

Rozwój holdingów a dialog i odpowiedzialność w stosunkach pracy

PAWEŁ CZARNECKI 3

W polskim prawie brak jest wyraźnej podstawy prawnej pozwalającej na obciążenie spółki dominującej zobowiązaniami spółki zależnej. Większość przedstawicieli doktryny uważa, że odpowiedzialność wspólnika jest możliwa, jednak jako jego własna odpowiedzialność deliktowa.

Wsparcie aktywności zawodowej osób starszych

ŁUKASZ ARENDT 24

Skłonność pracowników w wieku 45+ do wydłużania aktywności zawodowej jest ograniczona – dość rzadko chcieliby oni pracować po osiągnięciu wieku emerytalnego. Tendencja ta zmniejsza się w miarę zbliżania się do tej granicy wieku. Czynnikiem, które wpływają na podjęcie pozytywnej w tym zakresie decyzji są względy ekonomiczne.

Ochrona miejsc pracy w okresie spowolnienia gospodarczego

GRAŻYNA SPYTEK-BANDURSKA 51

Subsydiowanie istniejących miejsc pracy jest rodzajem prewencyjnego przedsięwzięcia, które pomaga przetrwać pracodawcom przejściowe trudności ekonomiczne oraz utrzymać dotychczasowy stan zatrudnienia. Lepiej i taniej jest udzielać zapobiegawczo pomocy finansowej, aby nie dopuszczać do zwolnień pracowników, niż później wydatkować znacznie większe kwoty na świadczenia socjalne dla bezrobotnych i instrumenty ich aktywizacji zawodowej.

Zapewnienie dobrobytu poprzez dialog społeczny

RENATA GÓRNA, ANNA GRABOWSKA 64

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.mojduszka@cpsdialog.pl

Korekta: Olga Karolinczak

Łamanie i druk:

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

Nadesłane teksty podlegają recenzji.

SPIS TREŚCI

Ex cathedra

- 3 Rozwój holdingów a dialog i odpowiedzialność w stosunkach pracy
PAWEŁ CZARNECKI
- 9 Skutki socjalizacji w Parlamencie Europejskim
TOMASZ G. GROSSE
- 14 Outsourcing – przekazanie zadań poza firmę
ADAM PIETRASIK, AGATA ZACZEK
- 24 Wsparcie aktywności zawodowej osób starszych
ŁUKASZ ARENDT
- 29 Sygnaliści – dla jednych aktywni społecznicy, dla innych donosiciele
ANNA WOJCIECHOWSKA-NOWAK

Okiem partnerów

- 35 Opinie partnerów społecznych w sprawie składek od umów o dzieło
ANNA GRABOWSKA
- 44 Poszerzenie oskładkowania w sondażu przedsiębiorców
ANNA GRABOWSKA
- 46 Nikt nie ma monopolu na rację
ZBIGNIEW ŻUREK
- 51 Ochrona miejsc pracy w okresie spowolnienia gospodarczego
GRAŻYNA SPYTEK-BANDURSKA
- 59 Gwarancja prawa do rokowań zbiorowych
BARBARA SURDYKOWSKA

- 64 Zapewnienie dobrobytu poprzez dialog społeczny
RENATA GÓRNA, ANNA GRABOWSKA

Dialog i życie

- 74 Kalendarium dialogu – rozmowy trójstronne i autonomiczne
ANNA GRABOWSKA
- 79 Kalendarium dialogu – na konferencjach i seminariach
DOMINIKA SZANIAWSKA
- 81 Dekada Polski w Unii Europejskiej – kto i ile zyskał na integracji?
ADAM MACIEJEWSKI
- 86 Wymiary (nie)zależności osób starszych na rynku pracy
DOMINIKA SZANIAWSKA
- 91 Błaski i cienie elastycznego zatrudnienia
ADAM MACIEJEWSKI
- 96 Praca i życie rodzinne – czy i dlaczego musimy wybierać?
ANNA GRABOWSKA
- 104 Samotne rodzicielstwo w Polsce i Europie
DOMINIKA SZANIAWSKA
- 109 Bezpieczna emerytura – OFE czy ZUS?
ADAM MACIEJEWSKI
- 115 Wpływ elastycznych form zatrudnienia na aktywność zawodową osób w wieku 45+
DOMINIKA SZANIAWSKA

S Z A N O W N I P A Ń S T W O



Anna Grabowska
Redaktor naczelna

Wydając pierwszy numer kwartalnika „Dialog” w 2014 r., nie można powiedzieć, że wchodzimy w niego z nową nadzieją, choć ta – rzecz jasna – umiera ostatnia. Impas w polskim dialogu społecznym trwa. Zawieszenie przez związki zawodowe pracy w Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego nadal pozostaje faktem. Trwają wprawdzie prace zespołu roboczego, którego celem jest przygotowanie zmian instytucjonalnych, także dotyczących zasad prowadzenia rozmów między partnerami i stroną rządową, jednak trudno przewidzieć ich szczęśliwy finał.

