji reprezentatywnych. Natomiast niereprezentatywne zajmowałyby się sprawami indywidualnymi swoich członków, np. opiniowałyby wypowiedzenia umów pracowniczych.

Przedstawiciele OPZZ podkreślali potrzebę uregulowania także kwestii reprezentatywności organizacji pracodawców, gdyż obecnie blokują one możliwość zawierania układów zbiorowych.

Forum Związków Zawodowych odniosło się przede wszystkim do progów reprezentatywności, proponując pozostawienie ich na dotychczasowym poziomie odpowiednio 7 proc. i 15 proc.

Pracodawcy jednoznacznie stwierdzili, że zaczekają na stanowisko związków zawodowych w sprawie ich reprezentatywności i potem się do niego ustosunkują. Podkreślili jednocześnie wagę prowadzenia sporu zbiorowego przez co najmniej jedną organizację reprezentatywną, gdyż zapewnia to pokój społeczny.

Ustalono, że na temat reprezentatywności zostanie sporządzona opinia ekspercka, z którą partnerzy społeczni będą mogli zapoznać się przed kolejnym posiedzeniem zespołu. Związki zawodowe przygotowują natomiast wspólne stanowisko w tej sprawie i przekażą je przewodniczącemu zespołu prawa pracy.

24.04.2013 – Posiedzenie Plenarne TK z udziałem prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska na temat sytuacji na rynku pracy, m.in. w kontekście zapowiadanych przez związki zawodowe protestów i strajków.

Premier podkreślił, że rząd nie zmieni stanowiska wobec propozycji uelastycznienia

czasu pracy, ale opowiada się za projektem przygotowanym przez resort pracy i konsultowanym z TK, nie zaś za projektem poselskim autorstwa posła PO Adama Szejnfelda. Ten drugi projekt idzie znacznie dalej, przewidując np. możliwość przerw w pracy czy obniżenia do 30 proc. wynagrodzenia za nadgodziny.

Odnosząc się do postulatu związkowego, dotyczącego wycofania przez rząd projektów (rządowego i poselskiego) nowelizacji Kodeksu pracy dotyczących uelastycznienia czasu pracy, premier stwierdził, że regulacja ta jest potrzebna rynkowi pracy, więc nawet protesty i strajki nie skłonią rządu do wycofania się z tych rozwiązań. Zaznaczył jednak, że jest przeciwny projektowi poselskiemu i nie zyska on poparcia rządu. Jak zauważył, „rząd nie zawsze panuje nad wszystkimi posłami, którzy mają także własne ambicje, wychodzą z własnymi propozycjami i czasami się mylą, jak to ma miejsce w przypadku zmian w Kodeksie pracy”.

Podczas posiedzenia TK premier mówił, że obniżenie stopy bezrobocia jest priorytetem rządu. Przypomniął, że za rządów PO płaca minimalna stale rośnie, a obecnie jesteśmy na trzecim miejscu, jeśli chodzi o jej wzrost w Europie. Zaapelował do związków zawodowych, by „nie stawiały rządowi ultimatum, że jeżeli nie zostaną spełnione związkowe postulaty, to rząd zostanie obalony”. W opinii premiera zaprzecza to kulturze dialogu społecznego.

„Na realne i obiektywne warunki, w jakich Polska dziś funkcjonuje, sytuacja jest lepsza, niż można się było spodziewać” – powiedział premier Donald Tusk. Dodał jednak, że „nie ma zbyt dużo rezerw, także na transfery społeczne”.

Premier podtrzymał stanowisko rządu w sprawie wygaszania tzw. emerytur pomostowych, argumentując, że wycofanie się z niego oznaczałoby zburzenie jednego z podstawowych założeń nowego systemu emerytalnego. W jego opinii możliwe jest natomiast porozumienie co do poszerzenia zakresu oskładkowania, np. przy zbiegu kilku tytułów ubezpie-

czenia czy wynagrodzeniach członków rad nadzorczych oraz dietach.

Premier mówił również o umowach śmieciowych, podkreślając, że „trzeba dokonywać bolesnych wyborów tak, by rozwiązania nie szkodziły ludziom, by nie tracili jakiegokolwiek źródła dochodu”. Zdecydowanie opowiedział się jednak przeciwko nadużyciom w tym zakresie i zapowiedział, że w maju rząd zajmie się rozwiązaniami likwidującymi patologie w stosowaniu umów śmieciowych w miejsce umów o pracę.

Po wystąpieniu premiera głos zabrali szefowie trzech reprezentatywnych centrali związkowych oraz czterech organizacji pracodawców.

Wiceprezes BCC Zbigniew Żurek, w imieniu wszystkich czterech organizacji pracodawców, odczytał list otwarty do pracowników i bezrobotnych, w którym podkreślił konieczność poszukiwania rozwiązań wzmacniających konkurencyjność polskich firm w dobie kryzysu, wskazując jednocześnie, iż to związki zawodowe blokują rozwiązania, które pozwoliłyby utrzymać lub zwiększyć liczbę miejsc pracy. Wymieniał Forum Związków Zawodowych oraz NSZZ „Solidarność” jako tych, którzy nie zaakceptowali rządowych propozycji zmian w Kodeksie pracy oraz projektu ustawy antykryzysowej.

Przewodniczący NSZZ „Solidarność” Piotr Duda mówił, że dialog w Polsce jest pozorowany, choć znajduje się na ustach wszystkich. Zaznaczył, że ludzi wyprowadza na ulicę desperacja, a nie działacze związkowi. To właśnie ona była przyczyną strajku na Śląsku i może być przyczyną kolejnych. W jego opinii interesy pracowników są przez rząd konsekwentnie pomijane, np. przy zmianach dotyczących czasu pracy czy płacy minimalnej, i nie ma żadnego kompromisu w tych sprawach.

Prezydent Pracodawców RP Andrzej Malinowski argumentował, że w kryzysie, w obliczu nawet bankructwa wielu firm, nie ma ważniejszej rzeczy niż przeciwdziałanie takim zjawiskom. Propozycje dotyczące elastycznego czasu pracy są zaś w tym zakresie powszechnie sprawdzone.

Przewodniczący OPZZ Jan Guz podkreślał, że dialogu nie będzie, jeśli związki zawodowe będą traktowane nadal jak przeciwnik polityczny. W jego opinii dialog powinien być jawny, dostępny dla mediów. „Krytykuję swój rząd, bo kocham swój rząd” – powiedział na zakończenie swojego wystąpienia szef OPZZ.

W opinii Jerzego Bartnika, prezesa ZRP, list pracodawców do pracowników i bezrobotnych miał być możliwie łagodnym apelem o dialog ze strony związków zawodowych. Szef ZRP wskazał sprawy, które zostały pozytywnie załatwione w dialogu, jak np. problem szkolnictwa zawodowego. Zaznaczył jednak, że nie brakuje i takich, w których postulaty partnerów nie są brane przez rząd pod uwagę. Opowiedział się jednoznacznie za uelastycznieniem czasu pracy oraz zróżnicowaniem płacy minimalnej w zależności od regionu kraju czy branży.

Przewodniczący FZZ Tadeusz Chwałka zaznaczył, że rząd nie dotrzymuje umów, które zawiera z partnerami, jak chociażby ta dotycząca płacy minimalnej z pakietu antykryzysowego z 2009 r. Dlatego mamy do czynienia z tak dużym deficytem zaufania do rządu. W jego opinii pracodawcy, obarczając związki odpowiedzialnością za trudności na rynku pracy, nie tylko mijają się z prawdą, ale antagonizują partnerów, co nie sprzyja dialogowi społecznemu. Zauważył, że PO, zapewne nie bez aprobaty rządu, próbuje forsować w sejmie rozwiązania o czasie pracy wybitnie niekorzystne dla pracowników, a przede wszystkim niekonsultowane z partnerami społecznymi, gdyż wprowadzane jako projekt poselski. Podkreślił, że propozycje przepisów umożliwiających przerwy w czasie pracy czy pracę po 13 godzin na dobę, nawet przez 12 kolejnych dni, powinny być jak najszybciej wycofane. Przekazał w tej sprawie premierowi list, w którym w imieniu Forum Związków Zawodowych apeluje o wycofanie z prac parlamentarnych projektów zmian Kodeksu pracy – rządowego i poselskiego – jako szko-

dliwych dla pracowników i przerzucających wyłącznie na nich koszty kryzysu gospodarczego.

Również szefowa PKPP Lewiatan Henryka Bochniarz stwierdziła, że zarówno elastyczny czas pracy, jak i elastyczne umowy to wymóg chwili. Bezpowrotnie minęły bowiem czasy bezterminowych umów o pracę w jednej firmie przez całe życie zawodowe.

KT zapoznała się również z informacją dotyczącą wysokości minimum egzystencji obliczonego przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych dla 2012 r. w zestawieniu z aktualnie obowiązującymi kryteriami dochodowymi określonymi w ustawie o pomocy społecznej.

Jak zaznaczył przewodniczący Zespołu Problemowego TK ds. Budżetu, Wynagrodzeń i Świadczeń Socjalnych Henryk Nakonieczny, rząd poinformował partnerów społecznych, że nie przewiduje podwyższania progu minimum egzystencji. W zespole ustalono natomiast przegląd transferów społecznych, w zakresie których partnerzy społeczni w najbliższym czasie przedstawiają swoje propozycje.

Ponieważ szef rządu musiał opuścić spotkanie, prowadzący posiedzenie Przewodniczący TK, minister pracy i polityki społecznej Władysław Kosiniak-Kamysz, zwiesił je w punkcie dotyczącym spraw poruszonych przez premiera Donalda Tuska oraz szefów organizacji związkowych i pracodawców. Prezes Rady Ministrów zapowiedział swój udział w kolejnym posiedzeniu TK.

9.05.2013 – posiedzenie Zespołu Problemowego TK ds. Współpracy z Międzynarodową Organizacją Pracy. Celem było ustalenie ostatecznego składu delegacji pracodawców i pracowników na 102. sesję Międzynarodowej Konferencji Pracy, która odbędzie się w Genewie w dniach 5–20 czerwca 2013 r. Tematami tegorocznej sesji były: zatrudnienie i ochrona socjalna w nowym kontekście demograficznym; zrównoważony rozwój, godna praca i zielone miejsca pracy, dyskusja okresowa na temat dialogu społecznego w ramach Deklaracji MOP z 2008 r. dotyczącej sprawiedliwości społecznej na rzecz uczciwej globalizacji.



Fot. CPS „Dialog”

Posiedzenie zespołu ds. współpracy z MOP.

14.05.2013 – posiedzenie Zespołu Problemowego TK ds. Usług Publicznych. Tematy spotkania to prezentacja projektu założeń ustawy o zmianie ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych z dnia 25 stycznia 2013 r. oraz „Koncepcja Transformacji Polskiej Administracji Podatkowej – raport podsumowujący”. Przedstawiciel Ministerstwa Finansów omówił raport podsumowujący – Koncepcja Transformacji Polskiej Administracji Podatkowej zaznaczając, że celem tego dokumentu jest przybliżenie biznesowej warstwy funkcjonowania administracji podatkowej przy założeniu zmian systemów informatycznych i określonych zmian właściwości miejscowej oraz wpływu tych zmian na trzy segmenty programu: e-Rejestracje, e-Deklaracje 2 i e-Podatki. Ustalono, że partnerzy społeczni w ciągu 2–3 tygodni przedstawiają swoje uwagi, postulaty dotyczące dalszego procedowania nad dokumentami zaproponowanymi przez stronę rządową.

20.05.2013 – posiedzenie Zespołu Problemowego TK ds. Budżetu, Wynagrodzeń i Świadczeń Socjalnych. Tematem były wskaźniki makroekonomiczne podane przez Ministerstwo Finansów na potrzeby projektu przy-

szlorocznego budżetu państwa. Rozmawiano także o płacy minimalnej na 2014 r.

Wskaźniki zaprezentowali przedstawiciele Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Zaznaczali, że prognozowanie na 2014 r. jest skomplikowane, a szacunki wymagają ciągłych weryfikacji. Podkreślili, że wskaźniki podane przez MF muszą być realistyczne i racjonalne, nie nadmiernie optymistyczne. Przyznali, że w 2013 r. nie zostały jeszcze zrealizowane wskaźniki dotyczące zarówno wzrostu gospodarczego, jak i deficytu budżetowego. W efekcie, z pewnością w przyszłym roku nie zostanie zdjęta z Polski procedura nadmiernego deficytu, co też ma wpływ na planowanie budżetu.

Podali m.in., że według szacunków resortu inwestycje zmniejszają, wzrośnie popyt prywatny, a zmaleje publiczny. Wzrost PKB ministerstwo szacuje na 2,5 proc. (NBP na 2,6 proc., KE na 2,2 proc.). Inflacja ma wynieść 2,4 proc. (KE 2 proc., NBP 1,6 proc.). Bezrobocie szacowane jest przez MF na 13,8 proc. (Reuters 13,4 proc.). Wzrost wynagrodzeń resort szacuje na 3,5 proc. Dług publiczny ma wynieść 55,8 proc. MF poinformowało też, że w 2014 r. nie jest planowany wzrost płac w sferze budżetowej, co oznacza kolejny rok zamrożenia funduszu płac dla tej grupy pracowników.



Fot. CPS „Dialog”

Na zdjęciu od lewej: Małgorzata Krzysztoszek i Jeremi Mordasewicz (PKPP Lewiatan) oraz Witold Michalek (BCC).

W debacie nad wskaźnikami, związki zawodowe oceniły, że te dotyczące chociażby bezrobocia są niedoszacowane, m.in. także ze względu na ograniczenia zatrudnienia wywołane stosowaniem nowoczesnych technologii. Dlatego twierdzenia przedstawicieli MF, że po pewnym czasie dojdzie do tego, iż pracownik będzie poszukiwany, są nietrafione. Związki wskazywały na niebezpieczeństwo wzrostu luki w budżecie ZUS, jako że wypłaty emerytur stale rosną (choćby o wskaźnik inflacji), a przy dużym bezrobociu przychody ze składek maleją. Zaznaczali, że jeśli chodzi o płace w sferze budżetowej, to ich zamrażanie trwa już od 5 lat i wynosi ok. 14 proc.

W kolejnej części dyskusji, wiceprezes BCC Zbigniew Żurek przedstawił przykłady kilkudziesięciu inicjatyw swojej organizacji na poziomie centralnym i regionalnym, które zostały zrealizowane w ubiegłym roku.

W ostatniej części posiedzenia Zespołu, podniesiona została kwestia płacy minimalnej na 2014 r. Przewodniczący Zespołu Henryk Nakonieczny z NSZZ „Solidarność” poinformował, że jego organizacja opowiada się za podwyżką tej płacy do minimum 1 720 zł brutto z obecnych 1 600 zł brutto. Rząd proponuje natomiast na 2014 r. kwotę 1 680 zł brutto.

Przemysław Dzido w imieniu FZZ zadeklarował również kwotę 1 720 zł brutto jako punkt wyjścia do dyskusji o płacy minimalnej na przyszły rok. Odnosząc się do podwyższenia kosztów uzyskania przychodu w PIT powiedział, że warto byłoby rozwiązać zmianę sposobu ich ustalania z kwotowej na procentowej, co miało miejsce do 2003 r.

Reprezentujący PKPP Lewiatan Jeremi Mordasewicz powiedział, że pracodawcy opowiadają się za kwotą płacy minimalnej proponowaną przez rząd oraz za zamrożeniem funduszu płac w sferze budżetowej.

29.05.2013 – posiedzenie Zespołu Problemowego TK ds. Ubezpieczeń Społecznych. Tematem był przygotowany przez resort pracy projekt ustawy wprowadzającej obowiązek odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne od umów zlecenia oraz od wynagrodzeń członków rad nadzorczych. Wiceminister pracy i polityki społecznej Marek Bucior przypomniał, że przygotowany projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych jest efektem dyskusji i ustaleń podjętych przez partnerów społecznych na posie-



Na zdjęciu od lewej: przewodniczący Zespołu Problemowego ds. Ubezpieczeń Społecznych prof. Jan Klimek i podsekretarz stanu w MPiPS Marek Bucior.

Fot. CPS „Dialog”



Fot. CPS „Dialog”

Posiedzenie Zespołu Problemowego TK ds. Ubezpieczeń Społecznych.

dzeniu zespołu ds. ubezpieczeń społecznych w dniu 15 marca 2013 r. Zaznaczył, że obejmuje on tylko dwa elementy. Jeden dotyczy składek ubezpieczeniowych od wynagrodzeń członków rad nadzorczych, a drugi tzw. zbiegu tytułów ubezpieczeń w wypadku umów zlecenia.

Przedstawiciele NSZZ „Solidarność” poparli projekt zaznaczając, że w przyszłości chcieliby kontynuować dyskusję na temat dalszego poszerzenia zakresu oskładkowania, np. w odniesieniu do składek zdrowotnych od pracujących studentów, składek dla prowadzących działalność gospodarczą.

Forum Związków Zawodowych także poparło projekt zaznaczając równocześnie, że związek chce w przyszłości rozmawiać m.in. o oskładkowaniu umów o dzieło. Poparcie dla projektu wyraziło również OPZZ wskazując jednakże wątpliwości co do zapisu dotyczącego oskładkowania – przy zbiegu podstaw do ubezpieczenia – od wysokości co najmniej kwoty minimalnej. W tym ostatnim zakresie przedstawiciele resortu pracy wyjaśnili, że gdyby np. w grę wchodziły dwie umowy na 1 000 zł, wówczas składki musiałyby być odprowadzane od obydwu. Gdyby natomiast była to przykładowo jednak umowa na 2 000 tys. zł, a druga na 1 000 zł, to składki byłyby płacone tylko od tej na 2 000 zł. Jeremi Mordasewicz z PKPP Lewiatan podniósł problem kontraktów w to-

ku. Jego zdaniem, konieczne jest wprowadzenie do projektu zapisu, że albo będą one automatycznie renegocjowane, albo nie będą od nich odprowadzane składki, jeśli nie było takiego obowiązku w chwili podpisywania umowy.

Monika Zarzycka z Pracodawców RP mówiła, że dalsze dyskusje o poszerzeniu oskładkowania mogą być bardzo niebezpieczne np. dla ludzi młodych, studentów, szczególnie na trudnym obecnie rynku pracy; mogą też uderzać w przedsiębiorczość. ZRP poparł projekt z zastrzeżeniem zgłoszonym przez przedstawicieli Lewiatana. Natomiast Wojciech Nagel z BCC, ocenił projekt negatywnie, ale ostatecznie podpisał porozumienie w sprawie jego skierowania do szerokich konsultacji społecznych i międzyresortowych. Wiceminister Marek Bucior zaznaczył, że ustawa poszerzająca zakres oskładkowania na pewno będzie monitorowana, a wnioski mogą być pomocne przy dalszych dyskusjach w odniesieniu do kolejnych tytułów ubezpieczeniowych.

Ostatecznie partnerzy społeczni oraz przedstawiciele strony rządowej przyjęli wspólne stanowisko, w którym zwrócili się do ministra pracy o skierowanie projektu do konsultacji społecznych. ■

Anna Grabowska

Dialog w regionach

– w Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego

30.11.2012 – posiedzenie WKDS województwa podkarpackiego poświęcone sytuacji służby zdrowia na Podkarpaciu oraz restrukturyzacji placówek Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Spotkanie poszerzone zostało o udział przedstawicieli samorządów, służby zdrowia i Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Sytuacja finansowa i problematyka funkcjonowania służby zdrowia na Podkarpaciu wraz ze szczegółowym rozliczeniem przedstawiona została przez przedstawicieli Narodowego Funduszu Zdrowia w Rzeszowie oraz przedstawicieli Podkarpackiego Urzędu Marszałkowskiego.

Z prezentacji i rozliczeń przedstawionych członkom WKDS wynikało, że pomimo nadal niezbyt dobrej sytuacji finansowej podkarpackiej służby zdrowia, dzięki zmianie algorytmu naliczania finansowego, województwo podkarpackie poprawiło stabilność w finansowaniu działalności za ubiegły rok. Większy dopływ środków finansowych pozwolił również zaspokoić znaczną część zaległych płatności za tzw. „nadwykonania” w ubiegłych latach. Nie jest to jeszcze stan, który pozwoliłby określić sytuację podkarpackiej służby zdrowia jako dobrą. W obecnej sytuacji niezbędne są raczej poważniejsze i przemyślane zmiany w istniejącym systemie zarządzania i funkcjonowania służby zdrowia, ręczne poprawki w przesuwaniu środków finansowych przez ministerstwo nie rozwiązuje problemu. Inny problem, który został zasygnalizowany na obradach, bezpośrednio związany z jakością oferowanej opieki medycznej w naszym województwie, to realne zagrożenie wynikające ze stale zmniejszającej się liczby pielęgniarek w województwie.

Druga część obrad poświęcona była sytuacji w Państwowej Inspekcji Sanitarnej związanej z projektowanymi zmianami w strukturze i działalności placówek PIS na Podkarpaciu. Członkowie WKDS wysłuchali wystąpień przedstawicieli PIS, organizacji związkowej

oraz złożonych przez ich przedstawicieli propozycji w tej kwestii.

12.12.2012 – posiedzenie Podkarpackiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego. Omówione zostały sprawy: aktualnej sytuacji komunikacji publicznej w województwie podkarpackim w związku z wdrażaniem ustawy o publicznym transporcie drogowym, szkolnictwa zawodowego i jego organizacji w świetle zmian wynikających z ustawy o systemie oświaty – oczekiwania pracodawców Podkarpacia w tym zakresie.

Temat transportu wywołany został koniecznością opracowania przez organy administracji państwowej i samorządowej województwa planu transportu w województwie podkarpackim najpóźniej do 2016 r., obejmującego w swoich regulacjach planowany rozwój transportu w województwie podkarpackim, organizację publicznego transportu zbiorowego oraz zarządzanie tym transportem. Ponadto realizację zadań powierzonych na mocy porozumień między województwami w zakresie międzywojewódzkich przewozów pasażerskich. Członkowie WKDS zapoznani zostali z całokształtem przygotowań organizacyjnych w tym zakresie. Według zapewnień osób odpowiedzialnych za prace planistyczne w tym zakresie plan dla województwa podkarpackiego zostanie opracowany w przewidzianym ustawowo czasie.

Prezentacje gruntownych zmian w szkolnictwie zawodowym omówili i przedstawili członkom Komisji dyrektorzy szkół z Rzeszowa i Krosna. Szczegółowo omawiane prezentacje pozwoliły zapoznać się ze zmianami, jakie zaszły w procesie kształcenia w różnych zawodach. Dyrektorzy szkół przedstawili również problemy, jakie w ich ocenie nie pozwalają przygotować uczniów do wykonywanych zawodów tak, jak oczekują tego pracodawcy. Wysoko oceniona została przy tym współpraca szkół z pracodawcami, wzajemne uwagi do procesu kształcenia i przygotowania do zawodu młodzieży szkolnej.

27.02.2013 – posiedzenie WKDS województwa mazowieckiego. Głównymi tematami były: sytuacja na mazowieckim rynku pracy oraz zatrudnienie cudzoziemców w regionie. Jak podano w informacji, w województwie mazowieckim przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw w grudniu 2012 r. wynosiło ok. 1,3 mln osób, tj. o ok. 0,7 proc. mniej niż rok wcześniej. O ponad 24 tys. wzrosła liczba przedsiębiorstw w Krajowym Rejestrze Urzędowym Podmiotów Gospodarki Narodowej – pod koniec ubiegłego roku było ich ok. 700 tys.

Liczba bezrobotnych zarejestrowanych w mazowieckich urzędach pracy na koniec 2012 r. wyniosła 271 927, z czego najwięcej w Warszawie – 49 227 osób, Radomiu – 21 112 osób oraz w powiatach: radomskim – 17 071 i wołomińskim – 11 586. Najmniej osób niemających zatrudnienia – 1 950 – odnotowano w powiecie łosickim. Zarejestrowani bezrobotni stanowili 10,8 proc. ludności aktywnej zawodowo na Mazowszu. Największa stopa bezrobocia występuje na południu województwa. W powiecie szydłowieckim wynosi 37,6 proc., radomskim 30,7 proc., zaś w przysuskim 27,5 proc. Prawie 29 proc. bezrobotnych w regionie stanowią osoby między 25. a 34. rokiem życia.

W 2012 r. Wydział Spraw Cudzoziemców w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim przyjął 24 284 wnioski o pozwolenie na pracę dla cudzoziemców – o 445 więcej niż w roku poprzednim. Wojewoda wydał 22 554 zezwolenia. Zdecydowana większość dotyczyła obywateli Ukrainy (ponad 12,8 tys.). Najwięcej wydanych decyzji – ponad 14 tys. to zezwolenia na pracę na okres od 3 miesięcy do roku. Urząd Wojewódzki wydał także 656 odmów wydania zezwolenia na pracę, zaś w ponad 4,4 tys. przypadków zezwolenia uchylono.