Trzy reprezentatywne centrale związków zawodowych chcą niezależności Trójstronnej Komisji od aktualnej władzy, jej samodzielnego budżetu, konsultacji w miejsce dotychczasowego opiniowania projektów, upubliczniania na bieżąco prac nowo powołanego ciała dialogu, któremu proponują nadać też nową nazwę.

Pracodawcy również oceniają dotychczasową formułę i zasady prowadzenia dialogu jako nieskuteczne i wymagające szybkiej korekty. Mają jednak zastrzeżenia do kwestii zwiększenia stopnia decyzyjności gremiów dialogu, wskazując na bezzwzględną przynależność uprawnień władczych do rządu. Nie akceptują propozycji związkowych co do reprezentatywności organizacji pracodawców, choć deklarują gotowość do rozmów na ten temat, podobnie jak w przypadku reprezentatywności związków zawodowych. Pracodawcy nie chcą też jednoznacznie przekreślić dotychczasowego dorobku Trójstronnej Komisji, co ich zdaniem uzasadnia, być może, pozostawienie dotychczasowej jej nazwy.

Jednocześnie związkowi liderzy podkreślają, że nadal czekają na krok ze strony rządowej na spotkanie z premierem, na pokazanie przez przedstawicieli rządu, że są oni gotowi na poprawę kultury dialogu społecznego w Polsce. Liderzy organizacji pracodawców też są na takie spotkanie gotowi.

W tym samym czasie mamy do czynienia z interesującą sytuacją, w której przedstawiciele wszystkich partnerów społecznych pojawiają się

na zwoływanych w resortach spotkaniach dotyczących rozmaitych kwestii społeczno-gospodarczych, takich jak np.: Strategia 2020, problemy branży energetycznej czy kolei, kwestie zmian w systemie emerytalnym, waloryzacja rent i emerytur czy problemy rynku pracy. W ten sposób zaczyna się toczyć niejako „dialog zastępczy”. Pracodawcy ocenili to już jako wzmocnienie pozycji związków zawodowych, zaś związkowcy – jako niezbędne rozmowy, bo na tematy szczególnie ważne dla ich członków.

W tym samym czasie w niektórych województwach odbywają się posiedzenia WKDS-ów bez udziału strony związkowej, na których omawiane są istotne dla regionu i lokalnego rynku pracy decyzje. Związkowcy pojawiają się natomiast na spotkaniach z władzami samorządowymi, nierzadko poruszając te same kwestie, o których nie rozmawiają w gremiach dialogu, jakim na ich terenie jest właśnie WKDS. Uczestniczą też w pracach innych instytucji z tego obszaru.

Z tego wszystkiego można chyba wysnuć jeden wniosek: wszyscy czują, że dialog w polskiej przestrzeni publicznej jest potrzebny, a po latach funkcjonowania jego instytucji – wręcz niezbędny. Zarówno pracodawcy, jak i związki zawodowe nie akceptują jego mankamentów, rozumieją, że część jego rozwiązań przez lata się zdewaluowała. Obie strony coś więc łączy. Jest to chęć zmian, choć proponują ich różny zakres.

Warto w tym wszystkim pamiętać słowa przedstawicieli instytucji unijnych, podkreślających znaczenie porozumienia, konsensusu – szczególnie w dobie trudności rynkowych, wysokiego bezrobocia, rosnącej biedy dzieci i rodzin, braku perspektyw dla młodych, a także stojących również przed naszą gospodarką wyzwań rozwojowych.

Trzeba zatem walczyć o dialog. Jeśli nawet – jak ogłoszono – „umarła” dotychczasowa Komisja Trójstronna, to nie „zabiło” to przecież tkwiących w jej wszystkich uczestnikach pokładów zwykłej ludzkiej empatii, zdolności rozumienia cudzych racji, wiary w to, że można ustąpić o krok, robiąc miejsce dla partnera.

Ostatnią bronią pracowników przeciwko nadużyciom związanym z możliwością podziału jednolitego organizmu gospodarczego na szereg formalnie odrębnych podmiotów może być unoszenie zasłony osobowości prawnej i sięganie do odpowiedzialności spółki dominującej



Paweł Czarnecki

Rozwój holdingów a dialog i odpowiedzialność w stosunkach pracy

Pracodawca to dziś często podmiot będący elementem większego organizmu gospodarczego działający pod jednolitym kierownictwem, który składa się z wielu odrębnych osób prawnych. Takie grupy przedsiębiorców odgrywają coraz większą rolę w kształtowaniu procesów gospodarczych¹, zaś tendencja do tworzenia różnego rodzaju ugrupowań integracyjnych jest jednym z ważniejszych procesów występujących w gospodarce rynkowej². Z badań wynika, że jedna czwarta miejsc pracy w Polsce w sektorze przedsiębiorstw niefinansowych przypada na podmioty zorganizowane w grupy, a podmioty te generują ponad 50 proc. przychodów z całej działalności gospodarczej w Polsce³.

Przynależność pracodawców do tego rodzaju struktur holdingowych, określanych mia-

nem grup spółek, koncernów albo holdingów, rodzi dla prawa pracy szereg teoretycznych i praktycznych problemów. Liczba komplikacji jest niemal nieograniczona. Obejmują one kwestie związane z rozliczaniem czasu pracy, urlopem wypoczynkowym, obliczaniem stażu pracy itp. Tego rodzaju sytuacje wywierają szczególnie istotny wpływ na zagadnienie dialogu oraz odpowiedzialności w stosunku pracy.