Niezgłoszenie osoby zatrudnionej lub wykonującej inną pracę zarobkową do ubezpieczenia społecznego jest sprzeczne z obowiązującym prawem, podobnie jak podjęcie przez bezrobotnego zatrudnienia bez powiadomienia o tym właściwego powiatowego urzędu pracy. W 2012 r. inspektorzy pracy rozpatrzyli na Mazowszu 7 594 skarg dotyczących nieprawidłowości. Dotyczyły one głównie: braku potwierdzenia umowy o pracę (1 258 skarg), nie-

zgodności umowy z charakterem pracy (215) oraz nieprawidłowo sporządzonej umowy (44). Zrealizowano także 1 339 kontroli z zakresu legalności zatrudnienia. W 76,8 proc. przypadków inspektorzy pracy stwierdzili naruszenia przepisów prawa.

1.03.2013 – posiedzenie WKDS województwa podkarpackiego. Głównym tematem obrad WKDS była problematyka szkolnictwa na Podkarpaciu w świetle prognozowanych likwidacji placówek oświatowych. Podkarpacki Kurator Oświaty przedstawił informacje o stanie placówek oświatowych działających na terenie Podkarpacia, stanie zatrudnienia personelu pedagogicznego oraz informacji, jakie wpłynęły do kuratorium od samorządów w sprawie zamiaru likwidacji i przekształceń placówek oświatowych. Według wycień kuratorium w 2013 r. przewidywana jest likwidacja 65 różnych placówek oświatowych, w 2014 r. kolejnych 14 placówek. Likwidacji lub przekształceniu ulegnie w tym roku 15 placówek ponadgimnazjalnych. Nie we wszystkich gminach mieszkańcy Podkarpacia pozostają bierni wobec decyzji władz samorządowych o zamiarze likwidacji placówek oświatowych. Według informacji kuratorium 18 placówek oświatowych zostanie przejęte do dalszego prowadzenia przez osoby fizyczne lub stowarzyszenia. Na chwilę obecną na terenie Podkarpacia działa 10 stowarzyszeń, które przejęły od władz samorządowych do prowadzenia placówki oświatowe.

Dyskutowano także o ekonomicznej stronie funkcjonowania placówek oświatowych. Jak podkreślali biorący udział w dyskusji wójtowie, aby szkoła mogła w miarę funkcjonować, musi być co najmniej 45 uczniów. Przy mniejszym obłożeniu szkół dotacje rządowe i własne środki nie pozwalają na utrzymanie takiej placówki. Rozmawiano również nad projektem uchwały WKDS przedłożonym przez BCC, a zawierającym propozycje zmian przepisów i organizacji funkcjonowania WKDS.

27.03.2013 – posiedzenie WKDS województwa pomorskiego na temat partnerstwa publiczno-prywatnego jako istotnego narzędzia rozwoju regionu pomorskiego. Wicepre-

zydent Sopotu zaprezentował projekty współpracy pomiędzy podmiotami sektora publicznego i prywatnego na przykładzie doświadczeń Miasta Sopot. Przedstawił projekt zakresu zagospodarowania terenów przydworcowych, cel przedsięwzięcia, procedury towarzyszące jego realizacji oraz korzyści dla partnerów i otoczenia wynikające z projektu. Naczelnik Wydziału Strategii Rozwoju Miasta Sopotu dokonała wizualizacji projektu Nowego Centrum Sopotu wraz z jego głównymi obiektami: Domem Zdrojowym z Państwową Galerią Sztuki, Hotelem Sheraton i tunelem drogowym. Przedstawiła też podstawy prawne projektu, jego genezę i korzyści społeczne, prawne oraz finansowe płynące z realizacji przedsięwzięcia PPP. Uczestnicy spotkania stwierdzili, że Sopot jest wzorcowym miastem w skali kraju, jeśli chodzi o realizację projektu partnerstwa publiczno-prywatnego.

W drugiej części Pomorski Kurator Oświaty, Elżbieta Wasilenko, przekazała dane o liczbie uchwał intencyjnych rad gmin dotyczących zamiaru likwidacji szkół i placówek oświatowych w województwie pomorskim.

10.04.2013 – posiedzenie WKDS województwa podkarpackiego poświęcone sytuacji linii kolejowych na Podkarpaciu. Konieczność podjęcia dyskusji społecznej nad sytuacją tamtejszych linii kolejowych wywołana została zapowiedziami zawieszenia funkcjonowania połączeń na niektórych liniach kolejowych. Problem ten uznano jako pilny ze względu na jego skutki dla społeczności lokalnych, komunikacji kolejowej i przewozów towarów oraz dla zakładów linii kolejowych działających na Podkarpaciu.

Decyzja Zarządu Spółki PLK SA z dnia 14 lutego 2013 r. o wyłączeniu z eksploatacji od nowego rozkładu jazdy, tj. od dnia 14 grudnia 2013 r., blisko dwóch tysięcy linii kolejowych w Polsce, w tym ok. 240 km w województwie podkarpackim, wywołała wśród pracowników Zakładu Linii Kolejowych PLK w Rzeszowie wiele niepokoju i obaw. Czasowe wyłączenie linii z eksploatacji oznacza w praktyce ich fizyczną likwidację. Tymczasem województwo podkarpackie posiada jedną z najmniejszych pod kątem gęstości sieć linii kolejowych.

Prezes Zarządu Spółki Remigiusz Paszkiewicz zapewnił, że dąży ona do stałego rozwoju i poprawiania sieci linii kolejowych w Polsce poddawane są rzeczowej i wszechstronnej analizie. Zawieszone zostają wyłącznie te linie, które przynoszą straty.

24.04.2013 – wspólne posiedzenie WKDS w Lublinie oraz stałego Zespołu Roboczego WKDS w Lublinie ds. Infrastruktury na temat przyszłości sieci kolejowej na Lubelszczyźnie. Jak mówiono podczas posiedzenia, czasowe zawieszanie tamtejszych linii kolejowych od grudnia 2013 r. zostało ograniczone do minimum. Z przewidywanych do czasowego wyłączenia sześciu odcinków decyzje podtrzymano w stosunku do jednego o długości ok. 2 km.

W połowie lutego br. PKP Polskie Linie Kolejowe SA, zarządca infrastruktury, zaprezentowały plany optymalizacji sieci kolejowej, w których zaproponowano czasowe wyłączenie z eksploatacji 90 odcinków o łącznej długości 2 tys. km na terenie całego kraju. Zgodnie z założeniem spółki optymalizacja sieci ma przynieść oszczędności rzędu kilkudziesięciu milionów złotych rocznie i pozwoli wygenerować dodatkowe nakłady m.in. na utrzymanie linii intensywnie eksploatowanych przez przewoźników.

Jak podkreślił uczestniczący w posiedzeniu wiceprezes zarządu PKP PLK SA Andrzej Pawłowski, to zaangażowanie i wielka wola porozumienia ze strony samorządów pozwoliły na zmianę pierwotnych planów i utrzymanie ruchu na 49 odcinkach w całym kraju. Zaznaczył również, że przywrócone odcinki będą stale monitorowane i w przypadku realizacji przewozów na poziomie niższym, niż deklarowano, nie wyklucza się ich ponownej oceny pod kątem możliwości czasowego wyłączenia z eksploatacji. Z rekomendacji stałego Zespołu Roboczego ds. Infrastruktury przyjęto również opinię w sprawie zintensyfikowania prac legislacyjnych prowadzonych nad nowelizacją ustawy o drogach publicznych oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. ■

Anna Grabowska

Kalendarium dialogu

– na konferencjach i seminariach

6.03.2013 – konferencja Business Centre Club pt. „Wsparcie dla przedsiębiorców w okresie spowolnienia gospodarczego. Najnowsze zmiany w prawie. Oferta Urzędu Pracy”. Gościem konferencji był sekretarz stanu w MPiPS Jacek Męcina. Jak mówił, podczas gdy w 2009 r. poziom inwestycji w Polsce był wysoki, m.in. ze względu na Euro 2012, to był to także szczytowy okres konsumpcji, w 2012 r. wszystko wyhamowało. Aby gospodarka mogła się rozwijać, niezbędne są zatem działania wspierające inwestycje, konsumpcję, zmierzające do przeciwdziałania rosnącemu bezrobociu. Wpływa to bowiem nie tylko na podnoszenie dochodów gospodarstw domowych, ale także ma znaczenie psychologiczne związane ze zdolnością do powrotu na rynek pracy. Wiceminister podkreślił, że do tego właśnie zmierzają działania zwiększające efektywność publicznych służb zatrudnienia, wprowadzane programy pilotażowe wykorzystujące możliwości

prywatnych agencji zatrudnienia, zwiększanie wydatkowania środków Funduszu Pracy na aktywizację zawodową (w 2013 r. o 17 proc.).

Wiceminister Jacek Męcina zapewniał, że w lutym 2013 r. wyraźnie widać wzrost liczby ofert pracy, co zapowiada ograniczanie wzrostu bezrobocia. Wspomniał o przygotowanych już zmianach w prawie ułatwiających dostęp do kredytów małym oraz średnim firmom, uelastycznienie czasu pracy, wsparcie na wypadek zmniejszenia liczby zamówień w przedsiębiorstwach w postaci subsydiowania zatrudnienia. Zdaniem wiceministra pracy firmy i działające w nich związki zawodowe powinny się zastanowić, czy w trudnej sytuacji gospodarczej, gdy konieczne okazuje się zwolnienie części załogi, nie byłoby lepszym rozwiązaniem przeznaczenie środków na szukanie dla tych osób miejsc pracy, zamiast na wypłacanie im wysokich odpraw. W jego opinii konieczna jest też zmiana podejścia do bezrobocia i szukania zatrudnienia sa-



Fot. BCC

Uczestnicy konferencji w siedzibie Business Centre Club.



For. BCC

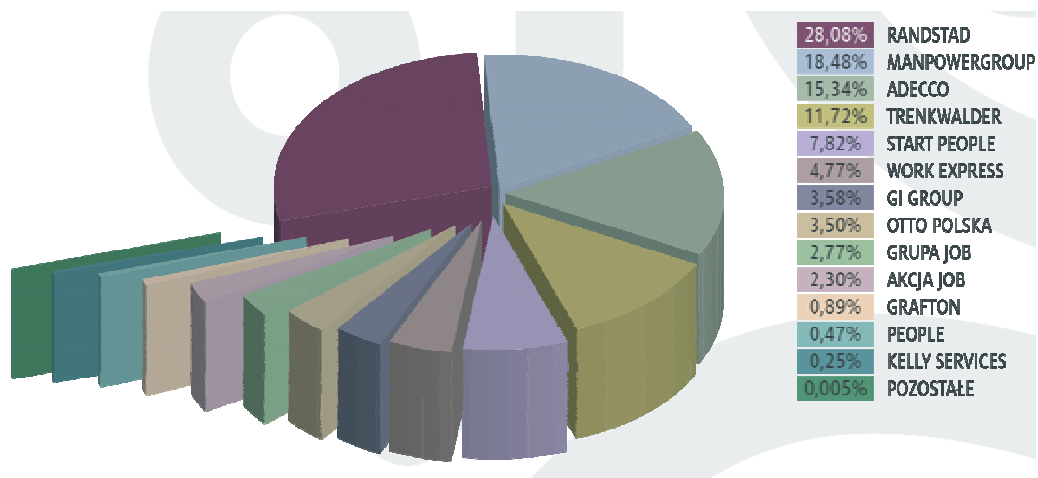
W konferencji BCC udział wziął wiceminister pracy Jacek Męcina – drugi od prawej na zdjęciu.

mych pracowników. Nie mogą oni jedynie szukać jak najlepszego sposobu ucieczki z rynku, np. na wcześniejsze emerytury czy w różnego rodzaju niepełnosprawności. Należy wzmocnić ich samoocenę, bo to od niej zależy aktywność na rynku pracy, zaznaczył wiceminister. (AG)

7.03.2013 – konferencja Polskiego Forum HR na temat raportu pt. „Rynek agencji za-

trudnienia w 2012 r.”. Wynika z niego, że rynek agencji zatrudnienia w Polsce nieustannie rośnie. W 2012 r. powstało 1 122 nowych, 680 wykreślono z rejestru, co dało prawie 4 tys. funkcjonujących agencji. Największy udział w rynku wg forum mają: Randstad (ok. 26 proc.), Manpowergroup (ok. 18 proc.) i Adecco (ok. 14 proc.). Wartość ubiegłoroczną całego polskiego rynku pracy tymczasowej szacuje

WYKRES 1. Udział agencji zrzeszonych w wewnętrznym rynku pracy tymczasowej w 2012 r.



Źródło: Polskie Forum HR.

się na 2 960 mln zł, liczbę pracowników tymczasowych na 465 tys., w przeliczeniu na pełne etaty jest to 165 tys. Nadal największą popularnością cieszy się branża motoryzacyjna (20,8 proc. udziału w obrotach). Najwięcej rekrutacji przeprowadzono na stanowiska specjalistyczne (54 proc.) i do call center (16,3 proc.). (ID)

12.03.2013 – uroczystość wręczenia dorocznej nagrody im. Andrzeja Bączkowskiego, twórcy i pierwszego realizatora idei dialogu społecznego w Polsce. Nagrodę za 2012 r. otrzymała Joanna Staręga-Piasek, współtwórczyni nowoczesnego systemu pomocy społecznej w Polsce.

Jak podkreśliła Kapituła Nagrody, Joanna Staręga-Piasek po zakończeniu kariery poselskiej i ministerialnej działa na rzecz pomocy społecznej. „Jej skromność, rzetelność, mądre rozumienie trudnych problemów społecznych, wytrwałe zaangażowanie na rzecz nowoczesnego systemu pomocy społecznej w Polsce od lat stanowią wzór służby publicznej” – napisano w uzasadnieniu przyznania wyróżnienia.

Nagroda im. Andrzeja Bączkowskiego przyznawana jest z utworzonego na początku 1997 r. Funduszu im. Andrzeja Bączkowskie-

go, którym do 2006 r. opiekowała się Fundacja dla Polski. Otrzymują ją osoby, które podobnie jak były minister pracy, śp. Andrzej Bączkowski, rozwiązują ważne problemy społeczne, stanowią wzór służby publicznej, działają w duchu porozumienia i współpracy, kierują się ideą działania „ponad podziałami”. (AG)

20.03.2013 – konferencja Forum Związków Zawodowych i Fundacji im. Friedricha Eberta pt. „Polski rynek pracy oczami ludzi młodych”. Gościem konferencji był minister pracy i polityki społecznej Władysław Kosiniak-Kamysz. Przewodniczący FZZ Tadeusz Chwałka, który przedstawił problemy ludzi młodych na polskim rynku pracy, przypomniał, że bezrobocie wśród nich sięga w Polsce 27 proc., a aż 70 proc. osób podejmujących swoją pierwszą pracę jest zatrudnionych na umowę czasową. Knut Dethlefsen, dyrektor Fundacji im. Friedricha Eberta w Polsce, podkreślił, jak ważny jest temat bezrobocia ludzi młodych w Polsce i Europie. Zaznaczył, że tylko wtedy, gdy jest praca, można mówić o demografii, o walce z kryzysem, o systemie emerytalnym.

Minister pracy i polityki społecznej Władysław Kosiniak-Kamysz zauważył, że pro-



Fot. FZZ

Konferencja w Forum Związków Zawodowych – „Polski rynek pracy oczami ludzi młodych”.

blem bezrobocia młodych dotknął całą Europę, w tym również np. Irlandię, kraj, który zawsze kojarzony był z dobrym rynkiem pracy. Obecnie młodzi Irlandczycy wyjeżdżają w poszukiwaniu pracy za granicę. Jak mówił, kryzys gospodarczy, który rozpoczął się w 2008 r., doprowadził do tego, że średnia unijna stopy bezrobocia co roku wzrasta przy lepszych i gorszych momentach ożywienia gospodarczego.

„Polska wyszła z pierwszej fali kryzysu obronną ręką i oprócz Niemiec jesteśmy jedynym krajem, w którym mimo wzrostu stopy bezrobocia następował również wzrost zatrudnienia. Liczba Polaków aktualnie pracujących to ponad 15 mln, to wskaźnik najwyższy w historii” – powiedział minister pracy. Dodał, że aby Polska utrzymywała konkurencyjność, należy utrzymywać wysoki poziom i jakość pracy, które są cechą charakterystyczną polskich pracowników. „Polacy zarówno w Europie, jak i na świecie konkurują jakością pracy. Wejście do Unii Europejskiej umożliwiło zdobycie naszym obywatelom edukacji, rozwoju i doświadczenia w pracy za granicą” – argumentował.

Władysław Kosiniak-Kamysz poinformował, że na ostatnim posiedzeniu ministrów ds. pracy i zatrudnienia UE podjęto decyzję o pakiecie „Gwarancje dla Młodych”. Przewiduje on, że w ciągu czterech miesięcy państwowe służby zatrudnienia danego kraju powinny skierować młodą osobę na staż, szkolenie lub dotować jej otwarcie działalności gospodarczej lub przedstawić ofertę pracy. Mówił, że jest zwolennikiem rozszerzenia formuły wieku, do której ma to być stosowane. W opinii ministra za młode powinny być uważane osoby do 30. roku życia, ponieważ czas poświęcony w ostatnim czasie na naukę się wydłużył.

Władysław Kosiniak-Kamysz zauważył, że wiele osób zdaje sobie dziś sprawę, że studia nie gwarantują już pracy w takim stopniu, jak miało to miejsce jeszcze w latach 90. W Polsce nie ma dzisiaj takiego uniwersytetu, który daje umiejętności na całe życie. Tymczasem tylko

4 proc. Polaków kształci się ustawicznie, podczas gdy średnia unijna wynosi 9 proc.

„W Komisji Trójstronnej trwają prace nad Funduszem Szkoleniowym oraz nad tym, jak włączyć do tego procesu związki zawodowe i pracodawców” – powiedział minister.

Odnosił się też do problemu urzędów pracy, zaznaczając, że nie mogą być one tylko rejestratorami, miejscem, gdzie przychodzi się wyłącznie po to, by mieć ubezpieczenie zdrowotne. Ważna jest zmiana filozofii i podejścia do osoby, która przychodzi do urzędu pracy. Potrzebujemy doradcy klienta, który projektuje ścieżkę zawodową młodej osoby. Mówił, że od 2014 r. rząd chce wprowadzić zmianę, by nie czekać, aż ktoś zarejestruje się w urzędzie pracy, tylko ofertę zatrudnienia kierować już do studentów ostatniego roku.

„Jeżeli już wtedy ktoś będzie miał dobry biznesplan, potwierdzony rekomendacją profesora, u którego pisze pracę licencjacką czy magisterską, dostanie wsparcie w postaci bardzo nisko oprocentowanego kredytu z Banku Gospodarstwa Krajowego, w części umarzalnego, czy też dla mniejszych projektów dotacje na otwarcie działalności gospodarczej zanim wyłąduje w pośredniaku” – wyjaśniał minister pracy. (AG)

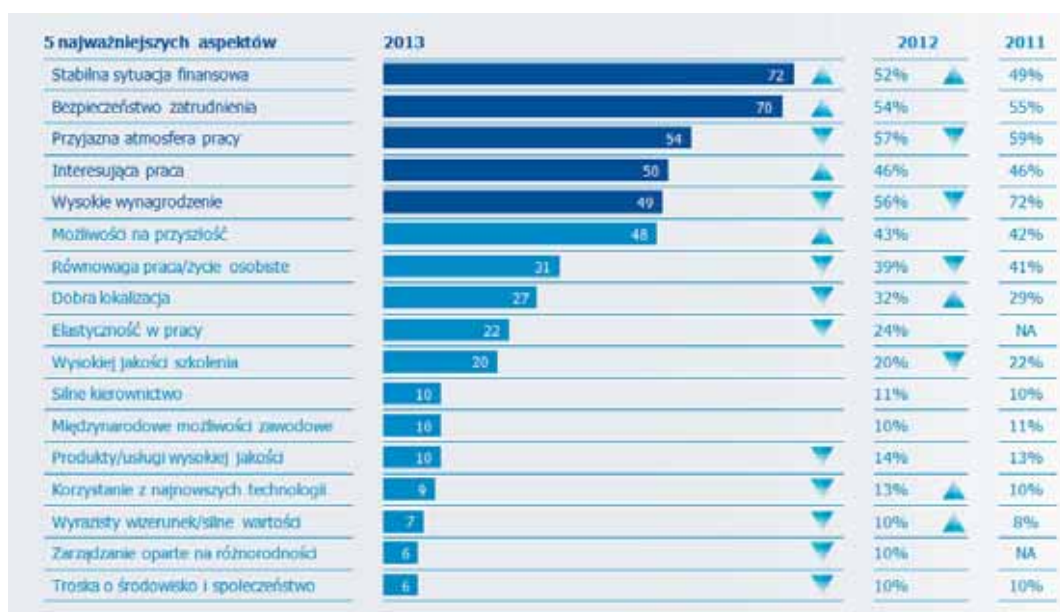
22.03.2013 – konferencja Randstad Polska, podczas której upubliczniono wyniki największego międzynarodowego projektu badawczego dotyczącego wizerunku pracodawcy i czynników przesądzających o jego atrakcyjności dla pracowników. Badanie objęło 3 400 firm z 18 krajów świata, w tym 150 z Polski.



Gala Randstad w Centrum Olimpijskim.

Fot. Randstad

WYKRES 2. Czynniki atrakcyjności pracodawcy



Źródło: Randstad.

Zwycięzcą w polskim rankingu został KGHM Polska Miedź, przede wszystkim za zapewnienie pracownikom bezpieczeństwa zatrudnienia, stabilną – w odczuciu badanych – sytuację finansową firmy, wysokie zarobki. Na drugim miejscu znalazła się Toyota Motor Manufacturing Polska, ceniona przez badanych za stabilną sytuację finansową, silne kierownictwo oraz oferowanie interesującej pracy. Trzecie miejsce zajął Volkswagen Poznań, badani również tę firmę ocenili jako pracodawcę stabilnego, z silnym kierownictwem oraz oferującego pracownikom możliwości na przyszłość.

Polscy respondenci na pytanie, co ma dla nich największe znaczenie przy ocenie pracodawcy, na pierwszym miejscu wskazali stabilną sytuację finansową firmy (72 proc.), bezpieczeństwo zatrudnienia (70 proc.), przyjazną atmosferę pracy (54 proc.), interesującą pracę (50 proc.). Dopiero na piątym miejscu wysokie wynagrodzenie (49 proc.). Jeszcze w 2011 r. wysokie wynagrodzenie było najważniejszym czynnikiem atrakcyjności pracodawcy – deklarowało tak 23 proc. respon-

dentów. Z perspektywy branż najbardziej atrakcyjną dla pracowników jest energetyka i ciepłownictwo, następnie motoryzacja (za interesującą pracę) i sektor elektromechaniczny. (ID)

26.03.2013 – międzynarodowa konferencja naukowa na tematy: „Bankructwa, upadłości i restrukturyzacje przedsiębiorstw – najnowsze trendy i zjawiska” oraz „Efektywność postępowań upadłościowych. Bankructwa przedsiębiorstw – katharsis i nowa szansa” zorganizowana przez SGH. Rozważano wpływ globalnego kryzysu na regulacje prawa upadłościowego i naprawczego, efektywność postępowań upadłościowych i naprawczych w Polsce i na świecie, a także procesów restrukturyzacyjnych przedsiębiorstw oraz narzędzi zarządzania ryzykiem bankructwa.

Jak informowano, z jednej strony, po okresowym spadku, tempo upadłości przedsiębiorstw znowu rośnie. Od stycznia do maja 2013 r. ogłosiło upadłość 328 przedsiębiorstw, tj. o 9 proc. więcej niż w tym samym okresie ubiegłego roku (300 upadłości). Tylko

w kwietniu upadło 88 firm zatrudniających ponad 4,2 tys. osób, o łącznym obrocie za ostatni okres ok. 1,4 mld zł. Z drugiej strony – powstaje nowe prawo upadłościowe i naprawcze oparte na filozofii „drugiej szansy”. Najkrócej mówiąc, chodzi o to, że utrata płynności to naturalny proces gospodarczy, a nie dowód na nieuczciwość czy nieudacznictwo przedsiębiorcy. Najpierw trzeba umożliwić restrukturyzację firmy, a dopiero wówczas, gdy „druga szansa” nie przyniesie oczekiwanego rezultatu, wdrażać procedury upadłościowe. (ID)

26.03.2013 – uroczyste posiedzenie sejmowej Rady Ochrony Pracy na temat badań okoliczności i przyczyn wypadków przy pracy oraz kontroli skuteczności stosowania środków im zapobiegających. Sesja stanowiła część obchodów Międzynarodowego Dnia Pamięci Ofiar Wypadków przy Pracy oraz Chorób Zawodowych.

Według danych Państwowej Inspekcji Pracy w 2012 r. inspektorzy pracy zbadali przyczyny 1,8 tys. wypadków przy pracy, w których poszkodowanych zostało ponad 2,1 tys. osób, w tym 332 poniosło śmierć, a 724 doznało ciężkich obrażeń ciała. Dominowały przyczyny ludzkie wypadków (np. niewłaściwe zachowanie pracownika) – 47 proc., organizacyjne (np. brak nadzoru nad pracownikami) – 41 proc. oraz techniczne (np. zły stan techniczny urządzeń ochronnych) – 11 proc. W ubiegłym roku inspektorzy PIP przeanalizowali blisko 7,5 tys. dokumentacji powypadkowych u ponad 2,2 tys. pracodawców, zatrudniających łącznie 423,8 tys. pracowników. Najczęściej występującą nieprawidłowością w postępowaniach powypadkowych w 44,6 proc. skontrolowanych zakładów było nieustalenie przyczyn lub ustalenie tylko ich części.

Międzynarodowy Dzień Pamięci Ofiar Wypadków przy Pracy oraz Chorób Zawodowych jest obchodzony od 1997 r. w ponad 70 krajach świata. O udziale Polski w tej inicjatywie mówi uchwała Sejmu z 2003 r., ustanawiająca 28 kwietnia Dniem Bezpieczeństwa

i Ochrony Zdrowia w Pracy. W ten sposób izba pierwsza polskiego parlamentu zwróciła uwagę na konieczność stałego, kompleksowego działania zmierzającego do poprawy bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników. (AG)

28.03.2013 – w siedzibie tygodnika „Polityka” odbyła się debata pt. „Polska a przyszłość globalizacji”. Profesor Roman Kuźniar z Uniwersytetu Warszawskiego mówił o problemach politycznych związanych ze zjawiskiem globalizacji. Wskazywał, że według przewidywań w globalnym świecie nie będzie jednego hegemona, np. w postaci USA czy Chin. Jednocześnie zaznaczał, że to Chiny będą odgrywały wiodącą rolę w gospodarce światowej, dyktując standardy postępowania. W panelu dyskusyjnym pt. „Ochrona inwestycji i równe warunki konkurencji” uczestnicy skupili się na możliwościach inwestowania polskich firm za granicą i związanych z tym problemach, takich jak np. możliwość przejęcia własności lub zarządzania w spółkach, w których zainwestowano polski kapitał. (AG)

8-9.04.2013 – międzynarodowa konferencja w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej pt. „Typowe i nietypowe umowy o świadczenie pracy. Wady i zalety z perspektywy rynku pracy”. Jej współorganizatorem był EKES.

Konferencję otworzył minister pracy i polityki społecznej Władysław Kosiniak-Kamysz, który podkreślił, że polityka zatrudnienia i jego rodzaje to kluczowy temat debaty publicznej w dzisiejszej Europie. Zaznaczył, że szczególnie istotne jest zachowanie subtelnej równowagi między elastycznością rynku pracy a bezpieczeństwem pracowników. Zaznaczył, że liczy na partnerów społecznych w debacie nad tymi kwestiami, gdy w całej Europie trwa dziś walka o każde miejsce pracy.

W opinii ministra pracy, w Polsce paleta form zatrudnienia jest bardzo szeroka. I warto z nich korzystać, bo według analiz dają one szansę na zawarcie w przyszłości umów na czas

nieokreślony, na zdobycie doświadczenia zawodowego. Podkreślił, że grupy, którymi państwo szczególnie musi się teraz zająć, to ludzie młodzi oraz w wieku 50+. O znaczeniu atypowego zatrudnienia, idei *flexicurity*, wymogach konkurencyjności w globalnym świecie, potrzebie ustawicznego kształcenia mówił wiceminister pracy Jacek Męcina.

Przewodniczący EKES Staffan Nilsson ocenił nietypowe formy zatrudnienia jako temat delikatny. Jego postrzeganie, jak stwierdził, zależy od interpretacji modelu takich umów. Argumentował, że trzeba już skończyć cięcia, a skoncentrować się na tworzeniu nowych miejsc pracy, szczególnie dla młodzieży, by znalazła ona swoje miejsce w zatrudnieniu. Podkreślił, że będzie to możliwe, jeśli partnerzy społeczni zaufają sobie nawzajem oraz władzy, a jednocześnie zdecydują się wziąć na siebie odpowiedzialność za udział w tworzeniu nowych miejsc pracy. (AG)

15.04.2013 – konferencja Instytutu Badawczego Randstad na temat wyników kwartalnego sondażu „Monitor Rynku Pracy” przeprowadzonego w 32 krajach świata, w tym w Polsce. Wynika z niego, że w ostatnim półroczu 17 proc. Polaków zmieniło pracodawcę. Zmiana dotyczyła zdecydowanie częściej młodszych respondentów – niemal co trzeciego pracownika w wieku 18–24 lat oraz co piątego w wieku 25–34 lat. W gronie trzydziestokilkulatków odsetek ten wynosił tylko 11 proc. Najniższy poziom rotacji dotyczył najstarszych respondentów – tylko co dziesiątego z nich. Nie wszyscy, którzy zatrudnienie stracili, na rynek pracy zdołali wrócić. Zmieniły się też motywy. Najważniejszy od ponad roku powód zmiany, czyli dążenie do poprawy warunków zatrudnienia, stracił na znaczeniu (spadek z 46 proc. w listopadzie 2012 r. do 26 proc. w lutym 2013 r.). Obecnie, najczęstszą przyczyną zmuszającą badanych Polaków do poszukiwania nowej pracy były zmiany w strukturze firmy, a zatem czynnik zależny

od woli pracodawcy. W takiej sytuacji był co trzeci respondent (31 proc.), a jeszcze pół roku temu dotyczyło to co jedynie piątego badanego (22 proc.).

Najważniejsza różnica wśród powodów zmiany pracy między Polską a tzw. Starą Unią to fakt, iż mieszkańcy tamtych krajów częściej niż w Polsce zmieniają pracę na własne życzenie i z własnego wyboru (25 proc. wobec 9 proc. u nas).

Wśród polskich badanych wzrasta poczucie dużego (11 proc.) lub umiarkowanego (25 proc.) ryzyka utraty pracy. Pod względem wielkości grupy osób dostrzegających duże ryzyko utraty pracy Polska plasuje się powyżej średniej europejskiej i jest porównywalna z krajami o najtrudniejszej sytuacji gospodarczej, jak Grecja czy Węgry. W stabilnie rozwijających się krajach, jak Norwegia czy Szwajcaria, jest ono niemal trzykrotnie niższe niż w Grecji czy na Węgrzech.

Poczucie ryzyka utraty pracy miało różne nasilenie w grupach wiekowych. W największym zakresie dotyczyło najmłodszych uczestników badania – respondenci w wieku 18–24 lat obawiali się utraty pracy zdecydowanie częściej niż badani w wieku 35–65 lat. Różnica między najstarszymi respondentami i najmłodszymi była niemal dwukrotna (odpowiednio 52 proc. dla wieku 18–24 i 28 proc. dla wieku 55–65 lat). (ID)

25.04.2013 – konferencja zorganizowana przez NSZZ „Solidarność” pt. „Wpływ poprawy psychospołecznych warunków pracy na ograniczenie kosztów ekonomicznych w firmach przechodzących procesy modernizacyjne i adaptacyjne”.

Jak zauważyli niektórzy eksperci związani z tym tematem, niemożliwe jest zobiektywizowanie subiektywnych odczuć ludzkich. Dlatego nie da się stworzyć wiarygodnego modelu właściwości psychospołecznych pracownika, który pozwoliłby podjąć czynności mające na celu usunięcie elementów wywołujących lub zwiększających

szejących stres w pracy. Jedyną drogą dotarcia do człowieka jest rozmowa z nim, a w efekcie uwzględnienie jego indywidualnych potrzeb i uwarunkowań.

W opinii pracodawców istotne jest opracowanie formalnych procedur możliwych do wprowadzenia w firmie, nakierowanych na usunięcie stresu. Powinny być one wystarczające.

Przedstawiciele branży rzemieślniczej podkreślali, że rzemieślnicy łączą bycie pracodawcą z byciem pracownikiem. W związku z tym należy przygotować takie narzędzie przeciwdziałania stresowi, które będzie skuteczne w przypadku obu grup, a zatem możliwe do wykorzystania w praktyce w małych firmach. (AG)

8.05.2013 – konfederacja PKPP Lewiatan poświęcona „Czarnej liście barier dla rozwoju przedsiębiorczości”. Okazuje się, że w 2012 r. największym sukcesem w odbiurokratyzowaniu gospodarki było wprowadzenie kolejnego, trzeciego pakietu deregulacyjnego, który

wyeliminował kilkadziesiąt mniejszych i większych barier. Jednakże barier tych w porównaniu z 2011 r. – przybyło. Przez ostatnie dziesięć lat ich liczba zamiast maleć nadal wzrasta. Pakiety deregulacyjne usuwają jedne, ale w tym czasie w innych projektach pojawiają się kolejne, nowe, często jeszcze bardziej dokuczliwe zapisy, jak np. propozycje zawarte w projekcie nowelizacji ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Przewiduje ona możliwość podania przez prezesa UOKiK do publicznej wiadomości informacji o działalności przedsiębiorcy i jej prawdopodobnych skutkach już w toku postępowania, wówczas gdy jedynie uprawdopodobniono, że zachowanie przedsiębiorcy narusza przepisy prawa i może spowodować znaczne straty lub niekorzystne skutki dla konsumentów. Bez udowodnienia winy eliminuje się firmę z rynku.

W ustawie o zamówieniach publicznych wciąż dominuje kryterium najniższej ceny. Przedsiębiorcy za barierę uważają też: wysokie



Fot. CRZL

Temat wykluczenia społecznego przyciąga na konferencje wielu uczestników – konferencja w Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.

podatki i składki, zbyt sztywne prawo pracy, przewlekłe i kosztowne dochodzenie swoich należności na drodze sądowej i egzekucji komorniczej.

Źródłem większości barier jest w opinii ekspertów Lewiatana nieefektywny system stanowienia prawa. Warunek niezbędny do poprawy jego jakości to przede wszystkim egzekwowanie od inicjatorów zmian legislacyjnych obowiązku prowadzenia rzetelnych konsultacji z zainteresowanymi stronami i opracowania rzetelnych ocen skutków regulacji (OSR), a także monitorowanie skutków wdrożonych przepisów. (ID)

8.05.2013 – posiedzenie sejmowej Komisji ds. Kontroli Państwowej, gdzie przedstawiono wyniki badań Państwowej Inspekcji Pracy przeprowadzone w 2012 r. na reprezentatywnej próbie 700 pracowników. 32 proc. badanych przyznało, że w ich firmach nie wypłacano wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, 27 proc. podało, że dochodziło do opóźnień w wypłacie wynagrodzenia. Optymistyczne jest to, że ponad 80 proc. badanych przez PIP nie dostrzega w swoim zakładzie przejawów dyskryminacji. Jednocześnie dyskryminację ze względu na wiek wskazało 12 proc., ze względu na płeć – 10 proc., ze względu na niepełnosprawność – 6 proc., 1,3 proc. ze względu na przekonania polityczne, 3,1 proc. ze względu na przynależność związkową, 12 proc. badanych przyznało, że było świadkiem mobbingu, 75 proc. badanych zadeklarowało, że spotkało się z procederem pracy na czarno. (ID)

22.05.2013 – konferencja Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich pt. „Ubóstwo a praca – raport o zatrudnieniu” zorganizowana w ramach projektu systemowego pt.: „Analiza procesów zachodzących na polskim rynku pracy i w obszarze integracji społecznej w kontekście prowadzonej polityki gospodarczej”, współfinansowanego ze środków Unii Euro-

pejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Jak zaznaczyli autorzy raportu, dobrobyt Polaków rośnie, ale nierówności sprawiają, że część społeczeństwa nie jest w stanie zaspokajać podstawowych potrzeb. Przy analizie przyczyn ubóstwa były brane pod uwagę takie czynniki jak: miejsce zamieszkania, praca, źródła dochodów, wielkość gospodarstwa domowego z uwzględnieniem liczby dzieci.



Fot. CRZL

Uczestnicy konferencji „Ubóstwo a praca – raport o zatrudnieniu”.

Według raportu, ryzyko ubóstwa jest największe wśród osób w wieku 45–54 lata i jednocześnie w gospodarstwach domowych, których głową jest kobieta, gdzie głównym źródłem dochodów nie jest praca, lecz zasiłki i zapomogi, oraz w małych miejscowościach, gdzie jedynym źródłem utrzymania jest praca na roli. Emerytura nie zwiększa ryzyka ubóstwa, a nawet istotnie je zmniejsza. Jeśli chodzi o liczbę dzieci, to według raportu zagrożenie ubóstwem rośnie wraz z trzecim dzieckiem w rodzinie.

Jak podkreślali realizatorzy projektu, w Polsce poczucie ubóstwa jest większe niż mierzone kryteriami obiektywnymi, ponieważ ludzie przyzwyczajają się do pewnego poziomu dochodów. Istotną rolę odgrywa też porównywanie poziom dochodów w naszym kraju do bogatszych państw Europy. (AG)

Irena Dryll, Anna Grabowska

Jak zauważa Lennart Levi, profesor medycyny psychospołecznej ze szwedzkiego Karolinska Institutet oraz doradca Komisji Europejskiej i Światowej Organizacji Zdrowia, zapewnienie pracownikom równowagi między pracą, rodziną i rozrywką opłaca się pracodawcom. W interesie firmy leży wyjście poza minimalne wymagania prawne, gdyż jej dobra reputacja i szacunek konkurencji są rynkowymi atutami

Zestresowany jak polski pracownik

Polska zajmuje jedno z czołowych miejsc pod względem nasilenia zagrożeń zdrowia psychicznego związanego z pracą. Około 33 proc. Polaków skarży się na stres w pracy – wynika z raportu Rady Ochrony Pracy, przedstawionego pod koniec stycznia tego roku w Sejmie.

„Absencja wywołana stresem jest drugim w kolejności, po chorobach nowotworowych, powodem niezdolności do pracy. Główne przyczyny stresu to wzrost wymagań, niestabilne więzi społeczne w pracy oraz niepewność zatrudnienia” – poinformowała podczas prezentacji raportu przewodnicząca Rady, prof. Danuta Koradecka. Przeciętna długość zwolnienia lekarskiego z tytułu zaburzeń psychicznych i zaburzeń zachowania (ZUS) wyniosła 16,9 dnia w I połowie 2011 r. i była o 10 proc. dłuższa niż w 2008 r.

Lennart Levi, emerytowany profesor medycyny psychospołecznej ze szwedzkiego Karolinska Institutet, doradca Komisji Europejskiej i Światowej Organizacji Zdrowia, uważa, że zapewnienie pracownikom równowagi między pracą, rodziną i rozrywką opłaca się pracodawcom. Firma, która dba o pracowników, zwiększa produktywność, innowacyjność i wydajność. W jej interesie jest wyjście poza minimalne wymagania prawne, bo szacunek wśród

konkurencji i dobra reputacja pracodawcy są rynkowymi atutami*.

Podmiotowość pracownika. Profesor Koradecka w swoim wystąpieniu podczas obrad ROP zwróciła m.in. uwagę na trzy obszary, w których można sobie radzić ze stresem. Pierwszy – to jasno określone zadania pracownika i możliwość ich kontroli przez niego. Chodzi o nieodbieranie mu podmiotowości. Drugi aspekt – to wsparcie przełożonego. Pracownik powinien czuć, że w sytuacji dramatycznej może liczyć na zrozumienie. Trzeci aspekt – to wsparcie współpracowników. „Chodzi o to, żeby atmosfera w grupie pracowniczej nie przypominała wyścigu szczurów i konkurencji w osiągnięciu sukcesu. W trakcie transformacji zasymilowaliśmy chyba najgorsze cechy organizacji pracy. Musimy zawrócić z tego punktu. Jeżeli tego nie uczynimy, to zaburzenia psychiczne zajmą pierwsze – przed nowotworami – miejsce pod względem długości zwolnienia lekarskiego”.

Koszty stresu. Z raportu przedstawionego Radzie Ochrony Pracy wynika, że stres powoduje wymierne koszty ekonomiczne dla firmy, m.in. zmniejsza wydajność, zwiększa fluktuację kadr oraz podnosi koszty związane z zachorowalnością pracowników. Może prowadzić do nieprzestrzegania zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a zatem przyczyniać się do wzrostu

* Gazeta Wyborcza, 23–24 marca 2013 r., s. 35.

liczby wypadków przy pracy. Dlatego zarówno zdaniem naukowców badających skutki sytuacji stresowych, jak i przedstawicieli pracodawców bardzo zyskuje na znaczeniu umiejętność pracodawców i pracowników rozpoznania sytuacji stresowych oraz podjęcie odpowiednich działań zaradczych.

W swoim opracowaniu przedstawionym Radzie dr Dorota Żołnierzyk-Zreda z Centralnego Instytutu Ochrony Pracy jako główne źródło zagrożeń dla zdrowia psychicznego pracowników wskazała na niepewność pracy wynikającą z elastycznych form zatrudnienia oraz restrukturyzacji przedsiębiorstw. Na drugim miejscu znalazła się intensyfikacja pracy wynikająca ze wzrastającej konkurencyjności przedsiębiorstw, dynamiczne zmiany technologii, konieczność ciągłego podnoszenia kwalifikacji. Na trzecim wymieniła zbyt małą kontrolę nad procesem pracy w stosunku do zwiększających się wymagań pracy. Jako metody przeciwdziałania pogarszaniu się zdrowia psychicznego pracowników na poziomie państwa wskazała właściwą legislację, przestrzeganie prawa oraz podnoszenie świadomości społecznej poprzez badania, edukację i informację.

Problem jest, brakuje reakcji. Z działań przeprowadzonych w kilku minionych latach przez Państwową Inspekcję Pracy wynika, że w przypadku ok. 20 proc. ocenionych stanowisk pracy stwierdzono wysoki poziom stresu, na 40 proc. średni i na pozostałych 40 proc. stanowisk pracy niski. Oznacza to, że w stosunku do około 60 proc. stanowisk pracy wymagane jest wdrożenie działań profilaktycznych.

Zarówno pracodawcy, jak i pracownicy pracują coraz więcej, i w coraz większym tempie. Wykonywana praca jest też coraz bardziej złożona. Pracodawcy, którzy decydowali się na opracowanie i wdrażanie we własnych przedsiębiorstwach działań profi-

laktycznych, nadal stanowią mniejszość. Fakt ten, jak wynika z raportu przedstawionego ROP, można wiązać z kilkoma przyczynami: brakiem środków finansowych, szczególnie w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, koncentrowaniem się na bieżącej działalności, niedostatecznym rozumieniem problematyki oraz znaczenia stresu zawodowego w środowisku pracy.

Pracodawcy, którzy decydowali się na uczestnictwo w programie i wprowadzenie zmian w swoich zakładach, mogli oczekiwać od Państwowej Inspekcji Pracy pomocy i doradztwa w rozwiązywaniu konkretnych problemów, w opracowaniu zaleceń profilaktycznych, a także bezpłatnych szkoleń z udziałem psychologów i profesjonalnych trenerów różnego rodzaju umiejętności psychologicznych.

Kilkuletnie doświadczenia Państwowej Inspekcji Pracy z prowadzenia programów antystresowych wskazują, że do najczęstszych przyczyn stresu w pracy należą: przeciążenie ilościowe pracą (znaczący wysiłek fizyczny, praca w pośpiechu, pod presją czasu, nadgodziny, za mała obsada), przeciążenie jakościowe pracą (zadania trudne, skomplikowane, przekraczające kompetencje pracowników, duża odpowiedzialność za ludzi lub odpowiedzialność materialna, ważne decyzje). Stresujące są też proste, monotonne, powtarzalne czynności oraz praca, w której niewykorzystane są możliwości pracowników.

Formalne podstawy działania. Wiele aktów prawnych o charakterze międzynarodowym wskazuje na konieczność zapewnienia każdemu człowiekowi (pracownikowi) bezpiecznych i higienicznych warunków pracy i dotyczy to również aspektów związanych z zagrożeniami psychospołecznymi w miejscu pracy. Przykładami są Europejska Karta Społeczna, Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej i konwencje Międzynaro-

dowej Organizacji Pracy, w tym konwencja nr 155. Do zagadnień tych odnosi się również Dyrektywa ramowa 89/391/EWG oraz inne dyrektywy unijne. Polskie regulacje prawne dotyczące zagrożeń psychospołecznych to w pierwszym rzędzie Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, w której zapisano, że każdy ma prawo do ochrony zdrowia (art. 68 pkt 1), oraz że każdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy określa ustawa (art. 66 pkt 1).

Realizacja obowiązków pracodawcy, zgodnie z art. 207 § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. (Kodeks pracy), polega na zapewnieniu pracownikom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy przy odpowiednim wykorzystaniu osiągnięć nauki i techniki, w tym dostosowaniu istniejącego poziomu ochrony zdrowia i życia pracowników do zmieniających się warunków pracy. Do niedawna obowiązki pracodawcy w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy dotyczyły głównie bezpieczeństwa technicznego. W latach 70. ubiegłego wieku zaczęto mówić także o zapewnieniu pracownikom komfortu. Znalazło to usankcjonowanie m.in. w konwencji nr 155 nt. bezpieczeństwa, zdrowia pracownika i środowiska pracy oraz uzupełniającym ją zaleceniu nr 164 z 1981 r. Międzynarodowej Organizacji Pracy. Zgodnie z art. 5 konwencji pracodawca ma obowiązek prowadzenia działań prewencyjnych, uwzględniających nie tylko zapobieganie wypadkom przy pracy, ale także zapewnienie ochrony zdrowia pracowników i przystosowanie procesów pracy do ich fizycznych i psychicznych możliwości.

Niefatwe przeciwdziałanie. „Wyda mi się, że należy przeznaczyć odpowiednie środki na publikację materiałów informacyjnych. One istnieją, ale powinny być kolportowa-

ne wśród pracowników, którzy są narażeni na stres. Należy wyeliminować przedmiotowe traktowanie pracowników przez pracodawców. Bardzo ważną kwestią jest uzyskanie fachowej pomocy. W żadnych dokumentach nie ma mowy, kiedy i gdzie pracownik ma ją uzyskać, aby zapobiec eskalacji stresu. Nasilający się stres może mieć tragiczne konsekwencje. Zatem należy pomagać pracownikowi w sytuacji, kiedy przeżywa stres. Potem może być za późno. Wydaje mi się, że potrzebne są kompleksowe rozwiązania, ze zwróceniem szczególnej uwagi na organizację fachowej pomocy psychologicznej. Niekiedy potrzebna jest psychoterapia, a nie jednorazowa konsultacja. Pojawia się pytanie o finansowanie tych działań. Kto ma to robić – NFZ czy inna instytucja? Musimy na to znaleźć odpowiedź” – uważa zastępca przewodniczącej Rady Ochrony Pracy Stanisław Stolorz, przewodniczący Federacji Związków Zawodowych Pracowników PKP.

Na ważną rolę terapii, zarówno dla pracowników, jak i pracodawców (kadry zarządzającej), wskazują specjaliści – psychodzy i psychoterapeuci, na co dzień starający się poprawiać zdrowie zestresowanych pracą osób.

Dyskomfort – efekt złej kultury organizacji. „Osoba w stanie nadmiarowego, negatywnego stresu nie tylko sama czuje dyskomfort. Jej emocje i nastrój oddziałują na najbliższe otoczenie. W dzisiejszych czasach najczęstszym powodem niepokoju w pracy jest zmieniająca się sytuacja finansowa firmy, a z nią obawa o utratę pracy. Wtedy pracownicy skupiają swe myślenie na zagrożeniu zwolnieniem, przez co atmosfera bywa napięta. Bardzo wiele zależy od lidera. Mądry szef uczciwie informuje o zmianach, jak również przedstawia wizję przyszłości i korzyści z zaangażowania w przemianę w firmie.

Pomaga odkryć sens zmian i trudu, który trzeba ponieść” – uważa Jacek Santorski, dyrektor programowy Akademii Psychologii Przywództwa Szkoły Biznesu Politechniki Warszawskiej.

Wyjaśnia, że negatywny stres, czyli nadmiarowe reakcje hormonalne, pojawiają się wtedy, gdy nie jesteśmy odpowiednio przygotowani na nadchodzące zmiany i zamiast konstruktywnych działań i emocji wykazujemy się jedynie negatywnym podejściem. Albo gdy nie umiemy robić przerw, regenerować się i pojawia się zmęczenie. „Stres negatywny to nadmiarowe reakcje, gdy na trudności, wyzwania biznesowe czy społeczne reagujemy tak, jakby atakowały nas dzięki zwierzęta lub trzeba było przepłynąć wpływ rzekę, aby ratować życie” – wyjaśnia Jacek Santorski.

Zbigniew Kocik, socjolog, kulturoznawca, prezes stowarzyszenia „Poznaj Samego Siebie”, przyznaje, że trzy do pięciu razy w miesiącu styka się z przypadkami osób mających problemy spowodowane stresem w pracy. Jako główne źródła wskazuje m.in. rosnącą presję na wyniki w pracy, dyskomfort z powodu wadliwej kultury organizacji, niewłaściwe relacje wśród współpracowników i z przełożonym, a także niepewność, co do szans dalszego zatrudnienia. Wśród pracowników narasta zjawisko wypalenia zawodowego. Zdaniem Zbigniewa Kocika środkiem zaradczym musi być uświadomienie sobie tych problemów przez pracodawcę, a następnie rozmaite działania, np. na rzecz integracji zespołu, szkolenia dla pracowników w sztuce radzenia sobie ze stresem. Grupowe sposoby rozwiązywania problemów powinny być, w jego ocenie, stosowane w większych firmach, gdzie działa wadliwie system przepływu informacji, narasta konflikt wśród personelu albo rośnie niezadowolenie z decyzji kierownictwa.