Ważnym motywem podziału przedsięwzięcia gospodarczego tworzącego określoną całość na wiele odrębnych podmiotów jest dążenie do najkorzystniejszej z punktu widzenia całego ugrupowania alokacji ryzyka i odpowiedzialności. Przykładowo rozdzielenie przedsiębiorstwa stanowiącego kopalnię na dwie spółki kapitałowe, z których jedna zatrudniałaby pracowników i prowadziła wydobywanie, a druga pozostawałaby właścicielem całego majątku, może skutkować tym, że całe ryzyko związane z zatrudnianiem personelu zostałoby skupione w spółce pozbawionej majątku. W takim przypadku np. w razie zaistnienia masowego wypadku przy pracy spółka będąca pracodawcą, w obliczu wysuwanych wobec niej roszczeń, szybko stawałaby się niewypłacalna⁴. Zasoby skumulowane w drugiej spółce takiego górniczego holdingu pozostawałyby nienaruszone.

Jeżeli chodzi o problematykę dialogu, to należy zauważyć, że w strukturze holdingowej dochodzi do swoistego zafałszowania roli pracodawcy. Staje się nim (a tym samym partnerem w dialogu) nie ten, kto rzeczywiście podejmuje decyzje, lecz często pozbawiona faktycznie istotnych kompetencji decyzyjnych „spółka córka” i jej zarząd. W kontekście zbiorowego prawa pracy można wskazać, że zagrożeniem jest to, że zarządzanie osobowością prawną w ramach grupy kapitałowej może skutkować sytuacją, w której przedmiotem zarządzania będą stawały się stosunki przemysłowe. Spadek siły związków zawodowych w warunkach dokonujących się zmian może wynikać między innymi stąd, że podział przedsiębiorstwa na odrębne pod względem prawnym jednostki skutkuje wyodrębnianiem poszczególnych grup pracowników o częściowo sprzecznych interesach i ułatwia przeciwstawianie ich sobie, chociażby na skutek działań dezinformacyjnych (*divide et impera*)⁵.

Rozwiązania w zakresie prawa pracy.

Rozwój ugrupowań integracyjnych przedsiębiorców rodzi różnorodne komplikacje dla prawa pracy. Różnie też można te problemy rozwiązywać. Takimi sposobami są np.: możliwość wykorzystania w prawie pracy koncepcji unoszenia zasłony osobowości prawnej oraz możliwe znaczenie dla zarysowanych problemów rozwoju regulacji prawnych, które zdają się dążyć do upodmiotowienia spółki dominującej w zbiorowych stosunkach pracy.

Unoszenie zasłony osobowości prawnej polega na pominięciu przez orzekający w sprawie sąd fundamentalnej dla istoty spółek kapitałowych zasady, że wspólnik nie może zostać pociągnięty do odpowiedzialności za zobowiązania spółki kapitałowej. Koncepcja ta obecna jest przede wszystkim w praktyce sądów amerykańskich. Bogaty zbiór spraw, w których została ona zastosowana, oraz duże zainteresowanie badaczy prawa omawianą koncepcją sprawiły, że stała się ona przedmiotem wielu interesujących wypowiedzi doktryny.

Wykorzystywanie koncepcji przebijania zasłony osobowości prawnej w USA w celu po-

prawy sytuacji pracowników początkowo miało związek z problematyką zbiorowych stosunków pracy. Omawiana koncepcja była odpowiedzią na działania pracodawców mające na celu uchylene się od porozumień zbiorowych. Otóż zdarzało się, że pracodawcy związani porozumieniami zbiorowymi skłonni byli zakładać nowe spółki, po to, aby za ich pomocą prowadzić równoległą działalność (np. na innym rynku) albo po to, aby nowa spółka stopniowo przejmowała działalność spółki poprzedniej, związanej porozumieniem. Zastosowanie tej koncepcji w pierwszym przypadku prowadziło do uznania kilku spółek za pojedynczego pracodawcę do celów zbiorowych stosunków pracy. Umożliwiało to związkowi funkcjonującemu w pierwszej spółce prowadzenie rokowań zbiorowych celem zawarcia porozumienia zbiorowego odnoszącego się do pracowników drugiej spółki oraz dawało mu możliwość podejmowania akcji zbiorowych przeciwko drugiej spółce. W sytuacji, w której nowa spółka była zawiązywana po to, aby stopniowo przejąć majątek i klientów pierwszej omawiana koncepcja umożliwiała przypisanie nowej spółce obowiązków wynikających z porozumienia zbiorowego, którego stroną była poprzednia spółka⁶.

Warunki zastosowania koncepcji przebijania zasłony osobowości prawnej wypracowane na potrzeby zbiorowych stosunków pracy były stosowane również w sprawach dotyczących indywidualnych pracowników. Przesłanki te przybierały różną postać w zależności od konkretnych okoliczności sprawy. Są to m.in.: obecność „wspólnego właściciela” obu spółek lub silne powiązania kapitałowe między spółkami, istnienie wspólnych pracowników lub kadry zarządzającej, silne powiązania dotyczące księgowości, niedokapitalizowanie nowej spółki, przedstawicielstwo wzajemne obu podmiotów, istnienie wspólnego ośrodka decyzyjnego w sprawach bieżącej działalności oraz zatrudniania pracowników, sytuacja, w której działania spółki zależnej miały swoje ostateczne przyczyny w decyzjach spółki dominującej⁷.

Według polskiej doktryny i orzecznictwa panuje w zasadzie zgoda, że w naszym pra-

wie brak jest wyraźnej podstawy prawnej pozwalającej na obciążenie spółki dominującej zobowiązaniami spółki zależnej⁸. Większość przedstawicieli doktryny uważa, że odpowiedzialność wspólnika jest możliwa, jednak jako jego własna odpowiedzialność deliktowa⁹. SN do omawianej koncepcji podchodzi równie krytycznie (wyrok z 24 listopada 2009 r., V CSK 169/09)¹⁰.

Konstatacja, że w Polsce całkowicie odrzucona jest możliwość zastosowania koncepcji przebijania zasłony osobowości prawnej byłaby jednak zbyt stanowcza. Niektórzy autorzy sugerują możliwość zastosowania doktryny unoszenia zasłony osobowości prawnej w szczególnych przypadkach¹¹. Podaje się, że do tego celu mógłby służyć art. 5 Kodeksu cywilnego, w którym uregulowana jest kwestia nadużywania prawa podmiotowego. Zwolennik tej koncepcji, A. Szumański, sugeruje, że odpowiedzialność wspólnika spółki kapitałowej mogłaby powstać wskutek podważenia norm zapisanych w art. 151 § 4 k.s.h. i art. 301 § 5 k.s.h. oraz w art. 151 § 3 k.s.h. i 301 § 4 k.s.h., z których wynika zasada ograniczonej odpowiedzialności wspólników spółek kapitałowych. A. Szumański wskazuje jednak na słabości takiego rozwiązania. Otóż art. 5 k.c. musiałby tu być wykorzystany do akcji zaczepnej, co jest sprzeczne z powszechnie przyjmowaną funkcją tego przepisu¹². Przychylnie nastawienie do omawianej koncepcji zasygnalizował SN w orzeczeniu dotyczącym normatywnego charakteru tzw. pakietów socjalnych zawieranych z przyszłym inwestorem strategicznym¹³.

Można zatem sformułować argumenty przemawiające za zastosowaniem koncepcji przebijania zasłony osobowości prawnej w prawie pracy, odwołując się do szczególnej natury stosunku pracy. Otóż niektóre cechy więzi prawnej istniejącej między pracodawcą a pracownikiem

sprawiają, że stosunek pracy różni się istotnie od stosunków prawnych prawa cywilnego. W efekcie przyjęcie omawianej koncepcji w prawie pracy może korzystać z głębszego uzasadnienia niż w przypadku prawa cywilnego, gdzie koncepcja ta jest w zasadzie odrzucana.

W pierwszej kolejności wskazać wypada na ważną dla prawa pracy kwestię uczestniczenia pracowników w zbiorowym przedsięwzięciu zarządzanym przez określone centrum decyzyjne. To obecność owego centrum koordynującego działania szeregu osób jest jednym z podstawowych źródeł podporządkowania pracowników, istniejącej między nimi hierarchii oraz występujących współzależności. Ono sprawia, że pracownicy identyfikują się jako części pewnej całości. Podział organizmu gospodarczego na szereg odrębnych podmiotów pozostaje w pewnym dysonansie z sytuacją dla prawa pracy modelową. Dostrzeganie tej sprzeczności może skłaniać do zastosowania w prawie pracy koncepcji unoszenia zasłony osobowości prawnej.

W tym kontekście warto odnotować zjawisko tzw. kodeksów dobrych praktyk, które nierzadko obejmują całe zgrupowania przedsiębiorców. Jedną z funkcji tego rodzaju dokumentów jest podkreślanie tego, co podział ugrupowania integrującego na szereg odręb-

nych prawnie podmiotów zdaje się zamazywać, mianowicie gospodarczą jedność całego organizmu gospodarczego. W tym przypadku działania te podejmowane są przez samych pracodawców, którzy odczuwają potrzebę uświadamiania pracownikom, że złożona struktura prawna organizacji, na rzecz której świadczą pracę, ma charakter konwencyjny.

Dalej należy zwrócić uwagę, że ustawowa regulacja stosunku pracy pomyślana jest tak, aby zatrudnienie stanowiło dla pracownika oparcie i dawało mu bezpieczeństwo socjalne. Rola pracodawcy – przewidziana w przepisach

Unoszenie zasłony osobowości prawnej polega na pominięciu przez orzekający w sprawie sąd zasady, że wspólnik nie może zostać pociągnięty do odpowiedzialności za zobowiązania spółki kapitałowej. Idea ta obecna jest przede wszystkim w praktyce sądów amerykańskich.

prawa pracy – polega między innymi na tym, aby zapewniał on pracownikom ochronę przed różnego rodzaju ryzykami socjalnymi. Aby pracodawca mógł spełniać rolę miejsca repartycji ryzyka, musi on odznaczać się pewną wielkością. W tym kontekście znowu jest widoczne, że podział jednego organizmu gospodarczego na szereg małych jednostek ma inne znaczenie dla cywilnoprawnych kontrahentów, a inne dla pracowników. Zasada ryzyka pracodawcy to więc kolejna modelowa cecha stosunku pracy, która zdaje się przemawiać za większą dopuszczalnością zastosowania koncepcji unoszenia zasłony osobowości prawnej właśnie w sprawach z zakresu prawa pracy.