Podobnie doktor Waldemar Krzyżkowiak, specjalista psychiatra i psychoterapeuta z warszawskiego zespołu InAltum, zwraca uwagę, że warunki w pracy stają się obok problemów w relacji z partnerem najczęstszą przyczyną długotrwałego stresu. „Co najmniej połowa osób, które zgłaszają się po raz pierwszy do gabinetu, relacjonuje problemy w pracy. W moim odczuciu najczęstszą przyczyną stresu jest zagrożenie zwolnieniem w połączeniu z perspektywą poważnych trudności ze znalezieniem nowej pracy oraz z widmem braku możliwości spłacania zaciągniętych kredytów” – wyjaśnia. Wśród działań umożliwiających ograniczenie zjawiska stresu w miejscu pracy wskazuje na ograniczenie przez pracodawców nadmiernej kontroli, zwiększenie autonomii pracowników, stosowanie pozytywnych wzmocnień oraz integrowanie zespołu. Z drugiej strony pracownicy powinni dbać o granice, tzn. nie przenosić pracy do domu, poszukiwać pozytywnej motywacji do pracy i emocjonalnego zaangażowania oraz nie zgadzać się na sytuacje, w których czują się sfrustrowani.

Potrzebna interwencja państwa. Jak podkreśla dr Dorota Żołnierczyk, zintegrowane przeciwdziałanie pogarszaniu się zdrowia psychicznego wśród pracowników powinno obejmować zarówno działania na szczeblu państwa, przedsiębiorstw, ale też na poziomie indywidualnym. Do najważniejszych źródeł zagrożenia zdrowia psychicznego w miejscu pracy należy intensyfikacja pracy i wzrost wymagań w odniesieniu do nowych technologii, niepewność zatrudnienia oraz niestabilne więzi społeczne. Obserwuje się bowiem wzrost zaburzeń psychicznych, odchylenia w zachowaniu oraz wzrastające koszty ekonomiczne wynikające z absencji chorobowej. ■

Adam Maciejewski

Nie wierzę w równouprawnienie, ale po co przeszkadzać kobietom? Jeżeli do czego nie dojdą, to niech się martwią, a jeżeli dojdą – tym lepiej

(Melchior Wańkowicz)

Dialog damsko-męski na rynku pracy

Tematem konferencji, która odbyła się w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” 25 marca 2013 r. był „Dialog damsko-męski na rynku pracy”.

O zagadnieniu tym rozmawiali m.in. przedstawiciele Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej: sekretarz stanu dr hab. Jacek Męcina i podsekretarz stanu Elżbieta Seredyn.

Iwona Zakrzewska, dyrektor Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” dziękując zebranyemu gościom za przyjęcie zaproszenia do udziału w kolejnej konferencji organizowanej przez CPS „Dialog” podkreśliła aktualność tematyki spotkania. Wagę problemów związanych z zatrudnieniem kobiet potwierdzili również w swoich wystąpieniach: prof. Kazimierz Frieske, dyrektor Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, dr Barbara Bobrowicz z Wydziału Nauk Ekonomicznych UW, Aleksandra Niżyńska z Instytutu Spraw Publicznych, a także przedstawiciele partnerów społecznych oraz inni zaproszeni goście.

Uczestnicy konferencji podkreślali, że różnice w zarobkach, możliwościach awansu kobiet i mężczyzn są w Polsce widoczne. Kobiety za taką samą pracę, przy takich samych kompetencjach otrzymują niższe wynagrodzenie, ale w wielu wypadkach zarabiają mniej – dlatego, że są zmuszone pracować krócej niż mężczyźni, godząc zatrudnienie z zajmowaniem się domem i wychowywaniem dzieci. Składają się na to wieloletnie uwarunkowania kulturo-

we. W opinii uczestników konferencji najważniejsze jest stworzenie kobietom możliwości wyboru, jak chcą układać swoje stosunki – i te rodzinne, i te zawodowe.

W kobietach tkwi potencjał. Jak powiedział wiceminister Jacek Męcina, relacje między kobietami i mężczyznami na rynku pracy są pewnym problemem. Polska na tle innych państw Unii Europejskiej ma nie tylko niższe ogólne wskaźniki zatrudnienia, ale najbardziej „odstaje” właśnie w zakresie zatrudnienia kobiet.

Jak podkreślił, analizując efekty wdrażania Strategii Lizbońskiej w krajach tzw. starej UE, okazało się, że największy potencjał zatrudnienia uwolniono w tych krajach właśnie dzięki wzrostowi aktywności zawodowej kobiet. Bliżko 42 proc. miejsc pracy wygenerowano jako stanowiska pracy kobiet, które nierzadko podjęły aktywność zawodową w częściowym wymiarze czasu pracy. Wiceminister podkreślił, że od pracy kobiet zależy w dużym stopniu sytuacja funduszu ubezpieczeń społecznych i finansów publicznych. Dodał, że skoro kobiety są statystycznie lepiej wykształcone, to szkoda, aby ten kapitał był niewykorzystany i nie przyczyniał się do wzrostu gospodarczego, a z drugiej strony nie był źródłem samorealizacji i modelu aktywnego życia, bo nas po prostu na to nie stać. Poinformował, że w resorcie pracy powstała np. koncepcja wydłużenia urlopu macierzyńskiego oraz różne sposoby tworzenia szans pracy zawodowej kobiet.

Wiceminister Jacek Męcina podkreślał znaczenie partnerstwa, swoistego dialogu, któ-

ry odbywa się w rodzinach. Dodał, że „bardzo ważne są postawy, ale trzeba pamiętać, że ich zmiany powstają pod wpływem trwałości przyjmowanych rozwiązań i w tym kontekście ważne są zabiegi o zwiększenie liczby miejsc w żłobkach, powszechny dostęp do przedszkoli, szerszy dostęp do usług opiekuńczych”.

Praktyka nie nadąża za prawem. Wice-minister pracy Elżbieta Seredyn zauważyła, że polskie ustawodawstwo dotyczące równości kobiet i mężczyzn na tle państw europejskich nie wygląda najgorzej. Nie jest natomiast dobrze z jego realizacją. Wciąż panuje bowiem stereotyp: kobieta jest utożsamiana z obowiązkami domowymi, z opieką nad rodziną. Jest skazana na pomoc partnerowi, by on mógł awansować, robić karierę. Pracodawcy też chętniej patrzą na mężczyzn, mając na uwadze fizjologię kobiet i związane z tym ewentualne urlopy, zwolnienia. Są też określone gałęzie rynku pracy zdecydowanie sfeminizowane, jak np. służba zdrowia, opieka społeczna. Wiceminister podała, że w 2011 r. na tysiąc aktywnych zawodowo mężczyzn przypadało 547 biernych

zawodowo. Natomiast na tysiąc aktywnych zawodowo kobiet, biernych było aż 1 053.

„Wiąże się to z faktem, iż kobiety, mimo że są lepiej wykształcone, nie zawsze umieją to wykorzystać. Nie zostawiają sobie marginesu błędu. Chcą być najlepsze w wykonywaniu swoich obowiązków. To je ogranicza i wywołuje ostrożność. Na wszelki wypadek wolą nie próbować” – mówiła Elżbieta Seredyn. W jej opinii częstą przyczyną bierności zawodowej kobiet jest też to, że mężczyźni zarabiają lepiej, a skoro tak, to korzystniej dla rodziny będzie, jeżeli to kobieta zostanie w domu, a mężczyzna zaangażuje się zawodowo. Sytuacja odwrotna staje się nieekonomiczna.

Jak zaznaczyła wiceminister, resort pracy próbuje to zmieniać, np. poprzez wprowadzenie urlopu ojcowskiego, poprzez dzielenie urlopu macierzyńskiego między obydwój rodziców. Tyle tylko, że mężczyźni nie chcą korzystać nawet z krótkiego urlopu opiekuńczego.

Kolejna forma dotyczy opieki nad dzieckiem w formie np. przedszkoli, klubów dziecięcych, niani. Wdrażane są projekty unijne



Fot. CPS „Dialog”

Zaproszenie na konferencję przyjęli m.in. podsekretarz stanu w MPiPS Elżbieta Seredyn i sekretarz stanu Jacek Męcina.

mające na celu godzenie życia zawodowego z rodzinnym, np. tak dzieje się w przypadku kobiet wracających do pracy po okresie opieki nad dziećmi czy innymi osobami zależnymi.

Nienajgorsza sytuacja Polek. Jak podkreślił prof. Kazimierz Frieske, z badań wynika, że kobiety są nieuprzywilejowane na rynku pracy, a w ostatnich latach wiedzie im się coraz gorzej. Na tle Europy Polki są w nienajgorszej sytuacji. Różnica wynagrodzeń w stosunku do mężczyzn wynosi 4,5 proc. na niekorzyść kobiet. Znajdujemy się tuż za Słowenią, gdzie nawet mężczyźni zarabiali mniej. Małe różnicowanie występuje też np. we Włoszech (7 proc.), a np. w Czechach jest już znacznie wyższe i wynosi 21 proc., w Austrii i w Niemczech 24 proc. Dyrektor zauważył jednak, że sprawa jest znacznie bardziej złożona. W badaniach nie ma np. uwzględnionego rolnictwa, samozatrudnionych czy mikropodsiębiorstw. Poza tym w analizie nie bierze się pod uwagę takich zmiennych, jak staż pracy czy sytuacja rodzinna. Warto też zauważyć, że są pewne sfeminizowane branże, w których to kobiety zarabiają więcej. Na przykład w Niemczech płaca sprzątaczką jest o 50 proc. większa niż płaca jej męskiego odpowiednika.

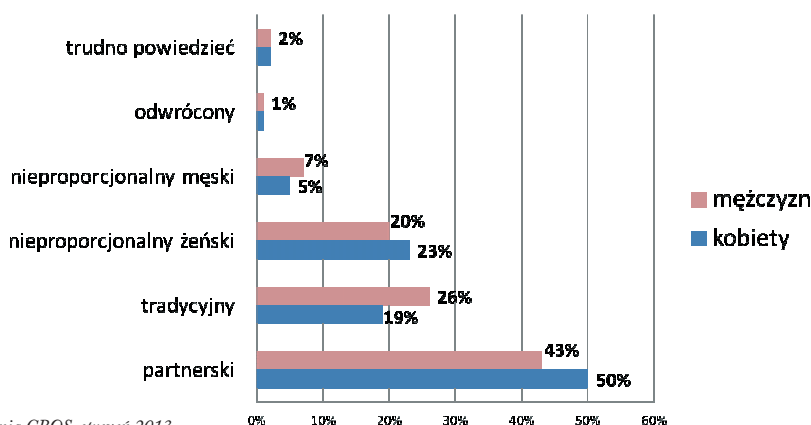
W opinii prof. Kazimierza Frieske to, jak się wiedzie kobietom, w zasadniczym stopniu zależy od polityk społecznych danego kraju.

Około 2007 r. doprowadziły one do tego, że od 2007 r. luka w wynagrodzeniach zaczęła się zmniejszać. Trwało to do 2010 r., i od tego czasu nie zmienia się już ona w zasadzie w ogóle, a w niektórych krajach zaczęła nawet rosnąć, np. na Węgrzech. To jest według prelegenta skutek kryzysu. Zaznaczył, że za pozytywne należy uznać w tej sytuacji, że Polska jest w czołówce jeśli chodzi o małe różnice w wynagrodzeniach mężczyzn i kobiet. Jednak kobiety nadal są bardziej wrażliwe na wszelkie zakłócenia w gospodarce i to one najbardziej na tym tracą.

Profesor Kazimierz Frieske mówił też o udziale kobiet w życiu gospodarczym, gdzie Polska wśród 124 krajów zajmuje 72. Pozycję. W odniesieniu do udziału w rynku pracy jest to pozycja 55., w równouprawnieniu politycznym zaś – 46. Jeśli chodzi o liczbę kobiet w parlamencie, to zajmujemy pozycję 44., w udziale kobiet w administracji publicznej na ministerialnych stanowiskach – mamy pozycję 42. Pozytywnie w opinii prelegenta należy ocenić to, że punktacja jest dla Polski coraz wyższa, choć niestety w realiach w ciągu ostatnich trzech lat niewiele się zmieniło.

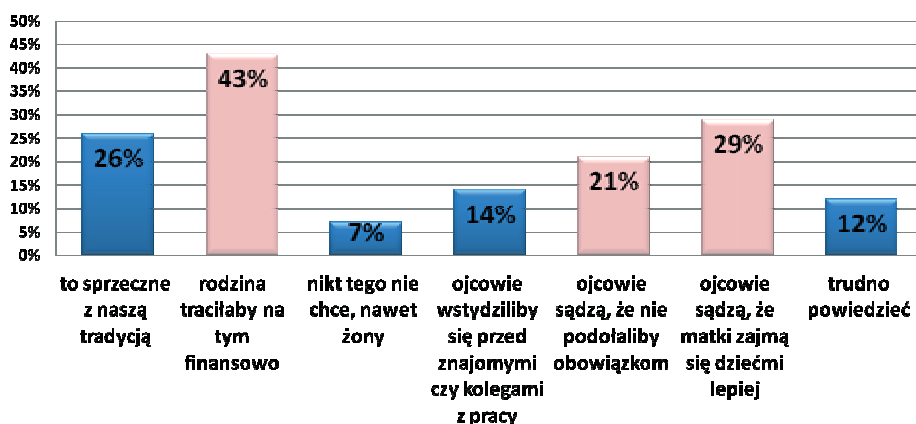
„Niezależnie od wsparcia, kobiety w Polsce stoją obecnie przed wyborem, czy wolą zarabiać więcej, jeśli staniemy się coraz bardziej zamożni, czy mniej, ale równiej” – podsumował swoje wystąpienie prof. Kazimierz Frieske.

WYKRES 1. Preferowany model rodziny



Źródło: Badania CBOS, styczeń 2013.

WYKRES 2. Powody rezygnowania z urlopów ojcowskich w Polsce



Źródło: Badania CBOS, styczeń 2013.

Kluczowy podział aktywności. W opinii dr Barbary Bobrowicz z Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, by można było mówić o różnicy płacowej między kobietami a mężczyznami, kobiety muszą przede wszystkim znaleźć zatrudnienie. W Polsce pracuje coraz więcej kobiet, a w kryzysie spada liczba pracujących mężczyzn. W takich krajach, jak Litwa czy Łotwa wskaźniki w zasadzie już się wyrównują. W jej opinii problem tkwi jednak w podziale aktywności na pracę zawodową, obowiązki domowe, opiekę i edukację. Tutaj okazuje się, że kobiety poświęcają dużo czasu na wszystkie obowiązki, z czego wynika, że na odpoczynek i hobby pozostaje im znacznie mniej czasu niż mężczyznom. Dotyczy to w największym stopniu okresu prokreacyjnego i wynika w dużym stopniu z tradycyjnego postrzegania roli rodziny. Gdy dzieci są coraz starsze, podział ról się wyrównuje. Rośnie ponownie w okresie, gdy kobiety zaczynają zajmować się już wnukami, a jednocześnie spada na nich obciążenie zajmowania się starszymi rodzicami.

Mówiąc o wzroście zaangażowania kobiet na rynku pracy, ekspertka zaznaczyła, że postęp w tym zakresie nie może iść kosztem dzieciństwa.

„Kobiety zdając sobie sprawę z tego, jak będzie wyglądał podział ich czasu po pojawie-

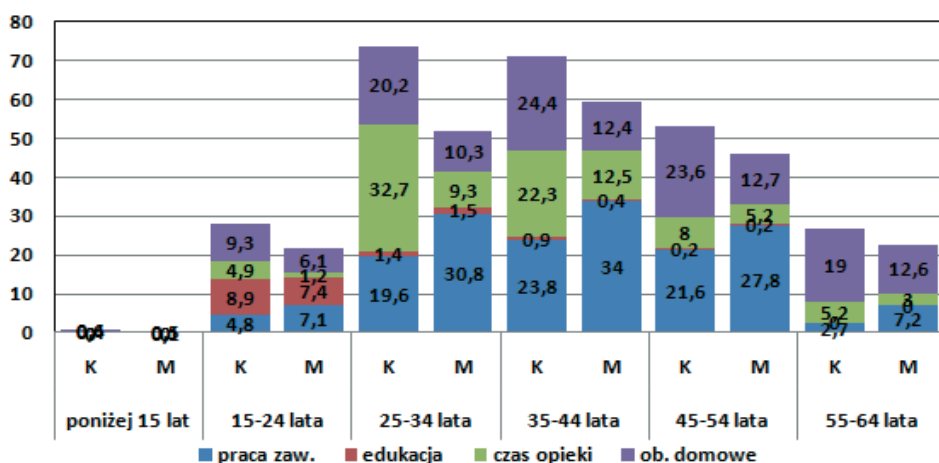
niu się dziecka, a tym bardziej kolejnych, po prostu z nich rezygnują” – mówiła dr Barbara Bobrowicz. Dodała, że rolą państwa jest pomoc w pracy, w opiece nad dziećmi. Chodzi tu o urlopy rodzicielskie i formy opieki instytucjonalnej wysokiej jakości.

„Jedyną formą zachęcenia kobiet do posiadania większej liczby dzieci jest bowiem lepsze rozłożenie obowiązków rodzicielskich między obydwójce rodziców. Promowanie udziału ojca w opiece powinno być najważniejsze w polityce rodzinnej państwa” – stwierdziła prelegentka.

W jej opinii należy też wprowadzać rozwiązania wspierające małe przedsiębiorstwa zatrudniające w dużym stopniu kobiety. W ich wypadku trudne jest zastąpienie kobiety na urlopie macierzyńskim czy wielokrotnych, krótkich zwolnieniach lekarskich na dziecko innym pracownikiem, czy płacenie nadgodzin tym, którzy ją zastępują. „Trzeba bowiem zadbać o to, że kobiety muszą mieć gdzie wrócić do pracy, firma musi istnieć” – zaznaczyła.

Równość bardziej deklaracyjna. Aleksandra Niżyńska, analityczka w Obserwatorium Równości Płci w Instytucie Spraw Publicznych, przedstawiła badania, z których wynika, iż model rodziny w polskim społeczeństwie się

WYKRES 3. Struktura alokacji czasu kobiet i mężczyzn wg wieku



Źródło: Badania CBOS, styczeń 2013.

zmienia. Jeszcze na początku lat dwutysięcznych większym poparciem cieszył się model tradycyjny, w którym kobieta zajmuje się domem, a mężczyzna jest aktywny na rynku pracy. Jednak już od 2004 r. coraz częściej respondenci wybierali model partnerski. Preferują go w 50 proc. kobiety, a w 46 proc. mężczyźni. W drugiej kolejności 1/4 kobiet preferuje tzw. nieproporcjonalny model żeński, który polega na tym, że obydwoje małżonkowie pracują, ale to kobieta w większym stopniu zaangażowana jest w obowiązki domowe. Mężczyźni na drugim miejscu stawiają model tradycyjny. Tak zwany nieproporcjonalny model męski (oboje pracują, ale mężczyzna ma więcej obowiązków w domu) cieszy się małym zainteresowaniem, zaś model odwrócony, gdy to mężczyzna zostaje w domu, a kobieta na dom pracuje, jest w zasadzie niewyobrażalny. Tylko 1 proc. respondentów takie rozwiązanie popiera.

Jak zauważyła prelegentka, odpowiedzi udzielone w badaniach nie zawsze jednak sprawdzają się w praktyce. Tylko połowa respondentów realizuje model, który wskazała jako preferowany. Najwięcej rozbieżności występuje w modelu partnerskim (realizuje go tylko 27 proc. popierających taki wariant), a najmniej – w tradycyjnym (w zasadzie deklaracje pokrywają się z praktyką).

Prelegentka podkreśliła też, jak istotny z punktu widzenia równego zaangażowania w obowiązki domowe jest ich podział na tradycyjnie męskie i tradycyjnie żeńskie. Do mężczyzn należą np. drobne naprawy domowe, zlecenie usług na zewnątrz, zaś do kobiet – pranie, prasowanie, zmywanie naczyń, przygotowywanie posiłków, sprząatanie. Wyraźnie widać więc, że obowiązki „kobiece” są codzienne, „męskie” zaś – raczej okazjonalne.

Jeśli chodzi o kwestie równości, to 80 proc. jednoznacznie opowiada się za równym traktowaniem kobiet i mężczyzn. W przypadku kobiet 58 proc. uważa, że prawo im to zapewnia w życiu rodzinnym, w przypadku mężczyzn wskaźnik ten wynosi ok. 75 proc.

Ogromna dysproporcja występuje w zakresie podziału obowiązków związanych z wychowaniem dzieci. Tylko kilka procent ojców kupuje dzieciom ubrania, przybory szkolne, a ok. 10 proc. pomaga w lekcjach. Resztę robią matki. Jednocześnie ok. 50 proc. mężczyzn uważa, że nie poradziłoby sobie z obowiązkami rodzicielskimi tak dobrze, jak kobiety.

„Jest to więc kwestia postaw związanych z tym, że mężczyźni nie czują się przygotowani do opieki nad dzieckiem, szczególnie w pierwszym okresie jego życia” – mówiła Aleksandra Niżyńska.

Przypomniła też pytanie, na które odpowiadały Polki: czy to, że pracuje pani zawodowo, przynosi jej życiu rodzinnemu więcej strat niż korzyści? W 2013 r. pozytywnie odpowiedziało na to pytanie 12 proc. pytanym. Odpowiedź, że przynosi tyle samo korzyści, co strat, dało 27 proc. kobiet, zaś, że więcej korzyści niż strat – 39 proc.

„To dowodzi, że kobiety widzą, iż ich aktywność na rynku pracy jest pożądana i nie dzieje się to ze szkodą dla ich gospodarstwa domowego. Jednocześnie jednak jakaś część kobiet swoją aktywność zawodową taktuje jak poświęcenie na rzecz rodziny” – podsumowała prelegentka. Dodała, że na pytanie, czy zrezygnowałby/zrezygnowałaby pan/pani z pracy, gdyby partner zarabiał wystarczająco na utrzymanie rodziny, twierdząco odpowiedziała w 2013 r. ponad połowa respondentów, w tym 52 proc. kobiet i 37 proc. mężczyzn. Natomiast 17 proc. kobiet chciałoby, by ich partner zrezygnował z pracy zawodowej, gdyby one zarabiały wystarczająco. W analogicznej sytuacji ochotę taką wyraziło aż 79 proc. mężczyzn.

Debatę partnerów i gości. Po wystąpieniach prelegentów odbyła się długa i interesująca dyskusja, w którą zaangażowały się nie tylko uczestniczki, ale równie aktywnie uczestnicy konferencji.

Małgorzata Lewicka, reprezentująca w FZZ pracowników policji, mówiła o sytuacji kobiet zatrudnionych w policji, o trudnościach, jakie mają z awansem, o wiążących się z tym niższych wynagrodzeniach, mimo powszechnie znanego zaangażowania kobiet w pracę, mimo ich sumienności w wykonywaniu obowiązków służbowych czy tak niezbędnej w tym zawodzie odporności na stres.

Zdzisław Bujas, reprezentujący Związek Zawodowy Pielęgniarek i Położnych wchodzący w skład FZZ, poruszył problemy występujące w służbie zdrowia, sfeminizowanej, ale nie wolnej od różnic w sytuacji zawodowej kobiet i mężczyzn. Zauważył, że podstawowa wysokość pensji jest tam taka sama, niezależnie od płci. Jednakże mężczyźni mogą więcej cza-

su poświęcić na pracę zawodową i dlatego zarabiają więcej. Kobiety godzą ze sobą obowiązki zawodowe i rodzinne, stąd ich trudniejsza sytuacja na rynku pracy. W jego opinii nie powinno się jednak „na siłę” tego zmieniać, a jedynie dać kobietom wybór. Odniósł się też do kwestii wydłużenia urlopów rodzicielskich, wskazując, że nic nie zastąpi opieki matki nad małym dzieckiem. Dowodzą tego zresztą wybory samych rodzin. W efekcie tylko 10 proc. ojców skorzystało w ubiegłym roku z urlopu rodzicielskiego.

Patrycja Strzelecka, prowadząca w Warszawie dużą firmę księgową o międzynarodowym zasięgu, mówiła, że kobieta powinna móc wybrać, czy chce poświęcić się pracy zawodowej, czy też może woli mniej zarobić, ale w większym stopniu zająć się swoją rodziną. Wskazała badania przeprowadzone na próbie 2 tys. kobiet podczas ostatniego Kongresu Kobiet, z których wynika, że 90 proc. pytanym matek chce lub rozważa możliwość założenia własnej firmy. Najciekawsze są jednak tego przyczyny. Otóż aż 60 proc. badanych stwierdziło, że przyczyną tego jest elastyczność pracy, a tylko 17 proc. liczy, że mając własną działalność gospodarczą, zarobi więcej. Kobiety są też zainteresowane pracą na część etatu, ale pracodawcy nie chcą ich tworzyć ze względu na duży koszt organizacji stanowiska, przeszkolenia pracownika itp. „Takie rozwiązania wypracowały sobie państwa o lepiej od naszej rozwiniętej polityce społecznej, np. nordyckie, ale i my powinniśmy takie rozwiązania forsować” – argumentowała Partycja Strzelecka.