Kolejnym argumentem przemawiającym za możliwością zastosowania w prawie pracy omawianej koncepcji jest to, że prawo pracy tradycyjnie silnie oddziaływało na autonomię podmiotów prawa prywatnego. Nagromadzenie w prawie pracy norm (jednostronnie) bezwzględnie wiążących oraz występująca tu administracyjnoprawna metoda regulacji sprawia, że prawo pracy umieszczano czasem na granicy prawa prywatnego i prawa publicznego. W tym sensie model relacji między pracownikiem a pracodawcą ma charakter normatywny. Możliwość ingerowania w ten model poprzez wykorzystywanie swobody istniejącej w prawie cywilnym można by uznać za pewną niespójność systemową. Dysonans występujący między skutkami korzystania z cywilnoprawnej swobody kreacji osób prawnych a ustawowym modelem relacji między pracownikiem a pracodawcą może więc sprzyjać dopuszczeniu omawianego rozwiązania w sprawach z zakresu prawa pracy.

Przeciwko dopuszczeniu zastosowania omawianej koncepcji przemawiają jednak również niebagatelne racje. Podstawowa wątpliwość wiąże się z tym, że możliwość tworzenia osób prawnych, samodzielnie odpowiadających za

swoje zobowiązania, jest bardzo ważnym elementem swobody działalności gospodarczej. Prawo pracy nie wydaje się właściwą dziedziną do ingerowania – chociażby w drodze praktyki sądowej – w sposób dopuszczalnego organizowania się przedsiębiorstw. Trzeba pamiętać, że kwestia podmiotowości oraz alokacji odpowiedzialności w ramach grup spółek jest domeną prawa cywilnego, tudzież handlowego. W naukach badających te gałęzie prawa znajdujemy silnie ugruntowane poglądy, które trudno jest podważyć racjami wypływającymi z prawa pracy.

Przeciwko dopuszczeniu zastosowania w prawie pracy konstrukcji unoszenia zasłony osobowości prawnej przemawia również narastający od kilkunastu lat problem z demarkacją

W polskim prawie brak jest wyraźnej podstawy prawnej pozwalającej na obciążenie spółki dominującej zobowiązaniami spółki zależnej. Większość przedstawicieli doktryny uważa, że odpowiedzialność wspólnika jest możliwa, jednak jako jego własna odpowiedzialność deliktowa.

stosunku pracy oraz rozpoznań zatrudnienia cywilnoprawnego. Taka sytuacja nie sprzyja przyjmowaniu w prawie pracy radykalnych rozwiązań. Dopuszczenie zastosowania koncepcji unoszenia zasłony osobowości prawnej w prawie pracy mogłoby jedynie zniechęcić pracodawców do stosowania umowy o pracę i pogłębić różnice między sytuacją osób świadczących pracę na podstawie stosunku pracy a sytuacją tych osób, które świadczą pracę w oparciu o inne podstawy prawne.

Za istotną słabość omawianego rozwiązania należy uznać również to, że jego wykorzystanie możliwe jest jedynie w drodze wytoczenia odpowiedniego powództwa. Ten sposób gwarantowania realizacji praw pracowniczych obciążony jest licznymi niedoskonałościami. Można oczekiwać, że jedynie niewielka część pracowników byłaby na tyle zdeterminowana, aby prowadzić długotrwałą i obciążoną ryzykiem porażki walkę przed sądem. Co więcej, paradoksalnie, z sądowego dochodzenia praw rezygnują zazwyczaj te grupy pracownicze, które potrzebują szczególnej ochrony. Ewentualne trudności potęgowałby fakt, że w obec-

nych warunkach gospodarczych spółka dominująca z dużym prawdopodobieństwem będzie podmiotem zagranicznym.

Powyższe argumenty nie podważają walorów koncepcji przebijania zasłony osobowości prawnej jako rozwiązania ekstraordynaryjnego, zarezerwowanego dla przypadków o szczególnym ciężarze gatunkowym.

Regulacje w sprawie spółki dominującej.

W literaturze zagranicznej wskazuje się, że zakres zainteresowania prawa pracy w toku jego historycznego rozwoju stale się zmieniał i obejmował coraz to wyższe poziomy, począwszy od poziomu zakładu pracy (miejsce zetknięcia pracy ze środkami produkcji), aż do poziomu grupy spółek¹⁴.