Doktor Monika Gładoch, reprezentująca Pracodawców RP, powiedziała, że wydłużenie urlopu rodzicielskiego, wspomniane m.in. przez wiceministra Jacka Męcinę i wiceminister Elżbietę Seredyn, samo w sobie niewiele da. Decyzję o dłuższym pobycie z dzieckiem rodzice podejmują bowiem głównie po rozważeniu kwestii swojego bezpieczeństwa socjalnego.

„Jeżeli nie ma pracy, to decyzja o urodzeniu dziecka jest odsuwana w czasie. A sytuacja w Polsce jest w tym zakresie bardzo niestabilna. Po roku urlopu często nawet nie wiadomo,



Fot. CPS „Dialog”

Tematyka kobieca wzbudziła duże zainteresowanie uczestników konferencji.

czy istnieje zakład pracy, stanowisko, czy jeszcze potrafimy na nim pracować” – zauważyła ekspertka Pracodawców RP. Dodała, że do tego dochodzą umowy terminowe, umowy o dzieło przypadające w udziale w dużym procencie ludziom młodym (ok. 70 proc. z nich pracuje na czas określony). Dlatego też rząd musi mieć politykę prorodziną rozumianą szeroko. To nie tylko wydłużenie urlopu, ale stworzenie całej infrastruktury i pewności zatrudnienia. Doktor Monika Gładoch zaznaczyła, że obecnie w Polsce mamy wiele elementów ochrony rodzicielstwa, które obciążają pracodawców, jak np. urlopy rodzicielskie, wychowawcze, ochrona powrotu do pracy po urodzeniu dziecka, wolne na opiekę nad dzieckiem.

„Z uprawnień tych korzystają przede wszystkim kobiety, więc zrozumiałe jest, że pracodawcy, choćby ze względu na potencjalną absencję, chętniej zatrudniają mężczyzn, nawet jeśli kobiety wcale, co do zasady, nie pracują gorzej” – podkreśliła ekspertka.

Bogna Nowak-Turowiecka ze Związku Rzemiosła Polskiego zaznaczyła, że w małych firmach urlopy, zwolnienia kobiet są bardzo dotkliwe. Jeśli zabraknie pracownika, trudno jest go zastąpić. Mężczyzna staje się więc bardziej „bezpieczny”. Nie ma znaczenia, że kobiety są lepiej wykształcone, le-

piej potrafią zarządzać, radzić sobie ze stresem, z pośpiechem itp.

Ekspertka ZRP podkreśliła, że problem dotyczy nie tylko opieki nad dziećmi, ale także nad rodzicami. Niezbędna jest więc spójna koncepcja godzenia życia zawodowego z innymi rolami życiowymi, które zwykle spadają na kobiety. W jej opinii zbyt restrykcyjne przepisy, także w zakresie opieki nad dziećmi, nie pozwalają porozumiewać się pracodawcy z pracownikiem. „Tymczasem nadmierna ochrona może prowadzić do wypchnięcia z rynku pracy” – mówiła Bogna Nowak-Turowiecka.

Podsumowując konferencję, prowadząca panel dyskusyjny redaktor naczelna kwartalnika „Dialog”, Anna Grabowska, przypomniała, że nadal tylko jedna czwarta europejskich parlamentarzystów czy ministrów to kobiety i zaledwie jedna dziesiąta członków zarządów największych europejskich firm. Przeciętnie w UE kobiety zarabiają o 16,2 proc. mniej niż mężczyźni. Jeśli chodzi o Polskę, to różnica ta wynosi według jednych badań ok. 8–9 proc., według innych ok. 15 proc. Jednocześnie już tylko 3 proc. mniej młodych Polek niż Polaków emigruje za pracę za granicę, podczas gdy 10 lat temu różnica ta wynosiła 50 proc. ■

Dominika Szaniawska

Według szacunków ONZ kobiety – stanowiące połowę ludności świata – przepracowują dwie trzecie godzin, jakie ludzkość spędza w pracy. Jednocześnie uzyskują tylko jedną dziesiątą światowego dochodu i posiadają na własność zaledwie jedną setną dóbr materialnych

Zatrudnienie przyjazne rodzinie

10 maja 2013 r. w Kancelarii Prezydenta RP odbyło się seminarium eksperckie pt. „Zatrudnienie przyjazne rodzinie”. Przedmiot debaty stanowiły formy pracy ułatwiające godzenie życia zawodowego i rodzinnego. Współorganizatorem seminarium była Polska Konferencja Pracodawców Prywatnych Lewiatan.

Udział w seminarium wzięli: przedstawiciele Kancelarii Prezydenta, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, pracodawców, związków zawodowych, instytutów naukowych, wyższych uczelni. Swoimi doświadczeniami podzielili się również uczestnicy ze Szwecji, Norwegii i Belgii, a także z firm polskich lub międzynarodowych działających na naszym rynku.

Aby korzystać, trzeba wiedzieć. Spotkanie otworzyła minister w Kancelarii Prezydenta, prof. Irena Wóycicka. Podkreśliła, że celem spotkania jest wspieranie i upowszechnianie rozwiązań ułatwiających łączenie pracy zawodowej z rodzicielstwem, a także określenie powodów, dla których w Polsce, w porównaniu z państwami Europy Zachodniej, stosunkowo rzadko stosowane są rozwiązania z zakresu prawa pracy pomagające rodzicom łączyć pracę z obowiązkami domowymi. W opinii minister Ireny Wóycickiej polskie prawo nie stwarza w tym zakresie istotnych ograniczeń. Problem tkwi raczej w skomplikowaniu przepisów oraz braku świadomości istnienia rozwiązań umożliwiających godzenie tych ról. Jako przykład

wskazała pracę na część etatu, inną organizację godzin pracy czy bardziej elastyczne rozliczanie czasu pracy.

„Sztywna organizacja czasu pracy powoduje, że łączenie pracy z obowiązkami opiekuńczymi jest bardzo trudne” – powiedziała minister Irena Wóycicka. W jej opinii bardzo ważne jest systematyczne informowanie i uświadamianie o dostępnych możliwościach dla pracujących rodziców. Niezbędny jest też dialog między pracodawcą a pracownikami, w którym zostaną przyjęte rozwiązania korzystne dla pracownika, ale także dla pracodawcy. Zaznaczyła, że istotną rolę mają tutaj do odegrania związki zawodowe. Problem jednak w tym, że nie ma ich w wielu zakładach i nie reprezentują wszystkich pracowników. W ocenie minister dialog jednak bardzo „kuleje”, a przyczyną jest brak zaufania, otwartości i właśnie przepływu informacji.

Jak argumentowała minister Irena Wóycicka, bardzo ważne jest pokazywanie korzyści, jakie mogą mieć firmy wdrażając programy organizacji czasu pracy sprzyjające rodzicom. Chodzi m.in. o: dobry kontakt z załogą, większą jej stabilność, efektywność, pozyskiwanie dobrych kadr, pozytywną opinię o firmie na zewnątrz. Stwierdziła przy tym, że w sytuacji kryzysu gospodarczego, wprowadzanie rozwiązań ułatwiających łączenie pracy z rodzicielstwem jest często trudne, głównie w wypadku małych przedsiębiorców, ale trzeba zachęcać do podejmowania takich prób.

Niezbędny dialog na różnych poziomach. Sekretarz stanu w ministerstwie pracy Jacek Męcina podkreślił, że dla wprowadzenia

przyjaznej rodzinom organizacji pracy niezbędny jest dialog społeczny, który w polskich warunkach napotyka obecnie na poważne problemy. Poinformował, że resort pracy podejmuje działania, zgłasza propozycje rozwiązań mających pomóc w godzeniu życia rodzinnego z zawodowym, np. ostatni projekt zmian w Kodeksie pracy. Podkreślił, że zatrudnienie przyjazne rodzinie wiąże się zarówno z trudną sytuacją demograficzną w Polsce, jak i z trudnościami na rynku pracy.

„W strukturze bezrobocia zauważamy słabszą pozycję kobiet na tym rynku i ich duży udział w niewykorzystanych zasobach pracy. Patrząc na strukturę zatrudnienia, wyraźnie widać też, że nadal utrzymuje się podział na zawody męskie i żeńskie, a tylko ok. 15 proc. są to zawody zbalansowane. Istotna jest też struktura kształcenia, powielająca ów podział na zawody” – mówił wiceminister Jacek Męcina.

Odnosząc się do czynników mogących sprzyjać zatrudnieniu kobiet, wskazał elastyczność zatrudnienia i upowszechnianie innych jej rodzajów niż tylko umowy terminowe czy cywilnoprawne. Wskazał też na konieczność usunięcia barier, np. dotyczących telepracy, które umożliwiają większe wykorzystanie również takich rozwiązań prawnych. Dotyczy to także np. indywidualnego czasu pracy. Odnosił się też do danych GUS w sprawie godzin nadliczbowych. Transfery z tego tytułu w 2011 r. wyniosły ponad 10 mld zł. Gdyby te środki przeznaczyć na nowe miejsca pracy, to mogłoby ich powstać ok. 220 tys. To dowodzi, jak ważna jest elastyczność czasu pracy.

W opinii wiceministra Jacka Męciny przy tak dużej bierności zawodowej potrzebne są instrumenty pomagające kobietom powracać na rynek pracy. Zaliczył do nich np. grant na telepracę, dodatek aktywizacyjny i inne instrumenty proponowane w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Nie mniejsze znaczenie mają wydłużone urlopy macierzyńskie i usługi opiekuńcze. Zaznaczył, że jeśli chodzi o żłobki, to w zasadzie wszystko zaczyna się od nowa. W latach 90. zmniejszane były bowiem dotacje państwa na opiekę żłobkową, teraz staramy się ponownie tworzyć te miejsca.

Według wiceministra Jacka Męciny równie istotna, jak stałe rozwiązania prawne, jest świadoma polityka zarządzania elastycznością pracy. Jest to kwestia i komunikacji, i długotrwałego zaufania, które są dla firmy swoistą premią – dzięki temu będzie miała coraz lepsze zasoby ludzkie. Pracownicy coraz bardziej zwracają bowiem uwagę na standardy zatrudniania, także pod kątem elastyczności.

„Bardzo ważna jest też trwałość regulacji oraz dialog na poziomie makro, czyli na poziomie państwa, jak i mikro, czyli w poszczególnych firmach. Buduje ona zaufanie i zachęca do godzenia pracy z macierzyństwem” – podsumował sekretarz stanu Jacek Męcina.

Mała popularność niepełnego etatu.

Profesor Irena Kotowska ze Szkoły Głównej Handlowej omówiła badania, z których wynika, że gdy rodzina znajduje się w fazie wychowywania dzieci, w wieku do 4 lat, model zatrudnienia w niepełnym wymiarze wykorzystywany jest z różną intensywnością w różnych krajach. W Polsce jest on nadal rzadkością. Zarówno u nas, jak i w państwach zachodnich, przyczyną tego rodzaju zatrudnienia wykorzystywanego zwykle raczej przez kobiety (wyjątek stanowi Holandia, gdzie panuje w tym zakresie równowaga) są przede wszystkim zobowiązania opiekuńcze oraz brak możliwości znalezienia pracy w pełnym wymiarze. Różnica polega jednak na tym, że na Zachodzie jest to raczej pierwsza z tych okoliczności i kwestia wyboru. U nas natomiast niepełny etat jest raczej alternatywą dla bezrobocia.

Profesor odniosła się także do kwestii wpływu braku możliwości godzenia obowiązków rodzinnych z zawodowymi na pozostawanie kobiet poza rynkiem pracy. Okazuje się, że np. w Polsce, na Litwie, Łotwie czy w Czechach ma to znacznie większy wpływ niż np. w Szwecji czy Norwegii.

„Ułatwienie godzenia ról może być zatem istotnym czynnikiem aktywizacji zawodowej kobiet, co zwłaszcza w krajach, gdzie ich zaangażowanie na rynku pracy jest relatywnie niskie, staje się tym ważniejsze” – powiedziała ekspertka.

Kolejną omawianą przez nią kwestią była elastyczna organizacja czasu pracy. Chodziłoby np. o możliwość nagłego skorzystania z dnia wolnego z powodów rodzinnych. Poinformowała, że stopień wykorzystania takich rozwiązań także dzieli Europę na Zachodnią (wyjątkiem jest np. Austria, gdzie stopień wykorzystania elastyczności jest niewielki), gdzie jest elastyczny czas pracy, oraz Środkowo-Wschodnią i Południową, gdzie jest on sztywniejszy.

Mówiąc o telepracy, prof. Irena Kotowska stwierdziła, że wiele zależy tu od podejścia pracowników i pracodawców. U nas nie jest to forma zbyt popularna, zresztą podobnie jak w całej Europie Środkowo-Wschodniej i Południowej. Zauważyła, że do wykonywania telepracy konieczne jest posiadanie odpowiednich warunków w domu, a w Polsce sytuacja lokalowa nie zawsze pozwala na pracę w domu. Inaczej jest np. we Francji, Danii czy Holandii, gdzie telepraca jest bardzo popularna.

Podsumowując, ekspertka stwierdziła, że Polskę można uznać za kraj o sztywnej organizacji czasu pracy, ale od 2005 r. obserwuje się w tym zakresie stałą poprawę. Przypomniała, że należy pamiętać o nadchodzących zmianach w zakresie zapotrzebowania na pracę. „Obecnie mamy nadmierną podaż, ale w perspektywie ok. 10 lat sytuacja się zasadniczo zmieni i będziemy mieli do czynienia ze znacznym wzrostem popytu na pracę” – powiedziała prof. Irena Kotowska.

Szwedzka przychylność. Ambasador Królestwa Szwecji w Polsce Staffan Herrstroem podkreślił, że aktywizacja kobiet ma istotny wpływ na gospodarkę kraju. W wypadku Szwecji kobiety zarabiają 94 proc. tego, co mężczyźni, ale są pewnie niżej płatne profesje, przeważnie sfeminizowane. Podobnie jest zresztą w całej Europie. Zaznaczył, że mężczyźni coraz częściej angażują się w Szwecji w opiekę nad dziećmi. Zwrócił uwagę na trzy kluczowe elementy pozwalające rodzicom łączyć pracę zawodową z posiadaniem rodziny: urlopy ojcowskie, wspierany przez państwo i funkcjonujący system opieki nad dziećmi i elastyczność czasu pracy. Podał, że np. z urlo-

pu rodzicielskiego korzysta aż 80 proc. ojców. Urlop przez nich niewykorzystany jest tracony.

Zdaniem ambasadora kobiety w Szwecji chcą w coraz większym stopniu łączyć pracę zawodową z domem. W przeszłości znacznie częściej pracowali tylko mężczyźni. Wskazał też, że m.in. dzięki sprzyjającym rozwiązaniom prorodzinnym dzietność w Szwecji wynosi obecnie 1,9 proc., co daje trzecią pozycję w Europie. Wspomniał także o nowej uldze podatkowej dla rodziców wspólnie opiekujących się dziećmi, która wydaje się już przynosić efekty. Poinformował, że 86 proc. szwedzkich dzieci między pierwszym a piątym okiem życia uczęszcza dziś do przedszkoli. Ma to znaczenie nie tylko dla rodziców, ale także dla rozwoju dzieci, szczególnie że jakość opieki należy ocenić wysoko i jest ona dofinansowywana przez państwo.

Jeśli chodzi o elastyczność zatrudnienia, to w opinii ambasadora Szwecji duże znaczenie ma możliwość korzystania z dni wolnych na wychowanie dzieci, a także ograniczenie wymiaru etatu, z czego rodzice korzystają mimo obniżki wynagrodzenia. Potem bez problemu mogą wrócić na pełen etat, nie ponosząc negatywnych konsekwencji tego, że pracowali w niepełnym wymiarze z powodu zajmowania się domem. Dotyczy to oczywiście w większości kobiet. Ambasador zauważył jednak, że może to negatywnie wpływać na ich karierę, wysokość emerytury, płace. „Dlatego dzielenie się wychowaniem dzieci z mężem jest również dzieleniem ryzyka” – powiedział Staffan Herrstroem. Dodał, że szwedzcy pracodawcy nawet zachęcają do tego ojców.

Belgijska opiekuńczość. Przedstawiciel Belgii, Benoit Remiche z firmy CEO TEMPORA, zauważył, że jego kraj jest państwem opiekuńczym, w którym czas pracy jest mało elastyczny, co stanowi obecnie przedmiot wielu dyskusji. Wszelkie zmiany podlegają jednak rygorystycznym konsultacjom.

Wskazał cztery narzędzia mające wpływ na godzenie życia zawodowego z rodzicielstwem. Są to: urlop rodzicielski, kredyt czasowy, urlop na opiekę i tzw. dni wolne. Urlop rodzicielski

trwa 15 tygodni, przy czym pięć tygodni można wziąć w ciągu pierwszego roku życia dziecka, a nie od razu po jego urodzeniu. Urlop wychowawczy natomiast wzrasta o 10 na każde kolejne dziecko. Może go wziąć również ojciec. Opcjonalnie występuje też urlop wychowawczy na dziecko do 12 lat. Jego długość wynosi cztery miesiące w pełnym wymiarze godzin, osiem miesięcy na pół etatu lub dziewięć miesięcy na cztery piąte etatu. Pracodawca nie może odmówić urlopu wychowawczego, ale pracownik musi mieć u niego przepracowane co najmniej 12 miesięcy w ciągu ostatnich 15 miesięcy. Przedstawiciel Belgii zaznaczył, że w jego kraju występują spore problemy z miejscami np. w żłobkach, szczególnie w małych miastach.

Mówiąc o kredycie czasowym, wskazał trzy jego rodzaje: bez podania powodu, z uzasadnieniem (np. na leczenie, szkolenie – maksymalny okres wynosi wówczas 48 miesięcy) i w celu stopniowego ograniczania czasu pracy pod koniec kariery zawodowej. Zaznaczył, że pracownik będący na takim zwolnieniu jest chroniony. Najczęściej wykorzystywany jest urlop bez wskazywania uzasadniania i przeznaczany na różne cele, także na wychowanie dzieci. Może on trwać 12 miesięcy w pełnym wymiarze godzin. Zasiłek wynosi ok. 600 euro miesięcznie.

Ograniczenie jest jednak takie, że w ramach jednej firmy nie może być jednocześnie więcej niż 5 proc. pracowników, którzy korzystają z kredytu czasowego, poinformował Benoit Remiche. Gdyby tak się zdarzyło, pracodawca może przesunąć termin wolnego, ale nie o dłużej niż sześć miesięcy od daty wniosku pracownika w tej sprawie.

Powiedział też, że jeśli chodzi o urlopy na opiekę, to mogą być one przeznaczone także na opiekę paliatywną nad osobami starszymi, nawet niekoniecznie z rodziny. Jest to, jak podkreślił przedstawiciel Belgii, przejaw solidarności społecznej. Zasiłek społeczny na takim urlopie wynosi 790 euro miesięcznie.

Poza tym w Belgii można też skorzystać z trwającego od jednego do 12 miesięcy urlopu w celu opieki nad ciężko chorym członkiem

rodziny. Także w tym wypadku zasiłek to 790 euro miesięcznie. Urlop ten można brać częściami. Prawdopodobnie wykorzystania takiego urlopu kontrolują organizacje związkowe i system ubezpieczeń społecznych. Belgowie mają też do dyspozycji krótkotrwałe przerwy w pracy, czyli okolicznościowe urlopy bezpłatne, np. z okazji ślubu, komunii itp.

Benoit Remiche ocenił, że wykorzystanie elastycznego czasu pracy jest znacznie łatwiejsze w dużych firmach niż w małych. Kolejną różnicą związania z rodzajem przedsiębiorstwa polega na tym, że bardziej realna jest elastyczność pracy w sektorze usług, z wykorzystaniem zdolności intelektualnych pracownika niż w sektorze produkcyjnym. Odnosząc się do telepracy, zauważył, że w Belgii nie ma szczególnych zachęt w tym kierunku. W jego opinii trzeba też pamiętać, że jeśli jest się pracownikiem, to jest się też członkiem pewnej społeczności i należy pozostawać z nią stale w pewnych relacjach.

Norweskie prawo wyboru. Z kolei przedstawicielka Norwegii, Live Leer z firmy Opera Software, zaznaczyła, że w jej kraju bardzo indywidualnie podchodzi się do wyborów kobiet. Aż 61 proc. z ich ma pełne wyższe wykształcenie, zwykle związane z opieką zdrowotną albo społeczną. Natomiast ok. 30 proc. kobiet w Norwegii zajmuje stanowiska menedżerskie.

Live Leer podkreśliła, że z doświadczeń firm norweskich jednoznacznie wynika, iż pracownicy, którzy są zadowoleni z życia rodzinnego, lepiej wykonują swoje obowiązki zawodowe. Do tego zadowolenia zaś w wielu wypadkach przyczynia się elastyczny czas pracy, gdy pracownik mający potrzebę zajęcia się w ciągu dnia np. dzieckiem czy rodzicem, część swoich obowiązków zawodowych może wykonać nawet w nocy. Wskazała też na możliwość korzystania przez rodziców z dodatkowego urlopu rodzicielskiego, który jest niepłatny. Istotne jest jednak to, że pracownik ma gdzie wrócić po takim urlopie. Poinformowała, że w firmie, którą reprezentuje, obecnie z urlopów na wychowanie dzieci korzystają

w 73 proc. kobiety, a w 17 proc. mężczyźni. Jest to związane ze specyfiką zakładu, ale na pewno jest to dobry pierwszy krok.

Norwegia stara się zachęcać do równowagi między życiem zawodowym i rodzinnym. Celem jest jednak stosowanie rozwiązań, które nie dyskryminują kobiet, np. nie uniemożliwiają im podróży w ciąży czy pracy przy komputerze, jeżeli kobieta wyraża taką chęć i jest to dla niej szansa rozwoju zawodowego. Ważne jest też dzielenie urlopu rodzicielskiego między ojców i matki. Jeśli mężczyzna go nie weźmie, urlop w jego części, która wynosi 14 tygodni, przepada.

Live Leer mówiła też o prawie kobiet do godziny karmienia piersią w ciągu dnia, który to czas, w zależności od decyzji firmy, może być płatny lub nie. Za równie ważną uznała opiekę instytucjonalną nad dziećmi, a także dopłaty państwa dla rodzin, z których dzieci oddawane są pod taką opiekę w wieku od jednego do dwóch lat. Ma to zachęcać kobiety do powrotu do pracy w tym okresie i dobrze się sprawdza.

Jako problem, który należy rozwiązać, Live Leer wskazała fakt, iż ok. 40 proc. kobiet w Norwegii pracuje na część etatu. Chodzi o to, że takie niepełnoetatowe zatrudnienie będzie w przyszłości skutkowało niższymi emeryturami kobiet.

Dobre polskie wzory. Bożena Stępień, dyrektor HR w firmie Dr Irena Eris Polska, podkreślała, że firma robi wszystko, by utrzymać stanowiska kobiet będących na urlopach macierzyńskich. W tym kontekście chwaliła umowy na zastępstwo, które bardzo często są wykorzystywane. Nie ma z tym problemu, gdy pracownica jest specjalistą. Gorzej, gdy w grę wchodzi menedżer. Wtedy zwykle cały czas czeka się na taką osobę. Umowy na zastępstwo wskazała również jako istotne dla osób dopiero rozpoczynających pracę, bo jest to dla nich jedyny sposób za zatrudnienie.

Poinformowała też o stosowanych w reprezentowanym przez nią zakładzie elastycznych godzinach pracy dla rodziców. Nie odmawia

się im także pracy tylko na jedną zmianę. Jak mówiła, wiele kobiet po urodzeniu dziecka wraca do pracy na część etatu, zwykle do końca pierwszego roku życia dziecka. Dużym powodzeniem cieszy się też częściowe wykonywanie pracy w domu. Ojcowie w 100 proc. korzystają z urlopu ojcowskiego.

Jako bardzo ważny element przedstawicielka polskiej firmy wskazała stały kontakt z pracownikiem podczas urlopu, wymianę informacji między nim a pracodawcą, dostęp pracownika do skrzynki e-mailowej, możliwość korzystania ze szkoleń. Znaczenie ma również informacja o planowanym powrocie czy wydłużeniu urlopu. „Szczerość jest kwestią zasadniczą. Jej braku nie zastąpią żadne przepisy” – podsumowała Bożena Stępień.

Edukacja na temat elastyczności. W dyskusji, w której wzięli udział pracodawcy, związki zawodowe, eksperci oraz organizacje pozarządowe, rozważano m.in., na jakim poziomie powinny być formułowane szczegółowe elastyczne rozwiązania, jaka powinna być tu rola państwa i rozwiązań ustawowych, jaka pracodawców i pracowników oraz ich reprezentacji. Wielokrotnie zwracano uwagę na potrzebę szerszej edukacji na temat możliwości wykorzystania prorodzinnych, elastycznych rozwiązań na polskim rynku pracy i promowania dobrych praktyk w tym zakresie.

Obecni na konferencji przedstawiciele przedsiębiorców podkreślali znaczenie dobrej komunikacji między pracodawcą a pracownikami, którzy chcą korzystać z elastycznych form zatrudnienia. Dotyczy to przede wszystkim kobiet, które odchodzą na urlopy macierzyńskie czy wychowawcze. W opinii przedsiębiorców lepiej jest, jeśli utrzymują kontakt z firmą także podczas urlopów, gdy wcześniej informują pracodawcę o planowanym powrocie. Natomiast przedstawiciele związków zawodowych wskazywali m.in., że elastyczność zatrudnienia powinna wynikać z wyboru obu stron, także pracowników, a nie realizować jedynie cele pracodawców. ■

Anna Grabowska

Okazją do kolejnego spotkania w CPS „Dialog” było przygotowywanie przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej regulacji prawnych, które miałyby za zadanie łagodzić odczuwane przez podmioty rynku pracy skutki spowolnienia gospodarczego. Stanowiło to też szansę, zgodnie z ideą dialogu społecznego, do wspólnego omówienia tak ważnych i aktualnych dla polskiego rynku pracy kwestii

Antykryzysowe działania resortu pracy

„Problemy rynku pracy w okresie spowolnienia gospodarczego. Działania Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej” były tematem konferencji, która miała miejsce 16 kwietnia 2013 r. Organizatorami spotkania było Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego. W konferencji wziął udział sekretarz stanu w MPiPS dr hab. Jacek Męcina, przedstawiciele partnerów społecznych, urzędów pracy, instytutów naukowych, agencji zatrudnienia, Głównego Urzędu Statystycznego, Państwowej Inspekcji Pracy oraz dziennikarze.

Witając uczestników konferencji, dyrektor CPS „Dialog” Iwona Zakrzewska podkreśliła, że cieszy się widząc tak zróżnicowane grono gości, ponieważ okres spowolnienia gospodarczego dotyka w pewien sposób wszystkich – niezależnie od ich wieku, doświadczenia czy aktualnego zapotrzebowania rynku pracy.

W trakcie spotkania zaproszeni prelegenci podkreślali istotę nowej ustawy antykryzysowej, której formalna nazwa brzmi „O szczególnych rozwiązaniach dla pracowników i przedsiębiorców na rzecz ochrony miejsc pracy związanych z łagodzeniem skutków spowolnienia gospodarczego lub kryzysu ekonomicznego”. Niektó-

rzy ocenili ten tytuł za zbyt długi i nieporęczny, docenili natomiast fakt, że ustawa wdrażana jest szybciej niż jej „poprzedniczka” z 2009 r. Przyczyną zaś tego, że nie rozpoczęto debaty nad nią kilka miesięcy wcześniej była decyzja samych partnerów społecznych, którzy najpierw chcieli zająć się zmianami w dziale VI Kodeksu pracy, a do propozycji ustawy antykryzysowej wrócili dopiero pod koniec 2012 r.

Wzorcowe procedowanie projektu. Jak mówił otwierający wystąpienia panelistów sekretarz stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej Jacek Męcina, „rok 2013 będzie trudny dla naszej gospodarki, pomimo tego, że w drugiej połowie należy spodziewać się pewnego ożywienia. To wiosenno-letnie już widać, ale instrumenty przewidziane w nowej ustawie antykryzysowej mogą okazać się bardzo potrzebne, szczególnie w kolejnym okresie jesienno-zimowym, kiedy do dekonunktury dochodzi spowolnienie sezonowe”.

Oceńił, że procedowanie nad tym projektem należy uznać za wzorcowe. Wykorzystano i wyciągnięto wnioski z realizacji poprzedniej ustawy antykryzysowej z 2009 r., wielokrotnie odbywały się rozmowy ze związkami zawodowymi i pracodawcami, w których wszystkie strony przedstawiały swoje argumenty. Dialog był naprawdę intensywny. Według wiceministra nowa ustawa jest lepsza od poprzedniej, bardziej czytelna. Jej celem jest szybkie odtworzenie mocy produkcyjnych i usługowych firm, które wpadły w kłopoty wskutek spowolnienia gospodarczego. Zapowiedział, że nowa ustawa zacznie funkcjonować najprawdopodobniej w drugim kwartale 2013 r. Poinformował także, że mimo intensywnych konsultacji, projek-



Fot. CPS „Dialog”

Na zdjęciu od lewej: Zbigniew Żurek (BCC), Anna Grabowska („Dialog”), wiceminister Jacek Męcina, Iwona Zakrzewska (CPS „Dialog”), prof. Jerzy Wratny (IPiSS), Grażyna Spytek-Bandurska (IPS UW).

tu nie poparły dwie organizacje związkowe, uznając, że nie spełnia ona ich oczekiwań.

Wiceminister Jacek Męcina odniósł się też do poprzedniej ustawy antykryzysowej. Poinformował, że ogółem złożono 200 wniosków, które przewidywały objęcie pomocą 12 365 osób. „Można powiedzieć, że w skali kraju to mało, ale przecież każde miejsce pracy jest cenne” – podkreślił. Ostateczna liczba pracowników objętych programem to 1 161 osób. Porozumienia w sprawie elastycznego czasu pracy zostały natomiast zawarte w 1070 przedsiębiorstwach.

Jak poinformował wiceminister pracy, ostatecznie znaleziony został także parametr, który minister pracy wpisze na stałe do monitorowania sytuacji na rynku pracy, tj. odchylenie stopy bezrobocia obserwowane w kolejnych dwóch miesiącach na poziomie 5 proc. Będzie to dodatkowy miernik pokazujący trudność sytuacji i skłaniający Trójkonną Komisję lub ministra do podjęcia inicjatywy związanej z uruchamianiem programu (więcej w tekście pt. „Antykryzysowe rozwiązania – elastyczność i doświadczenie” – red.).

Dyskusyjna reprezentacja załogi. W opinii prof. Jerzego Wratnego z Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych „cała ustawa antykryzysowa to w zasadzie jedna, wielka delegacja dla

Rady Ministrów, która przy spowolnieniu gospodarczym czy w kryzysie ekonomicznym będzie arbitralnie decydować o wprowadzeniu daleko idących zmian do ustawodawstwa pracy”. Jak podkreślił, ministerstwo pracy chce sparаметryzować spowolnienie gospodarcze i kryzys gospodarczy. Warto byłoby się zastanowić, czy to zwiększenie stopy bezrobocia jest w tym wypadku wystarczającym wskaźnikiem.

Profesor Jerzy Wratny wiele miejsca poświęcił również w swoim wystąpieniu kwestii reprezentatywności związkowej, przedstawicielstwu pracowników i związanych z tym problemów przy zawieraniu układów zbiorowych pracy oraz w procesie konsultacji. Zagadnienia odnoszą się także do ustawy antykryzysowej, jako że zgodę na proponowane w niej rozwiązania mają wyrażać właśnie związki zawodowe, a w przypadku ich braku wybrane w zakładzie przedstawicielstwa pracowników. W tym ostatnim wypadku reprezentatywne centrale związkowe mają poważne zastrzeżenia, podkreślając częste powiązania owych przedstawicieli z pracodawcą, przez co nie są oni rzeczywistymi reprezentantami interesów pracowniczych.

Według prof. Jerzego Wratnego rozwiązaniem prowizorycznym mogłoby być objęcie kompetencji przedstawicieli *ad hoc* przez rady pracowników, chociaż tam, gdzie one działają. Jak podkreślił, „chodzi o urealnienie ochrony

na poziomie zakładu w zakresie sposobu miejsc pracy i ceny, jaką za tą ochronę muszą zapłacić pracujący – w przeciwnym razie obawiam się, że będziemy mieli do czynienia z dyktatem pracodawców, którzy będą wprowadzali rozwiązania prawne po fikcyjnych konsultacjach” – powiedział prelegent.

Prewencyjna ustawa. Doktor Grażyna Spytek-Bandurska reprezentująca na konferencji Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego wygłosiła referat pt. „Utrzymanie zatrudnienia w firmach szansą dla gospodarki”. Przedstawiła wyniki badań z okresu, gdy obowiązywanie pierwszej ustawy antykryzysowej, z 2009 r., dobiegało końca. Pytani wówczas przedsiębiorcy w większości stosowali ruchomy czas pracy. W znacznie mniejszym stopniu korzystali z rozwiązań w zakresie subdydiowania zatrudnienia, co jest głównym elementem nowej ustawy.

„Należy zaznaczyć, że ustawa z 2009 r. miała zapobiegać likwidacji miejsc pracy, a nie wspierać bezrobotnych, którzy już pracę utracili. Było to działanie prewencyjne, które ustawodawca wprowadził po raz pierwszy od okresu transfor-

macji, a które w Europie Zachodniej jest często stosowane” – mówiła dr Grażyna Spytek-Bandurska. W jej opinii owa prewencja jest zaletą również nowej ustawy antykryzysowej. Łatwiej jest bowiem utrzymać miejsce pracy niż tworzyć nowe, po wcześniejszej jego likwidacji. Wówczas koszty są znacznie większe.

Ekspertka podkreśliła, że poprzednia ustawa wymagała od przedsiębiorców spełnienia szeregu kryteriów. Musieli mieć oni przede wszystkim status przedsiębiorcy znajdującego się w przejściowych kłopotach finansowych. Problemem, jaki przedsiębiorcy wskazywali przy starej ustawie, była konieczność przedstawienia programu naprawczego, co stanowiło duże wyzwanie, szczególnie dla małych firm.

„Trudno jest przy wahaniach koniunkturalnych przewidzieć, czy nastąpi poprawa, czy może trzeba będzie nawet firmę zlikwidować. W przypadku zaś małej firmy wystarczy do tego brak nawet jednego czy dwóch zleceń, choroba 2–3 pracowników i związana z tym konieczność zastępstw czy pracy w godzinach nadliczbowych. Każdy taki nieprzewidziany ruch dla małej firmy może mieć zasadnicze znaczenie” – wyjaśniała dr Grażyna Spytek-Bandurska.

Kolejny problem starej ustawy antykryzysowej, jaki wskazała, dotyczył dużych firm, których przedstawiciele negatywnie oceniali pomoc de minimis. Jeżeli większa firma skorzystała z takiego wsparcia, z ustawy antykryzysowej skorzystać już nie mogła i to było oceniane negatywnie. Przedsiębiorcy podkreślali też, że rozwiązania antykryzysowe zostały wprowadzone zbyt późno. Zbyt późno obniżono także poziom spadku obrotów uprawniających do pomocy z 25 proc. do 15 proc.

Jak podkreślała ekspertka, należy też zauważyć, że poprzednia ustawa antykryzysowa była epizodyczna, obowiązywała krótko. Tymczasem firmy muszą mieć czas na zapoznanie się z przepisami, poznanie zasad uzyskiwania wsparcia, na zorganizowanie kompetentnej pomocy prawnej. Muszą wiedzieć, jakie obowiązki są związane ze skorzystaniem z pomocy. Taką kwestią było np. zapewnienie zatrudnienia pracownikom po zakończeniu okresu korzystania ze wsparcia. Firmy obawiały się, że nie spełnią tego wymogu i będą musiały zwr-



Na zdjęciu sekretarz stanu w MPiPS Jacek Męcina.

Fot. CPS „Dialog”

cać pieniądze. W takich okolicznościach wolały nie ryzykować i z ustawy nie korzystały.

Jako pozytywne elementy poprzedniej regulacji antykryzysowej przedsiębiorcy wskazywali natomiast, że 6-miesięczna gwarancja zatrudnienia odnosiła się do konkretnego pracownika. Oznaczało to, że przedsiębiorca mógł pisać kolejne wnioski o pomoc dla innej grupy pracowników.

Jeżeli chodzi o dofinansowanie zatrudnienia oraz pomoc na szkolenie pracowników, to część pracodawców oceniała pomoc jako zbyt małą, przy konieczności dopełnienia zbyt wielu wymogów administracyjnych.

Kolejną kwestią jest maksymalny okres pomocy. Przy poprzedniej ustawie wynosił on 6 miesięcy. Teraz jest analogiczny. Przedsiębiorcy sugerują jednak, by na indywidualny wniosek firmy mógł być on wydłużony. Podkreślają nieprzewidywalność prowadzenia biznesu.

Przedsiębiorcy, jak wynika z badań zaprezentowanych przez dr Grażynę Spytek-Bandurską, nie byli zbyt pozytywnie nastawieni do wymaganego w ustawie z 2009 r. braku zaległości w składkach i podatkach, a to będzie obowiązywało także pod rządami nowej ustawy antykryzysowej. Zaznaczali, że przy trudnościach finansowych firmy takie zaległości mogą się pojawiać, więc spełnienie warunku wyeliminuje przedsiębiorcę z grona potencjalnych adresatów ustawy. W nowo projektowanych przepisach przewiduje się wprowadzenie np. możliwości porozumienia z ZUS o ratalnym uregulowaniu zaległości, ale w praktyce jest to niestety dosyć trudne.

Doktor Grażyna Spytek-Bandurska zwróciła uwagę na fakt, że pracodawcy mimo wskazywania braków, barier, trudności w poprzedniej ustawie antykryzysowej nie odrzucali możliwości skorzystania z podobnych rozwiązań w przyszłości. Niektórzy podkreślali, że kryzys z 2009 r. nie był zbyt duży. Obecnie jest on głębszy, więc być może zainteresowanie ustawą będzie większe. Najważniejsze jest bowiem ratowanie miejsc pracy przy pomocy wszelkich dostępnych środków. Najważniejsze dla nich było to, by elastycznie podchodzono do tego, czy firma jest w przejściowych kłopotach finansowych. Przedsię-



Na zdjęciu prof. Jerzy Wrątny (IPiSS).

Fot. CPS „Dialog”

biorcy sami bowiem ostrożnie korzystają z pomocy publicznej. Dla firm istotą jest też postawa strony związkowej, szczególnie że pod rządami nowej ustawy antykryzysowej porozumienie ze związkami lub z przedstawicielstwem załogi będzie odgrywało zasadniczą rolę.

„Przedsiębiorcy mają wątpliwości, czy ze strony związkowców będzie wola zawarcia porozumienia. Podkreślają, że sami ponoszą odpowiedzialność za prowadzenie firmy, za ewentualne odprawy, za rekrutację nowych pracowników w przyszłości. A skoro tak, to czy zasadne jest, by do korzystania z rozwiązań mających na celu ratowanie miejsc pracy musieli uzyskiwać aprobatę strony związkowej” – mówiła ekspertka. W jej opinii warto zastanowić nad odpowiedzią na pytanie, czy plany pracodawcy dotyczące funkcjonowania firmy nie powinny być jedynie konsultowane, opiniowane przez związki zawodowe, nie zaś uzależniane od ich decyzji.

Problemy związkowców. Kolejny z prelegentów konferencji, wiceprezes Business Centre Club Zbigniew Żurek, przypomniał, że działań ministerstwa pracy wspomagających

rynek pracy jest więcej niż tylko ustawa antykryzysowa. Wskazał np. na wychodzenie urzędów pracy do klienta i wspomaganie w aktywnym wykorzystaniu środków z Funduszu Pracy. Aktywnym działaniem resortu pracy i podległych mu instytucji przeciwstawił „malkontenctwo związków zawodowych”, które, jak to określił, jego zdaniem było szczególnie widoczne pod koniec dyskusji na temat projektu ustawy antykryzysowej.

„Rozmawialiśmy po przyjacielsku, konstruktywnie i dopiero wtedy, gdy wydawało się, że projekt można skierować na dalszą ścieżkę legislacyjną, związkowcy zaczęli mnożyć problemy, zgłaszać sprzeciwy. Jedna z central od początku powiedziała, że jest przeciwna ustawie, gdyż daje ona in blanco uprawnienia rządowi. Druga z central zaczęła mówić, że też jest przeciwna, bo ustawa nie wprowadza szeregu rozwiązań, które, być może, są dobre i szlachetne, ale gdyby je wprowadzono, to byłby to klasyczny przykład „wylania dziecka z kąpielą”, bo ustawa stałaby się kompletnie nierealna albo wręcz kryminogenna. Im więcej bowiem doregulujemy, tym więcej tworzymy pokus do obchodzenia przepisów” – argumentował ekspert BCC. Dodał, że trzecia z central reprezentatywnych w zasadzie poparła ustawę, zaznaczając jednakże, że i tak nic ona nie zmieni, może najwyżej zmniejszy bezrobocie o jedną dziesiątą procenta.

Według Zbigniewa Żurka żadna ustawa nie może zmniejszyć bezrobocia o 5 czy 10 proc. Ale trzeba pamiętać, że nawet jedna dziesiąta proc. liczona od 2,3 mln pozostających bez zatrudnienia to kilkadziesiąt tysięcy miejsc pracy. „Oznacza to, że przy pomocy takiej ustawy można byłoby zapobiec zwolnieniom w kilkudziesięciu takich firmach, jak LOT czy PZU, gdzie podniesiono ogromne larum przy okazji zwolnień grupowych” – dodał.

Ekspert BCC przytoczył również list otwarty pracodawców skierowany do pracobiorców i bezrobotnych. Jest w nim mowa o tym, że Polska przeżywa okres dekonstrukcji gospodarczej. Kryzys nie jest jeszcze tak duży dzięki zarówno przedsiębiorcom, jak i rozsądnym pracownikom. Prognozy na najbliższe miesiące nie napawają jednak optymizmem. Rośnie

światowa konkurencja. Polska musi być także konkurencyjna, bo to pozwoli zmniejszyć bezrobocie. Innej drogi nie ma. Jak zaznaczył, przytaczając treść listu pracodawców Zbigniew Żurek, „związkowcy nie rozumieją tych racjonalnych argumentów. Ich działania nie są w interesie polskich pracowników i spowodują wzrost bezrobocia”. Podkreślił dalej, że „pracodawcy będą zatrudniać, ale nie mogą tego robić wbrew rachunkowi ekonomicznemu”.

Odnosił się też do kwestii dialogu społecznego, który jego zdaniem związkowcy niesłusznie oceniają negatywnie. Stwierdził, że związki są jedynie „kontestatorem dialogu”, a jako przykład podał rozmowy na temat reformy Kodeksu pracy. Mianem kuriozalnego nazwał negatywne stanowiska NSZZ „Solidarność” i Forum Związków Zawodowych wobec ustawy antykryzysowej. Powiedział, że w ustach związkowców wraca hasło z okresu komunizmu „im gorzej, tym lepiej”. Kończąc swoje wystąpienie, zaznaczył, że miejsc pracy nie tworzy się poprzez działania oderwane do rzeczywistości.

Aktywna walka z bezrobociem. Z kolei dr Anna Reda, reprezentująca na konferencji Uniwersytet im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, podkreślała, że bezrobocie istnieje w każdym państwie, a teraz jest to problem szczególnie ze względu na kryzys gospodarczy. Jednak niezależnie od tego już nigdy nie będzie tak, że pracy wystarczy dla wszystkich. Pełne i produktywnie zatrudnienie jest niemożliwe. Jednak rządy starają się obniżyć bezrobocie i takie właśnie działania podejmowane są w ramach proponowanych przez resort pracy zmian w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. W opinii ekspertki należy skupić się na pozycjonowaniu bezrobotnych na: aktywnych, wymagających wsparcia i tzw. bezrobotnych biernych. Jak zauważyła, dziś większość tych, z którymi mamy do czynienia, znajduje się w szczególnie trudnej sytuacji. Analizując konkretne propozycje ministerstwa, pozytywnie oceniła pomysły wprowadzenia grantu na telepracę, świadczenia aktywizacyjnego i trójstronnych umów szkoleniowych. Może to ożywić aktywną współpracę urzędów z pracodawcami.

Za szczególnie trudną dr Anna Reda uznała sytuację osób młodych i tych po 45. roku życia, m.in. ze względu na przesunięcie wieku emerytalnego do 67 lat. Dlatego kluczowe w jej opinii jest podwyższanie kwalifikacji zawodowych osób starszych, co uczyni ich bardziej aktywnymi na rynku pracy.

Drugą kwestią, którą wskazała ekspertka, był pomysł zlecenia usług aktywizacyjnych podmiotom zewnętrznym, głównie agencjom zatrudnienia. Oceniała to jako dobry pomysł, zaznaczając jednak, że są to instytucje rynku pracy i należy zachęcić je do walki z bezrobociem, szczególnie z tzw. trudnymi bezrobotnymi.

„Nowe propozycje resortu pracy mogą do tego prowadzić, ale problemem jest to, w jaki sposób będą wybierane agencje realizujące zadania zlecone i finansowane z Funduszu Pracy” – mówiła dr Anna Reda. Zauważyła, że agencje nie cieszą się zbyt dużym zaufaniem społecznym. Jest ich też zbyt wiele – około tysiąca, a według niektórych informacji nawet 4 tys. „Powstaje zatem wątpliwość, czy wszystkie one będą rzetelnie wydawać środki Funduszu” – dodała. Za dobre rozwiązanie uznała propozycję, by agencje otrzymywały wynagrodzenie za rezultat, ale i to powinno być, jej zdaniem, szczegółowo analizowane.

Kolejna kwestia, o której wspomniała prelegentka, dotyczyła zwiększenia roli partnerów społecznych w procesie zarządzania środkami z Funduszu Pracy. Ma powstać Rada Rynku Pracy z kompetencjami stanowiącymi w zakresie środków na Krajowy Fundusz Szkoleniowy.

„Ten projekt należy ocenić co do zasady pozytywnie, choć brakuje jeszcze informacji, jakie konkretnie będą to kompetencje. Należy bowiem sądzić, że Rada będzie przede wszystkim organem doradczym, opiniodawczym. Jednak być może jest to pierwszy krok do przyznania reprezentatywnym partnerom społecznym istotniejszej roli w dysponowaniu środkami publicznymi w przyszłości” – powiedziała dr Anna Reda.

Odnosząc się do nowej ustawy antykryzysowej, mówiła o kwestii dialogu społecznego. Podkreśliła, że według związków zawodowych nie wygląda on najlepiej, głównie w Trójstron-

nej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych. Tymczasem rozwiązania z zakresu prawa pracy powinny być wypracowywane właśnie w dialogu. To zwiększy efektywność i akceptację rozwiązań. Nieodłączną cechą prawa pracy jest przecież ścieranie się interesów dwóch stron. Przyjęte rozwiązania zawsze będą więc lepsze dla jednej z nich, a gorsze dla drugiej. Te mniej korzystne rozwiązania łatwiej jest zaakceptować, jeśli zostały wypracowane w drodze porozumienia i konsensusu. Tak właśnie było w wypadku paktu antykryzysowego z 2009 r. przygotowanego w dialogu autonomicznym. Problem polegał jedynie na tym, że nie wszystkie jego zapisy zostały przeniesione do ówczesnej ustawy antykryzysowej, a związki tego nie dopilnowały.

Ekspertka mówiła też o projektach zmian w Kodeksie pracy, nad którymi toczą się obecnie prace w parlamencie. Chodzi o projekt rządowy i nieco inny od niego – poselski.

„Dla związków są one nie do przyjęcia. Związki czują się oszukane faktem istnienia dwóch projektów” – mówiła dr Anna Reda. Jej zdaniem resort pracy zdaje się też nie dostrzegać opinii zewnętrznych ekspertów na temat treści projektów dotyczących zmian o czasie pracy. Wskazała np. na opinię prof. Łukasza Pisarczyka, który uznał obydwa projekty za co najmniej kontrowersyjne, choćby dlatego, że nie wskazują rodzajów prac, przy których dopuszcza się wydłużenie o 12 miesięcy okresu rozliczeniowego. Brakuje w nich też jasnych przesłanek uelastyczniania czasu pracy.

„Nie jestem przeciwniczką elastyczności, ale oczekuję, że zostaną wyeliminowane patologie w tym zakresie. Projekt zmian w Kodeksie pracy w obecnym kształcie będzie natomiast źródłem nieporozumień i wątpliwości” – argumentowała dr Anna Reda. Dodała, że istotna jest też kwestia przedstawicielstwa pracowniczego. Rozwiązania proponowane w tym zakresie są sprzeczne z Konwencją nr 135, ponieważ nie ma tam mowy o trybie wyboru przedstawicielstwa, ani o ochronie prawnej przedstawicieli. W opinii prelegentki propozycje mogą też być niezgodne z zasadą dialogu społecznego. ■

Dominika Szaniawska

Aby można było mówić o dialogu obywatelskim, niezbędne jest obywatelskie społeczeństwo – zaangażowane w sprawy ważne dla kraju i jego obywateli

Dialog społeczny i obywatelski – doświadczenia i wzajemne relacje

16 maja 2013 r. w Kancelarii Prezydenta RP odbyło się seminarium pt. „Stan dialogu społecznego i obywatelskiego w Polsce”.

Jej organizatorami byli: doradca Prezydenta RP Henryk Wujec oraz przedstawicielka OFOP w EKES Marzena Mendza-Drozd.

Teorie naukowe związane z dialogiem społecznym przede wszystkim wynikają z kryzysu, który nastąpił przed II wojną światową i dał po wojnie ideę budowania ładu, który będzie w miarę zharmonizowany. Oznaczało to inkorporację klasy pracowniczej do systemu, znalezienie instytucji, które zapewnią długookresowy pokój społeczny. Na tym gruncie ukształtowały się różne formy dialogu społecznego, w którym uczestniczą strony stosunku pracy: związki zawodowe, pracodawcy i strona rządowa.

Niezbędne fachowe zaplecze. Jak zauważył prof. Juliusz Gardawski ze Szkoły Głównej Handlowej, powojenny dialog nie był dialogiem obywatelskim. Pozycja związków zawodowych była wówczas bardzo silna, jako że dialog miał prowadzić do walki z bezrobociem. W efekcie pojawiały się serie paktów społecznych o charakterze wymiennym. Były one, jak podkreślał prof. Juliusz Gardawski, w miarę ekwiwalentne. W okresie boomu gospodarczego po II wojnie światowej można było bowiem związkom zawodowym dać coś w zamian za pewne ustępstwa z ich strony, np. co do czasu pracy.