W linię regulacji przenoszących zainteresowanie prawa pracy na poziom spółki dominującej wpisują się dyrektywy: o europejskich radach zakładowych¹⁵, o transferze przedsiębiorstw¹⁶, o zwolnieniach grupowych¹⁷, dyrektywa uzupełniająca statut spółki europejskiej w odniesieniu do uczestnictwa pracowników¹⁸ oraz inne dyrektywy nawiązujące do rozwiązań tej ostatniej, tj. dyrektywa w sprawie transgranicznego łączenia się spółek kapitałowych¹⁹ i dyrektywa uzupełniająca statut spółdzielni europejskiej w odniesieniu do zaangażowania pracowników²⁰. Legislacja ta uwzględnia umiędzynarodowienie działalności gospodarczej i komplikację struktury prawnej podmiotów gospodarczych²¹.

Jeżeli pojęcie regulacji pojmiemy szerzej i uwzględnimy w nim zmieniające się orzecznictwo sądowe, to w tym kontekście należałoby umieścić również upodmiotowienie spółki dominującej w zbiorowych stosunkach pracy związane z obecną w orzecznictwie Sądu Najwyższego koncepcją pracodawcy konstytucyj-

nego. Chodzi w szczególności o uchwałę Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z 23 maja 2006 r.²². W zagadnieniu prawnym, które zostało przedstawione rozszerzonemu składowi Sądu Najwyższego, chodziło o charakter prawny porozumienia zawartego pomiędzy przyszłym nabywcą akcji spółki kapitałowej a związkiem zawodowym reprezentującym pracowników tej spółki. SN w swojej uchwale rozstrzygnął, że chociaż przyszły inwestor nie był (ani nie stał się) pracodawcą, porozumienie zawarte między nim a reprezentacją pracowników ma charakter normatywny. Za podstawę prawną uzasadniającą udział inwestora po pracodawczej stronie porozumienia Sąd Najwyższy uznał art. 59 ust. 2 Konstytucji RP w związku z jej art. 20.

Nieco inne rozwiązanie omawianego zagadnienia sygnalizowane jest w literaturze prawa pracy. Sugeruje się czasem, że podstawą prawną do zawierania układów zbiorowych pracy na poziomie holdingów mógłby być art. 241²⁸ § 1 k.p.²³. Przepis ten stanowi, że układ zakładowy może obejmować więcej niż jednego pracodawcę, jeżeli pracodawcy ci wchodzi w skład tej samej

osoby prawnej. Zwolennicy wykorzystania tego przepisu zdają się uważać, że w przypadku niektórych grup kapitałowych powiązania między spółką dominującą a spółkami zależnymi są tak silne, że z gospodarczego punktu widzenia spółki te w pewnym sensie „wchodzą w skład” spółki matki (szczególnie gdy spółka dominująca ma 100 proc. udział w kapitale zakładowym spółek córek).

Omawiane rozwiązania mogą jednak istotnie przyczynić się do łagodzenia problemu odpowiedzialności pracodawcy w warunkach dywersyfikacji organizacyjnych form prowa-

Zaangażowanie przedstawicieli pracowników w procesy decyzyjne odbywające się na szczeblu spółki dominującej może minimalizować ryzyko instrumentalnego traktowania spółek zależnych. Tym samym może ono wpływać na ograniczanie nadużyć związanych ze swobodą kreacji odrębnych podmiotów prawa.

dzenia działalności gospodarczej. Jeżeli chodzi o partycypację pracowniczą, można zauważyć, że jej obecność czasem podnosi ład korporacyjny w spółkach. Zaangażowanie przedstawicieli pracowników w procesy decyzyjne odbywające się na szczeblu spółki dominującej może minimalizować ryzyko instrumentalnego traktowania spółek zależnych. W ten sposób może ono wpływać na ograniczanie nadużyć związanych ze swobodą kreacji odrębnych podmiotów prawa. Podobny skutek może mieć prowadzenie na poziomie spółki dominującej rokowań zbiorowych. ■

¹ A. Zych, *Statystyczne badanie grup przedsiębiorstw*, Wiadomości Statystyczne 2007, nr 5 (552), s. 44.

² H. Jagoda, B. Haus, *Holding. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 1995, s. 11–12; zob. też A. Zych, *Statystyczne badanie grup przedsiębiorstw*, Wiadomości Statystyczne 2007, nr 5 (552), s. 45.

³ GUS, *Grupy przedsiębiorstw w Polsce w 2010 r.*, Warszawa 2012, s. 26. Z powołanego raportu wynika, że w 2010 r. w Polsce działało 1806 grup przedsiębiorstw obejmujących łącznie 20 738 podmiotów, ibidem, s. 28 i 43.

⁴ Taka spółka byłaby – nawiązując do wyrażenia występującego w anglojęzycznej literaturze – wyrokooodporna (ang. *judgement proof*).

⁵ E. Sussex, *The impact of structural change on trade unions*, [w:] *Industry on the move: causes and consequences of international relocation in the manufacturing industry*, red. G. van Liemt, Genewa 1992, s. 302.

⁶ W. McLeod, *Shareholders' liability and workers' rights: piercing the corporate veil under federal labor law*, «Hofstra Labor Law Journal» 1991–1992, nr 1 (9), dostęp przez bazę HeinOnline, s. 143–150.

⁷ R. J. Cerone, *Regulation of the Labor Relations of Multinational Enterprises: a Comparative Analysis and a Proposal for NLRB Reform*, «Boston College International & Comparative Law Review» 1978–1979, nr 2, dostęp przez bazę HeinOnline, s. 387; wskazuje się przy tym na szczególnie duże znaczenie tego ostatniego czynnika, zob. W. McLeod, *Shareholders' liability and workers' rights: piercing the corporate veil under federal labor law*, «Hofstra Labor Law Journal» 1991–1992, nr 1 (9), dostęp przez bazę HeinOnline, s. 142; zob. również B.B. Ernes, S.J. Friedman, K.M. Mayerfeld, *Bankrupt Subsidiaries: The Challenges to the Parent of Legal Separation*, «Emory Bankruptcy Developments Journal» 2008–2009, nr 1 (25), dostęp przez bazę HeinOnline, s. 111–112.

⁸ S. Włodyka, *Prawo koncernowe*, Zakamycze 2003, s. 205–207; T. Targosz, *Nadużycie osobowości prawnej*, Zakamycze 2004, s. 249; por. też A. Szumański, *Grupy spółek*, [w:] *System prawa prywatnego. Prawo spółek kapitałowych. Tom 17A*, red. S. Sołtyśński, Warszawa 2010, s. 728–729.

⁹ Tak np. M. Tofel, *Odpowiedzialność ex delicto współników spółki kapitałowej*, [w:] *Prawo handlowe XXI wieku. Czas stabilizacji, ewolucji czy rewolucji. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Okolskiego*, red. M. Modrzejewski, s. 1130. W literaturze wskazuje się przy tym, że podstawą odpowiedzialności może tu być nie tylko art. 415 k.c. ale również art. 430 k.c. lub 422 k.c. – w tym zakresie zob. odpowiednio np. T. Targosz, *Nadużycie osobowości prawnej*, Zakamycze 2004, s. 260–265; T. Targosz, *Odpowiedzialność współnika wobec wierzycieli spółki*, Przegląd Prawa Handlowego 2003, nr 4, s. 28; oraz S. Włodyka, *Prawo koncernowe*, Zakamycze 2003, s. 198.

¹⁰ Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 24 listopada 2009 r. V CSK 169/2009, opublikowany LexPolonica nr 2109714.

¹¹ Por. A. Szumański, *Grupy spółek*, [w:] *System prawa prywatnego. Prawo spółek kapitałowych. Tom 17A*, red. S. Sołtyśński, Warszawa 2010, s. 729.

¹² Por. A. Szumański, *Grupy spółek*, [w:] *System prawa prywatnego. Prawo spółek kapitałowych. Tom 17A*, red. S. Sołtyśński, Warszawa 2010, s. 729–732.

¹³ Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 23 maja 2006 r. III PZP 2/2006, opublikowana «OSNP» 2006, nr 3–4, poz. 38, LexPolonica nr 408314.

¹⁴ M.L. Morin, *Labour law and new forms of corporate organization*, [w:] *Working for better times. Rethinking work for the 21st century*, J.M. Servais, P. Bollé, M. Lansky, Ch.L. Smith, International Labour Office 2007, s. 635 oraz s. 637–638.

¹⁵ Dyrektywa nr 2009/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 maja 2009 r. w sprawie ustanowienia europejskiej rady zakładowej lub trybu informowania pracowników i konsultowania się z nimi w przedsiębiorstwach lub w grupach przedsiębiorstw o zasięgu spółnotowym, Dz.U. UE 2009, L 122/28.

¹⁶ Dyrektywa nr 2001/23/WE Rady z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do ochrony praw pracowniczych w przypadku przejścia przedsiębiorstw, zakładów lub części przedsiębiorstw lub zakładów, Dz.U. WE 2001, L 82/16.

¹⁷ Dyrektywa nr 98/59/WE Rady z dnia 20 lipca 1998 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do zwolnień grupowych, Dz.U. WE 1998, L 225/16.

¹⁸ Dyrektywa nr 2001/86/WE Rady z dnia 8 października 2001 r. uzupełniająca statut spółki europejskiej w odniesieniu do uczestnictwa pracowników, Dz.U. WE 2001, L 294/22.

¹⁹ Dyrektywa nr 2005/56/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie transgranicznego łączenia się spółek kapitałowych, Dz.U. UE 2005, L 310/1.

²⁰ Dyrektywa nr 2003/72/WE Rady z dnia 22 lipca 2003 r. uzupełniająca statut spółdzielni europejskiej w odniesieniu do zaangażowania pracowników, Dz.U. UE 2003, L 207/25.

²¹ Por. M.-L. Morin, *Labour law and new forms of corporate organization*, [w:] *Working for better times. Rethinking work for the 21st century*, J. M. Servais, P. Bollé, M. Lansky, Ch.L. Smith, International Labour Office 2007, s. 367.

²² Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 23 maja 2006 r. III PZP 2/2006, opublikowana OSNP 2006, nr 3–4, poz. 38, LexPolonica nr 408314.

²³ Tak J. Stelina, komentarz do art. 241²⁸ k.p., [w:] U. Jackowiak (red.) *Kodeks pracy z komentarzem*, Gdynia 2004, s. 872 oraz J. Piątkowski, *Komentarz do art. 241²⁸ k.p.*, [w:] K.W. Baran (red.) *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 1287.