W latach 70. doszło do załamania instytucji. Teoretycy zaczęli twierdzić, że jest to koniec dialogu społecznego. Znika równowaga stron. Związki zawodowe zaczynają powoli tracić swoją siłę (tzw. veto power). Jak zauważył prelegent, twierdzenia o śmierci dialogu okazały się jednak przedwczesne, gdyż w ramach postindustrialnego ładu, mimo osłabienia związków, nadal istnieje potrzeba porozumiewania się i ma ona charakter konkluzyjny. Wykazywano, że gdy są stosunkowo słabe rządy, jest zagrożenie kryzysem, a związki zawodowe są nastawione raczej na kooperację. Mogą być tworzone pakiety wspólnych interesów o charakterze regulacyjnym: „wspólnie coś zrobimy, bo są przed nami wspólne zagrożenia”. Warunkiem w opinii prof. Juliusza Gardawskiego jest także to, by w związkach były osoby umiarkowane, a pracodawcy byli zainteresowani podtrzymywaniem takiego dialogu.

Jak mówił dalej, nadszedł jednak groźny okres lat dwutysięcznych i kryzys gospodarczy. Wtedy ponownie pojawiły się teorie o likwidacji dialogu, szczególnie głoszone przez intelektualistów o neomarksistowskiej orientacji. Amerykański politolog, znający bardzo dobrze polską sytuację, David Ost, stwierdził, że dialog jest iluzoryczny, więc należy zdecydować się na likwidację tej instytucji, która jedynie prowadzi do przerzucenia kosztów kryzysu na pracowników i reprezentujące ich związki zawodowe.

Profesor Juliusz Gardawski odniósł się też wprost do polskiego dialogu społecznego, zaznaczając, że wchodziliśmy w niego w bardzo specyficzną sytuację. Nie trzeba było bowiem używać u nas dialogu do zapewnienia pokoju społecznego, bo taką koncepcję przyjęto. Wte-

dy można było otworzyć instytucję dialogu społecznego. Odkładano to do 1992 r., kiedy okazało się, że jednak pewne grupy pracownice postawiły rządowi twarde warunki: „nie zgadzamy się na prywatyzację, jeżeli nasze interesy nie zostaną uwzględnione”. Chodziło o to, by załogi prywatyzowanych przedsiębiorstw dostały związane z tym beneficja, gdyż to one będą ponosiły koszty przemian.

Kolejnym etapem, przypomniał prof. Juliusz Gardawski, był czas debat nad paktem o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształceń. Był to dialog neokorporacyjny, w którym za konkretną cenę uzyskano zgodę na prywatyzowanie. Następnie związki zawodowe zaczęły wyraźnie tracić veto power, ale nie chciały przyjąć tego do wiadomości, uznając, że debaty muszą odbywać się na zasadach ekwiwalentnych.

Największym dramatem, zdaniem prof. Juliusza Gardawskiego, była bardzo ważna dla kraju próba podjęta przez wicepremiera Jerzego Hausnera, który zaproponował partnerom nowoczesny pakt społeczny, w którym nie dochodziłoby do jakiegokolwiek wymiany, ale odbywałaby się wspólna refleksja nad przyszłością Polski, w sytuacji gdy partnerami debaty będą związki zawodowe i organizacje pracodawców. Wiele wskazywało, że jest to możliwe, ale związki zawodowe podzieliły się. NSZZ „Solidarność”, mimo wstępnej zgody, nie przystąpiła jednak do tego paktu ze względu na bardzo wysoki ładunek nieufności. Obawiano się układów, które uniemożliwią otrzymanie ekwiwalentu itp.

W refleksji na temat dalszych okresów dialogu społecznego w Polsce prof. Juliusz Gardawski powiedział, że wtedy, gdy rząd jest słaby, związki są umiarkowane, to dialog społeczny ma duże sukcesy. Jako przykład wskazał pakt anty kryzysowy z lat 2008–2009 oraz debatę na temat wcześniejszych emerytur. Stwierdził, że była to typowa sytuacja, w której uruchomiono demokrację deliberatywną, a jednocześnie widać było, że rząd tworzy dość dużą przestrzeń przetargową.

„Oficjalnym efektem była przegrana, ale w moim przekonaniu był to wielki sukces” –

oceniał prelegent, zaznaczając, że krok po kroku dochodzi do kompromisów, choć nie udało się w konkretnych warunkach doprowadzić do porozumienia. Mówiąc o dialogu autonomicznym z lat 2008–2009, zauważył, że związki i pracodawcy wynegocjowali koncepcję budowania w przyszłości układu, który pozwoli w sytuacji ostrego kryzysu ratować gospodarkę. Okazało się, że można budować kompromis, gdy nadciąga kryzys. Gdy jednak kryzys nas ominął, wyjęto z porozumienia elementy proste do zrealizowania, a trudniejsze odłożono.

Analizując szanse polskiego dialogu, prof. Juliusz Gandawski stwierdził, że mechanizm deliberatywny jest możliwy, ale poziom zaufania przekroczył już punkt krytyczny. Wszyscy są nastawieni na to, że w konkretnych sytuacjach trzeba będzie pójść na kompromis. Potrzeba ze strony rządu interesariuszy, którzy z jednej strony będą informowali, ale z drugiej dawali dobre pomysły. To jest według prelegenta najślabszy punkt w tej chwili: ani organizacje pracodawców, ani związki nie mają rozbudowanego zaplecza intelektualistów, którzy by trwale byli przywiązani do tych stron, debatowali i mogli, jak w Szwecji, być partnerami. „Znalezienie sposobu, by powstały takie think tanki, jest rzeczą kluczową” – podsumował prof. Juliusz Gardawski.

Nauka od doświadczonych partnerów.

Prezes Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych Piotr Frączak mówił, że istnieją różne podejścia do dialogu i jego podziału na społeczny i obywatelski, do tego, czy powinny się ze sobą łączyć, czy nie. W opinii prelegenta współpraca między nimi jest coraz silniejsza. Wskazał na dwie osoby: Jacka Kuronia i prof. Jerzego Hausnera jako tych, którzy poczynili znaczące kroki na drodze myślenia o udziale zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w debacie publicznej. Przypomniał, że historia dialogu obywatelskiego toczyła się dwoma torami. Jeden dotyczył współpracy organizacji pozarządowych z samorządem, drugi – w związku z funduszami europejskimi. Te dwie ścieżki, zauważył, jeszcze się nie połączyły, czego przykładem jest Rada Pożytku Publicznego,

która wychodzi z tradycji pierwszej ścieżki, opartej na trójstronnym dialogu, ale jej umocowanie i możliwości działania są czysto konsultacyjne, co w efekcie stanowi wewnętrzną sprzeczność. Wspomniał o radach konsultacyjnych przy różnych ministerstwach, gdzie dialog odbywa się jednak niesystematycznie. Odnosząc się do paktów społecznych, powiedział, że pojawiły się podobne działania w dialogu obywatelskim, np. pakt na rzecz kultury, obecnie negocjowany jest pakt na rzecz ekonomii społecznej.

„To instytucjonalizuje dialog, powstają różne ciała, które jednak nie najlepiej działają. Rząd często też stosuje metodę *ad hoc*, powołując jakieś „ciało do problemu”. Jest to marginalizowanie systemu. Nie wykorzystuje się istniejących instytucji dialogu, ale powołuje nowe, nie zawsze sprawniejsze, nie zawsze doprowadzające do rozwiązań” – stwierdził Piotr Frączak. Dodał, że przedstawiciele dialogu obywatelskiego podglądają partnerów społecznych, uczą się od nich.

„Daleko jest nam bowiem do – nawet słabego – stanu dialogu społecznego” – powiedział Piotr Frączak. Wskazał jednocześnie, że w wielu wypadkach interesy organizacji pozarządowych i partnerów społecznych są wspólne, co widać w komitetach monitorujących. To współdziałanie się rozszerza. Wskazał przykład Dolnego Śląska, gdzie powstało Forum Partnerów Społeczno-Gospodarczych, złożone zarówno z przedstawicieli dialogu społecznego, jak i obywatelskiego. Jest to próba porozumienia się obu grup na rzecz przygotowania przyszłego okresu programowania w województwie dolnośląskim.

„Widać stąd, że mówienie jednocześnie o dialogu społecznym i obywatelskim ma swoje dobre strony” – posumował Prezes Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych.

Nowe platformy konsultacji. Michał Boni, minister administracji i cyfryzacji, zauważył, że poza dialogiem społecznym i obywatelskim mamy do czynienia jeszcze z innymi formami dialogowania wykorzystującymi takie nowoczesne formy jak internet. Jest to inny model

sporu, przekazywania sobie informacji i konsultowania. Podkreślił, że bez względu na zmieniających się partnerów i okoliczności historyczne, dialog jest jednym z istotnych elementów modelu demokratycznego państwa. Zakłócenie w procesie dialogu jest w jakimś sensie zakłóceniem modelu demokratycznego. „Nie jest to tylko kokardka dla dekoracji” – powiedział minister Michał Boni.

Przyjmując to założenie, stwierdził, że dialog pozwala odchodzić od konfliktu niezorganizowanego i porządkować go. Zaznaczył, że ów konflikt powstaje dlatego, że różne strony reprezentują inne interesy, a dzieje się to nie ze złej woli, ale dlatego, że wykonują po prostu swoją rolę. Jeśli się tych fundamentów dialogu nie rozumie, to dochodzi do jego zaniku. Obrażanie się na partnera, na drugą stronę, która – w jego ocenie – nie prowadzi prawdziwego dialogu, uznał za śmieszne. W jego opinii niezbędne jest przekonanie do swoich racji. Prawdziwy dialog prowadzi też do wycofania się przez każdą ze stron ze złej woli.

W opinii ministra niezbędne jest dziś stwierdzenie istnienia potrzeby dialogu komplementarnego, w którym jest równoważne miejsce dla wszystkich form dialogu, także tego nowoczesnego, o nieco amorficznej postaci, ale niezwykle istotnej dla poczucia demokracji partycypacyjnej. Żeby jednak było to możliwe, potrzebne są o wiele mocniejsze kompetencje jego uczestników. Dodał, że po stronie administracji nie ma osób zorganizowanych i szkolenych w kierunku dialogu.

„Tymczasem od woli i umiejętności wiele zależy. Uczestnik dialogu powinien mieć albo wrodzony talent, albo wykształcić się w tym kierunku. Nie musi to być konkretny minister, ale powinien on dysponować odpowiednim personelem” – powiedział minister Michał Boni.

Obecny stan dialogu w Polsce ocenił negatywnie. Zauważył, że nie można w dzisiejszym świecie obyć się bez nowoczesnych środków przekazu. Umożliwiają one partycypację nawet małych grup.

„Za słabo informuje się o podejmowanych inicjatywach. Warto natomiast zderzyć je

z opiniami zarówno partnerów społecznych, jak i obywateli, wystawiając inicjatywy rządowe na osąd publiczny” – mówił przedstawiciel rządu. Zaproponował uporządkowanie modelu konsultacyjnego według zasad przygotowanych przez resort cyfryzacji. Uznał, że powinno wykorzystać je również ministerstwo pracy.

Według ministra Michała Boniego podstawową słabością obecnego dialogu w Polsce jest to, że zapomnieliśmy, iż jest to element demokracji, a traktujemy go jak element walki politycznej. Winę za to ponosi zarówno administracja, jak i partnerzy. Umożliwi to pozyskanie zaufania, które jest możliwe wtedy, gdy szanuje się także tych, którzy mają odrębne poglądy i umożliwia im ich przedstawienie.

Trzeba wykorzystać sprawdzone instytucje. Marzena Mendza-Drozd, przedstawicielka OFOP w EKES, wspomniała o nieprzenikaniu się dialogu społecznego i obywatelskiego. W niektórych sprawach, jej zdaniem, współpraca na pewno byłaby jednak możliwa i przyniosła wartość dodaną. Przypomniała o pojawiającej się propozycji stworzenia w Polsce Rady Społeczno-Gospodarczej, która bez uszczerbku dla działań Komisji Trójstronnej i Rady Działalności Pożytku Publicznego próbowałaby zająć się kwestiami strategicznymi, łącząc różne punkty widzenia. Zaznaczyła jednak, że według niej, tworzenie nowych instytucji zamiast wykorzystania możliwości tych już istniejących jest co najmniej przedwczesne.

„Wydawałoby się, że liczba instytucji, w których prowadzi się dialog, jest na tyle duża, żeby energię społeczną i wolę współdecydowania czy przynajmniej uczestniczenia zagospodarować. Okazuje się jednak, że praktyka przeczy temu strukturalnemu porządkowi” – argumentowała Marzena Mendza-Drozd. Zauważyła też, że kwestie dialogu są przedmiotem wielu badań, opinii i zawsze wynika z nich, że oceny uczestników dialogu tylko nieznacznie przekraczają ocenę dostateczną, a ocena wpływu Komisji Trójstronnej lokuje się w granicach średnich lub niskich. Podkreśla się, że dialog jest pozorny, rząd chce go zdominować, a tematy podejmowane w TK dotyczą błahych

kwestii, a gdy są one poważne, dialog słabnie.

Co do dialogu obywatelskiego, to sytuacja jest jeszcze gorsza, bo jest on mniej zinstytucjonalizowany, pozbawiony pełnej reprezentacji sektora pozarządowego, a z tym wiąże się mały respekt dla podjętych ustaleń” – mówiła Marzena Mendza-Drozd. Wspomniała też o takich inicjatywach obywatelskich, jak: sprawa ACTA, Matki Pierwszego Kwartału czy Ratujmy Maluchy. „Te inicjatywy omijają tradycyjne formy prowadzenia dialogu i w wielu sytuacjach są bardziej skuteczne od ugruntowanych i strukturalnie umocowanych inicjatyw” – dodała. Należy zatem zauważyć, że są problemy, takie jak być może zbyt mała liczba tych instytucji, większe oczekiwania społeczne niż ich możliwości, wyczerpana formuła ciał przedstawicielskich, brak wspólnego rozumienia dialogu, odrzucanie w praktyce dobrych założeń. „Nad tym trzeba dyskutować i podejmować próby naprawy” – podsumowała przedstawicielka OFOP.

Współpraca jest możliwa. W debacie, która odbyła się w drugiej części konferencji, przedstawiciele dialogu obywatelskiego mówili o potrzebie zaangażowania w dialog różnych środowisk, nie tylko związków i pracodawców, szczególnie w sprawach, w których inne środowiska mogą wnieść wiedzę i doświadczenie. Podkreślali jednak, że najpierw należy wykorzystać istniejące już instytucje dialogu i zaktywizować współpracę z ich przedstawicielami.

Z kolei przedstawiciele partnerów społecznych podkreślali brak wzajemnego zaufania, a także reakcji rządu na wypracowane przez stronę społeczną propozycje zmian w prawie, brak bieżącej współpracy, m.in. przy konsultacjach aktów prawnych, niechęć rządu do poszerzenia kompetencji uczestników dialogu, np. na opiniowanie strategii działania państwa w istotnych społecznie i gospodarczo kwestiach. Nie odżegnywali się od współpracy z reprezentantami dialogu obywatelskiego, szczególnie gdy są oni najlepiej zorientowani w podejmowanych tematach. ■

Anna Grabowska

Skutki spowolnienia gospodarczego zawsze w szczególny sposób dotyczą osoby w trudnej sytuacji zawodowej, zagrożone wykluczeniem społecznym. Wówczas ważną kwestią jest zapewnienie im realnej i skutecznej pomocy, bez izolacji i uczenia ich bezradności. Wcześniej jednak warto zadać pytanie o postawy i oczekiwania zawodowe osób młodych, z niepełnosprawnością, 50 plus czy kobiet powracających na rynek pracy

Wykluczenie zawodowe to wykluczenie społeczne?

„Wykluczeni? Oburzeni? Inni? Aktywność na rynku pracy osób w szczególnej sytuacji” – pod takim tytułem odbyła się 23 maja 2013 r. w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” w Warszawie konferencja, w której udział wziął sekretarz stanu w MPiPS dr hab. Jacek Męcina, przedstawiciele ośrodków naukowych i badawczych, organizacji pozarządowych, instytucji rynku pracy oraz partnerzy społeczni reprezentujący organizacje pracodawców i związki zawodowe.

Zebranych gości przywitała Dyrektor Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” Iwona Zakrzewska, formułując pytania istotne w kontekście tytułu konferencji. Czym jest wykluczenie społeczne? Czy może być realnym zagrożeniem w kraju, w którym wszyscy przynajmniej formalnie mają równe prawa? Czy brak pracy może powodować, że możemy czuć się wykluczeni społecznie? Jak zaznaczyła dyrektor, nie zawsze równe prawa oznaczają równe szanse, w każdym momencie naszego życia możemy się przeciw stać osobami wykluczonymi zawodowo i społecznie.

Pomoc resortu może uzupełnić dynamikę gospodarki. Wiceminister Jacek Męcina podkreślił, że tematyka konferencji stanowi również jeden z priorytetów resortu pracy. Wpisuje się także w formułę spotkań i dyskusji inicjowanych przez CPS „Dialog”, zgodnie z ideą szerokiego dialogu społecznego. Odnosząc się do tematyki konferencji, zauważył, iż mimo obecnego ożywienia związanego z pracami sezonowymi i wzmacniania go interwencjami na rynku pracy, zarówno w regionach, gdzie bezrobocie jest szczególnie duże, jak i tam, gdzie planowane są zwolnienia grupowe – bezrobocie rośnie. Zaznaczył, że ministerstwo samo nie rozwiąże tego problemu. Potrzebna jest odpowiednia dynamika gospodarki i tworzenie miejsc pracy.

Wiceminister Jacek Męcina dodał, że polityki publiczne państwa mogą oczywiście wspierać osoby wykluczone z rynku pracy i właśnie dlatego proponowane są reformy, np. nowe mechanizmy związane z lepszą współpracą urzędów pracy z organizacjami pomocy społecznej, organizacjami pozarządowymi, prywatnymi agencjami zatrudnienia. Polityki w tym zakresie są też wspierane instrumentami finansowymi (Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych) czy przyjętym już przez rząd projektem nowej ustawy antykryzysowej. Jak zaznaczył, istotne jest to, że przewidziany w tej ustawie mechanizm będzie miał cha-



Fot. CPS „Dialog”

Na zdjęciu prelegenci i uczestnicy konferencji w CPS „Dialog”.

rakter trwały, więc będzie można po niego sięgać zawsze w sytuacji spowolnienia gospodarczego.

Jak zauważył wiceminister pracy, szczególnie sytuacja na rynku pracy obecnie jest definiowana bardzo szeroko w art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. W praktyce oznacza to, że zgodnie ze statystyką prawie 90 proc. Polaków to osoby w szczególnej sytuacji. Czas więc na to, by inaczej definiować potrzeby osób znajdujących się na rynku pracy i inaczej adresować instrumenty pomocy.

Wskazał też na dialog społeczny, którego w jego opinii nadal jest zbyt mało, szczególnie w obszarze rynku pracy. Jak zaznaczył, podstawowy mainstream dyskusji dotyczy bowiem elastycznego czasu pracy czy ustawy antykryzysowej. Natomiast w mniejszym stopniu, czego należy zdaniem wiceministra żałować, zajmujemy się takimi instrumentami, jak np. Krajowy Fundusz Szkoleniowy, który ma być istotny dla osób już zatrudnionych, jak i dla zwiększenia roli partnerów społecznych w zarządzaniu tym Funduszem.

Inna kwestia poruszona przez wiceministra Jacka Męcinę to aktywność instytucji ryku

pracy w regionach, która jest wykorzystana w zbyt małym stopniu. Jako największe wyzwania na przyszłość wskazał on: pomoc regionom, w których odbywa się intensywna restrukturyzacja, pomoc młodzieży w okresie tworzenia niewielkiej liczby nowych miejsc pracy, pomoc ludziom w wieku 50 plus, rodzicom wracającym na rynek pracy, aktywizację osób najbardziej od niego oddalonych, ale także instrumenty wspierania przedsiębiorczości.

Wracając do kwestii młodzieży, zaznaczył, że powinna być ona otaczana ochroną, gdyż „wkraczając na rynek pracy w okresie spowolnienia gospodarczego, ma szczególną trudność w przejściu z młodości do dorosłości, z okresu edukacji do pracy. Dlatego 36 proc. interwencji będzie kierowana do młodzieży wkraczającej na rynek pracy” – powiedział podczas konferencji CPS „Dialog” wiceminister pracy Jacek Męcina.

Kryzysowa marginalizacja. Doktor Piotr Broda-Wysocki z Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych zaznaczył, że czas spowolnienia gospodarczego sprzyja okresowi zawodowej i społecznej marginalizacji. Najtrudniej jest wówczas osobom zwykle defaworyzowanym, najuboż-

szym, które zawsze silniej odczuwają kryzysy. Wskazał jednak także grupy osób, które w przeszłości nie wyobrażały sobie, że mogą zaliczać się do wykluczonych, jak np. nauczyciele, pracownicy wyższych uczelni. Oznacza to, że wyższe kwalifikacje zawodowe uległy deprecjacji. Dotyczy to także ludzi młodych, dla których jest to szczególnie bolesne.

Przytoczył badania CBOS, według których 84 proc. badanych ocenia swoją sytuację na rynku pracy jako złą albo bardzo złą, a 46 proc. uznało, że w najbliższym czasie ich sytuacja ulegnie pogorszeniu. Są to oceny lepsze niż w 2002 r., ale znacznie gorsze niż w 2008 r. Ekspert zauważył, że pojęcie wykluczenia społecznego, marginalizacji i ubóstwa bardzo często są ze sobą utożsamiane, choć oznaczają co innego. Chociażby, odwracając je, na drugim biegunie wykluczenia jest włączenie, zaś ubóstwa – pewien poziom zamożności.

Postawił tezę, że wyjście z ubóstwa jest możliwe, ale nie za daleko. Oznacza to, że nawet jeżeli przezwyciężymy kryzys i wydobędziemy z ubóstwa część osób, to przy kolejnym spowolnieniu będą one najlepszymi kandydatami, aby ponownie w ubóstwo wpaść. „Jest to szczególnie groźne dla młodych, bo młody, ubogi człowiek raczej nie będzie rokował dobrą starością” – podsumował.

Statystyka zachęca do działania. Dane statystyczne dotyczące sytuacji na rynku pracy osób z niepełnosprawnością, młodych oraz w wieku 50 plus zaprezentowała Iwona Biały, naczelnik Wydziału Zasobów Pracy GUS, opierając się na Badaniach Aktywności Ekonomicznej Ludności Głównego Urzędu Statystycznego. Jak mówiła, współczynnik aktywności zawodowej w Polsce wynosi ok. 55 proc., choć dla kobiet jest o kilkanaście punktów procentowych niższy niż dla mężczyzn. Natomiast wskaźnik zatrudnienia dla populacji ogółem to ok. 50 proc. (58 proc. mężczyzn, 42 proc. kobiety). Stopa bezrobocia ogółem kształtuje się według badania GUS na poziomie ok. 10 proc. i w ostatnim czasie rośnie. Nie ma jednak szczególnie dużej dyspro-

porcji jeśli chodzi o trudności w znalezieniu pracy przez kobiety i mężczyzn.

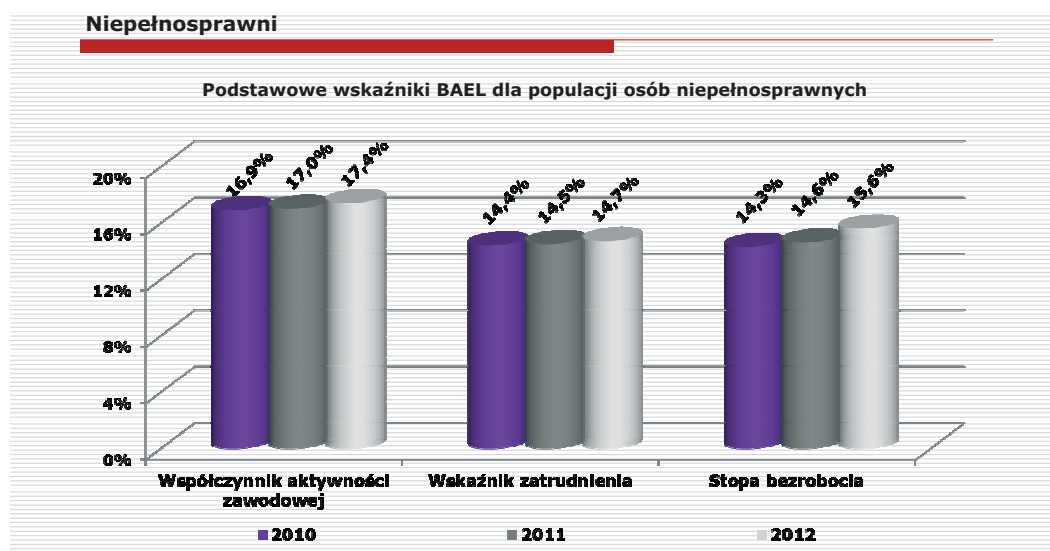
Najtrudniej jest znaleźć pracę osobom młodym, w wieku 15–24 lata. Najwięcej biernych zawodowo ma od 15 do 19 lat, ale w wypadku ponad 90 proc. z nich przyczyną owej bierności jest nauka. Podobnie jest w grupie mającej 20–24 lata, choć tu już pojawiają się również przyczyny opiekuńcze bierności, tj. wychowywanie dzieci. Stopa zatrudnienia w grupie ludzi młodych jest około dwukrotnie niższa niż w ogóle populacji, natomiast bezrobocia – prawie 2,5-krotnie wyższa.

67 proc. badanych przez CBOS młodych ludzi wybrało pracę w innym zawodzie, bo nie mogło znaleźć jej w zawodzie wyuczonym, wybrało pracę lepiej płatną. Znajdowali zatrudnienie głównie bezpośrednio u pracodawców, przez rodzinę lub znajomych. Powiatowy Urząd Pracy pojawiał się dopiero w okolicach czwartego miejsca. Pierwsze doświadczenie zawodowe zdobywali zwykle już po zakończeniu edukacji.

Badania CBOS dotyczące osób w wieku 24–34 lat dotyczyły także ich oczekiwań pierwszej pracy. Na czołowym miejscu (ponad 50 proc.) znalazło się wysokie wynagrodzenie. Kolejne zajęły: dobre warunki pracy, stabilizacja zawodowa, dogodne położenie w stosunku do miejsca zamieszkania. Tylko 10 proc. młodych nie miało żadnych oczekiwań wobec swojej pierwszej pracy.

Kolejna grupa badana to osoby niepełnosprawne. Większość z nich jest bierna zawodowo. Jednocześnie duża grupa jest gotowa do podjęcia pracy, ale z różnych przyczyn nie mogą jej znaleźć. Badania pokazały, że prawie 44 proc. niepełnosprawnych (biologicznie w wieku 15–64 lat) oceniło, że odczuwane przez nich dolegliwości mają lub mogą mieć wpływ na ograniczenie liczby godzin pracy. Ponad 50 proc. badanych oceniło, że ich niepełnosprawność ma lub może mieć wpływ na ograniczenie rodzaju pracy. Natomiast ok. 28 proc. dostrzegło wpływ niepełnosprawności na ograniczenie możliwości dotarcia do pracy i powrót z niej. Ponad 14 proc. niepełnosprawnych wskazało

Wykres1. Niepełnosprawni na rynku pracy w Polsce w latach 2010-2012



Źródło: Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności, Główny Urząd Statystyczny.

na konieczność pomocy innych osób przy wykonywaniu pracy, a 11 proc. na konieczność korzystania ze specjalnego wyposażenia lub adaptacji miejsca pracy. Największe problemy ze znalezieniem pracy miały osoby ze schorzeniami neurologicznymi oraz psychicznymi.

Jak podkreśliła prelegentka, znacznie częściej na trudności związane z wykonywaniem pracy wskazywali niepełnosprawni, którzy jej nie mieli. Dużo rzadziej artykułowali to w badaniu CBOS niepełnosprawni zatrudnieni.

Urzędy pracy potrzebują ludzi i środków. W opinii zastępcy dyrektora Urzędu Pracy m.st. Warszawy Lecha Antkowiaka urzędy pracy wiedzą, jak pracować z ludźmi znajdującymi się w trudnej sytuacji, ale nie mają do tego warunków. Liczba osób zarejestrowanych jako bezrobotne na warszawskim rynku pracy w 2008 r. wynosiła 20 tys., obecnie jest ich 55,5 tys. Natomiast liczba urzędników ich obsługujących zmniejszyła się w tym czasie o 12 proc. Jak zaznaczył prelegent, jest to normalna praktyka od ponad 20 lat. Dodał, że np. niezależnie od liczby niepełnosprawnych zarejestrowanych jako bezrobotni, urzędy pracy dostają tyle pieniędzy, ile jest w kasie PFRON.

Z Funduszu Pracy urzędy dostają zaś tyle, ile zechce dać minister finansów. W efekcie dziś urzędy pracy są w stanie obsłużyć skutecznie 10–15 proc. bezrobotnych.

Wskazał też wielokrotnie już omawiany problem związany ze zgłaszaniem się bezrobotnych do urzędów pracy tylko dla ubezpieczenia zdrowotnego. Nie są to osoby gotowe do podjęcia zatrudnienia, a mimo to przepisy nakazują urzędnikowi kierować ich do pracodawcy zgłaszającego wolne stanowiska. Potem okazuje się, że bezrobotny wcale pracować nie chce, a często nie jest nawet w stanie, mimo odmiennych deklaracji. W Warszawie takich bezrobotnych jest około połowa.

Prelegent zauważył również, że coraz więcej osób bezrobotnych ma wyższe wykształcenie. Obecnie na rynku warszawskim stanowią oni ok. 25 proc. zarejestrowanych w urzędach pracy. Coraz większe znaczenie zaczyna mieć status wyższej uczelni, a przede wszystkim zdobyty zawód. Kształcenie się na kierunkach humanistycznych, np. w zakresie marketingu czy politologii, zdaniem Lecha Antkowiaka, kieruje młodych ludzi prosto na listy bezrobotnych. Jednocześnie 32 proc. zarejestrowanych nie ma żadnych kwalifikacji. Skończyli szkołę

podstawową lub średnią i właściwie na nic nie mogą liczyć. Do tego nie chcą kończyć żadnych dodatkowych kursów. Mają ponad 30 lat i nie widzą dla siebie żadnej drogi zawodowej. Tacy ludzie wymagają szczególnej opieki doradców, ale tych w urzędach pracy brakuje. Obecnie mają oni dla takiej osoby 7 minut raz na 4–5 miesięcy.

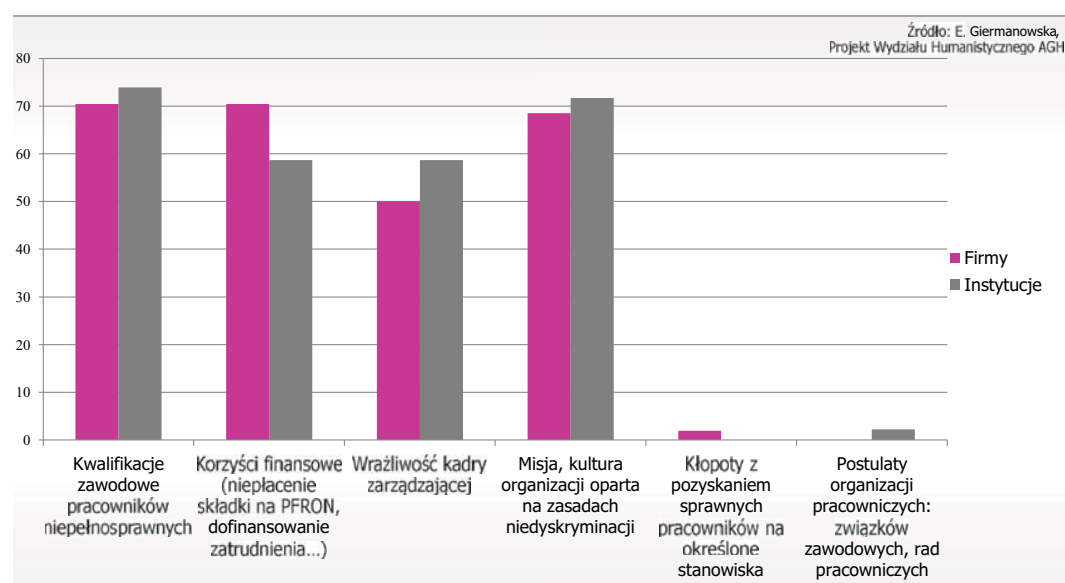
„Aby sytuacja na rynku pracy się poprawiła, potrzebne są dwie rzeczy: oferty pracy i ochota ludzi do pracy. Resztę nawet przy takich warunkach, w jakich funkcjonują obecnie polskie publiczne służby zatrudnienia, można załatwić. Warto zająć się ich prywatyzacją, ale także wykorzystać ogromny potencjał organizacji pozarządowych, które przy sprzyjających rozwiązaniach prawnych mogłyby zająć się np. takimi grupami, jak byli więźniowie czy kobiety powracające na rynek pracy” – podsumował Lech Antkowiak.

Pamiętajmy o niepełnosprawnych. Joanna Kotzian Manager – Employer Branding z firmy HRK SA mówiła o dobrych praktykach pracodawców w zatrudnianiu osób z niepełnosprawnością. Podała, że w Polsce głównym kryterium zatrudniania niepełnospraw-

nych jest opłacalność takiego rozwiązania. Są także firmy, które kiedyś były zakładami pracy chronionej albo koncerny międzynarodowe stosujące globalną politykę nastawioną na zatrudnianie pewnego procenta osób niepełnosprawnych. Natomiast firmy zachodnie cechuje większa świadomość. Wskazuje się tam na takie czynniki, jak starzenie się społeczeństwa, jego zróżnicowanie jeśli chodzi o stan zdrowia.

Co do sposobów rekrutacji niepełnosprawnych, to, jak podała Joanna Kotzian, zwykle same zgłaszają się one do pracodawców, ewentualnie korzystają z pomocy urzędów pracy lub organizacji pozarządowych. Jak zaznaczyła przedstawicielka HRK SA, polscy pracodawcy deklarują równe traktowanie, ale zwykle jest tak, że dane stanowisko jest już zagwarantowane dla osoby niepełnosprawnej. Rzadko zdarza się, że rekrutacja ma charakter otwarty i gdy zgłasza się osoba zdrowa oraz niepełnosprawna są tak samo traktowane. Natomiast na zachodzie firmy są dużo bardziej elastyczne przy dostosowywaniu obowiązków pracowniczych do możliwości danej osoby. Są tam też specjalne staże dla niepełnosprawnych czy programy edukacyjne wyrównujące szanse na rynku pracy.

Wykres 2. Powody zatrudniania niepełnosprawnych pracowników



Źródło: HRK SA, za: E. Giermanowska, Projekt Wydziału Humanistycznego AGH.

„Jeśli chodzi o zarządzanie pracownikiem, to w Polsce dominują deklaracje o równym traktowaniu, ale bardzo rzadko osoby niepełnosprawne w praktyce pełnią chociażby funkcje kierownicze” – powiedziała Joanna Kotzian.

Starsi – zbyt często za burtą. Problematykę aktywności zawodowej w wieku 50 plus omówił Michał Miguła z Urzędu Statystycznego w Bydgoszczy. Jak zaznaczył, liczba osób po 60. roku życia w Polsce będzie stale rosła. Dlatego szczególnie istotna jest aktywizacja osób w wieku 50 plus. Dotyczy to głównie kobiet, których aktywność jest szczególnie niska.

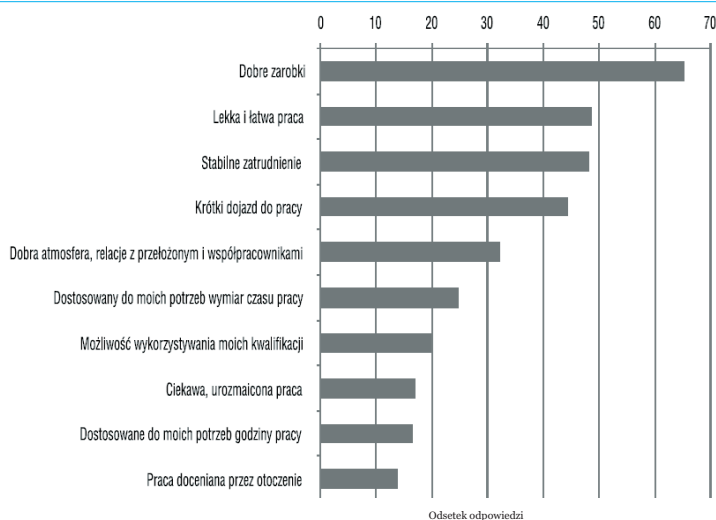
Zauważył, że wykształcenie jest głównym determinantem wydłużającym pozostawanie na rynku pracy po 50. roku życia. Im wyższe wykształcenie, tym dłuższy okres zatrudnienia. Dotyczy to także osób niepełnosprawnych.

Z przeprowadzonych badań wynika, iż 36,4 proc. osób mających ponad 50 lat oceniło swój stan zdrowia jako dobry lub bardzo dobry, 40 proc. jako średni, a 23,2 proc. jako zły lub bardzo zły. Samoocena stanu zdrowia zależała też od wykształcenia. Osoby z wykształceniem wyższym w ogóle nie wskazały, że ich zdrowie jest w złym stanie. Dużo gorsza jest też ocena stanu zdrowia przez biernych zawodowo i bez-

robotnych niż przez pracujących, i to jest przyczyna, dla której wielu z nich wycofuje się z rynku pracy zupełnie. Jako czynnik skłaniający od powrotu na rynek pracy starsi bezrobotni wskazali znalezienie zatrudnienia dobrze płatnego, ale już na drugiej pozycji wymieniali poprawę stanu zdrowia. Jako przyczynę bierności zawodowej, osoby starsze wskazywały natomiast sam wiek, a w następnej kolejności brak ofert pracy w okolicy zamieszkania, brak odpowiedniego wykształcenia i brak ofert pracy w zawodzie wyuczonym. Cechy stanowiska pracy, jakie niepracujące osoby starsze preferowały w badaniu, jako zachęcające je do podjęcia zatrudnienia to: dobre zarobki oraz lekka i łatwa praca.

Spółdzielnia wspierająca mamy. Praktycznych informacji na temat dylematów i postaw kobiet powracających na rynek pracy po urodzeniu dziecka dostarczyła Małgorzata Falis, prezes Spółdzielni Socjalnej MaM. Jest ona normalną firmą, ze wszystkimi tego konsekwencjami. Na początku działało w niej 16 kobiet, które albo były samotnymi matkami, albo nie miały pracy po urodzeniu dziecka. Zajmowały się ręczną produkcją biżuterii, a obecnie przedmiot ich działalności to haft, produkcja towarów znakowanych.

Wykres 3. Cechy stanowiska pracy preferowane przez niepracujących starsze osoby



Źródło: Wiśniewski, Z. (red. 2009. *Determinanty aktywności zawodowej ludzi starszych*. Toruń: „DOM ORGANIZATORA” s. 179.

Osoby długotrwale bezrobotne nie zagrażały długo miejsca w spółdzielni. W jej opinii trzeba pamiętać, że spółdzielnia to zwykła działalność, konkurująca na rynku, a jej sukces zależy od zaangażowania samych pracowników. Zaznaczyła, że warto skorzystać z refundacji, dopłat, rozmaitych klauzuli społecznych. Analizując rolę spółdzielni socjalnych, Małgorzata Falis wyraziła opinię, że jest to dobry pomysł na powrót na rynek pracy przez osoby, które już wcześniej się znały i znalazły się w podobnej sytuacji życiowej utrudniającej im dostęp do rynku pracy. Przy wykorzystaniu spółdzielni i dobrym własnym pomysłem na biznes mogą na ten rynek wrócić.

Wykluczenie na wiele sposobów. Pytania i opinie sformułowane podczas poszczególnych prezentacji stanowiły część panelu dyskusyjnego prowadzonego przez redaktor naczelną kwartalnika „Dialog” Annę Grabowską. Jak zaznaczyła na wstępie, wykluczenie społeczne jest pojęciem znacznie szerszym niż ubóstwo i dotyczy różnych sfer życia, w których obywatel nie może realizować swoich celów nie ze swojej woli. Podkreśliła niebezpieczeństwo poszerzenia grupy wykluczonych o kolejne kobiety, którym zabraknie liczby lat pracy do uzyskania najniższej emerytury ze względu na stopniowe wydłużanie od 2013 r. stażu emerytalnego. Wiele z nich zostanie pensjonariuszkami opieki społecznej, gdyż ich szanse na znalezienie pracy w tym wieku są niewielkie. Wskazała na problem emigracji ludzi młodych, wykluczonych z polskiego rynku pracy, rodzin z małymi dziećmi czy mieszkańców obszarów naszego kraju, gdzie bezrobocie jest już niemalże tradycją przekazywaną kolejnemu pokoleniu. Pytała o opinie w kwestii dotyczącej prezentacji partnerów społecznych i ich stanowisk w mediach, o potencjalne metody zmiany mentalności Polaków co do ambicji zawodowych, istotnych przede wszystkim w kontekście edukacji młodego pokolenia.

W opinii związkowców. Wiceprzewodniczący FZZ Zygmunt Mierzejewski powiedział, że związki są świadomie wykluczone

z mediów, a przez to w znacznym stopniu także ze świadomości społecznej, jako ci, którzy mają coś do zrobienia i swoje zadania statutowe z zaangażowaniem realizują. Gabriela Żelazna z Prezydium Zarządu Wojewódzkiego FZZ Województwa Dolnośląskiego wskazywała natomiast na problem osób starszych, które po utracie pracy nie mogą znaleźć zatrudnienia także w innym zawodzie niż dotychczasowy. Brakuje bowiem szkół dla dorosłych, a nawet, jeśli ktoś je skończy, dowiaduje się od pracodawcy, że brakuje mu wykształcenia. Nie wszyscy zaś potrafią założyć i prowadzić własną firmę, nawet mimo wsparcia finansowego.

Piotr Szumlewicz przypomniał, że OPZZ złożyło wnioski do zarządu telewizji publicznej w sprawie nieobecności ekspertów związkowych w programach informacyjnych. W odpowiedzi otrzymało jedynie dane co do udziału związków w programach publicystycznych. Dodał, że eksperci pracodawców często podpisują się w telewizji jako niezależni ekonomiści, komentarze dziennikarzy są zaś dla związków jednostronnie nieprzychylnie. Ekspert OPZZ powiedział również, że w Polsce brakuje uniwersalnych świadczeń społecznych, programów dla długotrwale bezrobotnych, dla głęboko wykluczonych.

„Żeby przeciwdziałać stygmatyzowaniu ludzi, potrzebny jest najpierw program kompleksowy przeciwdziałający jakimkolwiek ubóstwu, w tym głębokiemu” – argumentował.

Odnosił się też do kwestii pomocy ludziom starszym, o czym się niemal w ogóle nie mówi. Tymczasem kosztuje to kilka tysięcy złotych miesięcznie, a publicznej opieki w zasadzie nie ma. Jeśli zaś chodzi o niepełnosprawnych, to programy pomocowe dla nich mają charakter grantowy i pozwalają zatrudnić najwyżej kilkanaście osób, co zupełnie nie rozwiązuje samego problemu.

Zdaniem pracodawców. Doktor Monika Gładoch w imieniu Pracodawców RP powiedziała, że w Polsce jest problem zarządzania wiekiem, którego rozwój mógłby ograniczyć



Fot. CPS „Dialog”

Na zdjęciu od lewej: Zygmunt Mierzejewski (FZZ), Joanna Kotzian (HRK SA), Anna Grabowska (kwartalnik „Dialog”), Lech Antkowiak (Urząd Pracy m.st. Warszawy), Jacek Męcina (sekretnarz stanu w MPiPS).

wykluczenie osób starszych. Zaznaczyła jednak, że jest to problem przede wszystkim państwa. 97 proc. naszych firm to bowiem firmy małe i to głównie one tworzą miejsca pracy. To właśnie je należy przekonać do zatrudniania osób w wieku 50 plus, a teraz już nawet 60 plus.

Praktyka w ocenie przedstawicielki Pracodawców RP jest dwojaka. Ci, którzy pracują, mają dla pracodawców dużą wartość. Ci jednak, którzy zatrudnienie tracą, w zasadzie nie mają szans na ponowne zatrudnienie gdzieś indziej. Powody tego są różne. Część starszych osób oczekuje, że praca ma być lekka i łatwa, zwykle nie wierzą też w takie elastyczne formy zatrudnienia jak np. telepraca. Ekspertka zauważyła też, że przedsiębiorcy nie wiedzą o państwowych programach 50 plus czy 60 plus. Co najwyżej orientują się, że przysługują im ulgi w składkach na Fundusz Pracy czy Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Dominika Staniewicz reprezentująca Business Centre Club, odnosząc się do problemu aktywizacji zawodowej, powiedziała, że jest to kwestia mentalności roszczeniowej naszego społeczeństwa, a nie systemu czy programów. Dotyczy to także kobiet w ciąży, które swój stan wykorzystują, by iść na zwolnienie.

Mówiąc o programach 50 plus, przypomniała, że zgodnie z prawem pracodawcom nie wolno poinformować tej grupy pracowników, że jest to skierowane właśnie do nich, by nie zostać posądzonym o dyskryminację innych.

Mówiąc o niepełnosprawnych, Dominika Staniewicz podkreśliła konieczność zdefiniowania niepełnosprawności i uporządkowania tej kwestii. Zbyt wiele osób stara się bowiem jej zdaniem o grupę niepełnosprawności tylko po to, by brać zasiłek.

Ewelina Pietrzak z PKPP Lewiatan przypomniała, że jej organizacja stale sprzeciwia się wykluczeniu kobiet z rynku pracy. Przeciwdziałała się więc także m.in. wydłużeniu do roku urlopu macierzyńskiego. Dodała, że młode matki, które dopiero weszły na rynek pracy, zdają sobie sprawę, że raczej nie mogą sobie pozwolić na długi urlop macierzyński. Myślą więc raczej o żłobku czy opiece mamy, a gdy to okazuje się niedostępne, odkładają macierzyństwo na później.

Zdaniem przedstawicieli pracodawców sama młodzież musi tak myśleć o swojej przyszłości, w takich kierunkach się edukować i sama starać się o zdobycie doświadczenia, by już na starcie nie znaleźć się w grupie wykluczonych.

Dominika Szaniawska

NOTY O AUTORACH

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. Absolwentka Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych oraz Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Pisała m.in. do „Rzeczypospolitej” i Polskiej Agencji Prasowej. Ekspert Trójkątnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych w zakresie dialogu społecznego i doradca ds. społeczno-prawnych FZZ. Autorka książek i poradników z zakresu VAT, opodatkowania pracy i działalności gospodarczej pracujących za granicą, europejskich rad zakładowych. Redaktor naczelna kwartalnika „Dialog”.

BOGDAN GRZYBOWSKI – ekspert Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych. Zajmuje się polityką rynku pracy. Członek Naczelnej Rady Zatrudnienia przy Ministrze Pracy i Polityki Społecznej, Zespołu Komisji Trójkątnej ds. Polityki Gospodarczej i Rynku Pracy. Autor opracowań z zakresu transpozycji i implementacji legislacji Unii Europejskiej. Współautor publikacji naukowych „Wymiar społeczny członkostwa Polski w Unii Europejskiej”, „Ekonomia pracy – wyzwania procesu transformacji ustrojowej”.

LUCYNA MACHOL-ZAJDA – dr, adiunkt w Zakładzie Zatrudnienia i Rynku Pracy Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych w Warszawie, sekretarz naukowy w KNoPiPS PAN. Zajmuje się problematyką rynku pracy, czasem pracy i jego organizacją, społeczno-ekonomicznymi uwarunkowaniami wprowadzania elastycznych i nietypowych form zatrudnienia i czasu pracy, zagadnieniami ICT i możliwościami ich wykorzystania w pracy, wykluczeniem informacyjnym, work-life balance, family freandly employment, dialogiem społecznym. Realizowała wiele krajowych i międzynarodowych projektów, jako ekspert krajowy podczas realizacji IW EQUAL brała udział w szkoleniach pracodawców, pracowników, przed-

stawicieli związków zawodowych, pracowników administracji. Autorka kilkudziesięciu publikacji, w tym monografii, artykułów, poradników i ekspertyz.

JACEK MĘCINA – dr hab., prawnik, politolog i polityk społeczny, absolwent Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych oraz Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Od 1993 r. pracownik naukowy Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW, adiunkt w Instytucie Polityki Społecznej. Sekretarz stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, członek Trójkątnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, przewodniczący Rady Dyrektorów Personalnych. Członek Rady Ochrony Pracy przy Sejmie RP, mediator z listy Ministra Pracy i Polityki Społecznej, aktywny uczestnik negocjacji w zakresie zbiorowych stosunków pracy na szczeblu zakładowym. Członek Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej, Stowarzyszenia Prawa Pracy oraz Stowarzyszenia Societas Humboldtiana Polonorum.

BARBARA SURDYKOWSKA – asystentka w Katedrze Prawa Pracy Uniwersytetu im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, autorka wielu artykułów poświęconych problematyce rynku pracy i europejskiego dialogu społecznego, ekspert Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” i członek Zespołu Problemowego TK ds. Prawa Pracy i Układów Zbiorowych.

KATARZYNA ŻUKROWSKA – prof. zw. dr hab., kierownik Katedry Bezpieczeństwa Międzynarodowego Szkoły Głównej Handlowej, politolog, specjalista w zakresie międzynarodowych stosunków gospodarczych; autorka licznych publikacji z tej dziedziny.

ZBIGNIEW ŻUREK – wiceprezes Business Centre Club, członek Trójkątnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, przewodniczący Zespołu ds. Rozwoju Dialogu Społecznego TK, wiceprzewodniczący Rady Ochrony Pracy przy Sejmie RP. Odznaczony Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski za wybitne zasługi w działalności na rzecz rozwoju gospodarki narodowej oraz społeczeństwa obywatelskiego.

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, projektor



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.