Współpraca, zwłaszcza w obrębie frakcji parlamentarnej, wywiera istotny wpływ na europosłów, kształtując ich poglądy i sposoby zachowania. Biorąc pod uwagę zbliżające się wybory do Parlamentu Europejskiego, w maju 2014 r., warto przyrzeć się jednemu z ciekawszych zjawisk występujących w Brukseli i Strasburgu



Tomasz Grzegorz Grosse

Skutki socjalizacji w Parlamencie Europejskim

Proces socjalizacji parlamentarnej sprowadza się do nabywania przez jednostkę systemu wartości, norm oraz wzorów zachowań obowiązujących w tej zbiorowości¹. Wiąże się to z długotrwałym uczestnictwem w rozlicznych posiedzeniach czy debatach, jak również z prowadzeniem innego typu prac w Parlamencie Europejskim.

Głównym czynnikiem, który wywiera wpływ na funkcjonowanie Parlamentu Europejskiego (PE), jest decentralizacja wyłaniania grup politycznych. Frakcje nie uczestniczą w wyborach i w zasadzie nie prowadzą kampanii wyborczych. Startują natomiast kandydaci z partii krajowych. Choć wybory odbywają się w zbliżonym terminie i według podobnych zasad w całej Unii Europejskiej, to jednak nie są w pełni ogólnoeuropejskie. Dominuje w nich tematyka krajowa.

Efektom wspomnianych procesów jest asymetria politycznej legitymizacji między instytucjami narodowymi i unijnymi na korzyść

większej prawomocności władz narodowych. Prowadzi to do zjawiska deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej, który wzrasta wraz z przenoszeniem kolejnych uprawnień z poziomu państw członkowskich do instytucji europejskich. Systematycznie od wielu lat rosną też kompetencje PE, m.in. w zakresie uprawnień legislacyjnych i budżetowych w UE². Niemniej podstawowa przyczyna niskiej legitymizacji politycznej dla instytucji unijnych, w tym również PE, nie została zlikwidowana.

Decentralizacja wyłaniania składu frakcji politycznych w PE przynosi niejednoznaczne, a nawet wzajemnie sprzeczne tendencje. Po pierwsze, deputowani, którzy mają zamiar reelekcji, są żywo zainteresowani utrzymywaniem bliskich więzi z krajowymi strukturami partyjnymi, a także własnymi okręgami wyborczymi. Dotyczy to szeroko rozumianej aktywności politycznej w ojczyźnie, w tym występowania w miejscowych mediach. Rodzi to także ich zainteresowanie sprawami krajowymi. Powoduje, że macierzysta partia narodowa może wywierać silny wpływ na zachowanie eurodeputowanego, zarówno w PE, jak i w kraju. Tworzy to warunki dla wpływania przez

politykę krajową na bieg spraw w PE, w tym na kształtowanie polityk i prawa UE. Ponadto stwarza warunki dla przenoszenia przez europosłów norm i zachowań europejskich do własnych środowisk politycznych.

Po drugie, widoczna jest stosunkowo duża autonomia eurodeputowanych względem własnych ugrupowań narodowych. Wynika to z tego, że narodowe partie polityczne rywalizują głównie wokół problemów i spraw krajowych, a więc mają ograniczone zainteresowanie problematyką unijną. Oznacza to pozostawienie eurodeputowanych niejako „samych sobie”, co sprzyja ich socjalizacji w Parlamencie Europejskim.

Dodatkowym czynnikiem zwiększającym autonomię eurodeputowanych wobec wyborców i partii macierzystych, a jednocześnie ograniczającym ich wpływ na krajową scenę polityczną, są rosnące kłopoty demokracji parlamentarnej w Europie. Ma to związek ze specyfiką kampanii wyborczych, która w wielu krajach staje się coraz mniej merytoryczna. Służy coraz rzadziej wyborom między odmiennymi wartościami lub opcjami programowymi, ograniczając się do marketingu politycznego i wizerunku medialnego. Osłabia to jedną z najważniejszych funkcji demokracji, jaką jest weryfikowanie obietnic wyborczych. W przypadku krajów Europy Środkowej widoczne są dodatkowe kłopoty. Specjaliści wskazują³, że w porównaniu do państw zachodnioeuropejskich wybory cieszą się przeciętnie niższą frekwencją, istnieje silniejsza tendencja do przepływów elektoratów między poszczególnymi ugrupowaniami i panuje większe rozdrobnienie sceny politycznej.

Kolejnym uwarunkowaniem dla procesów socjalizacji w Parlamencie Europejskim jest dominacja polityczna największych frakcji. Chodzi zwłaszcza o Europejską Partię Ludową oraz Sojusz Socjalistów i Demokratów. Koalicja obu ugrupowań występuje od chwili wyborów powszechnych do Parlamentu

Badania wskazują, że w przypadku 65–70 proc. wszystkich głosowań w Parlamencie Europejskim większość chadeków i socjalistów głosuje wspólnie. Niekiedy wspierają ich mniejsze ugrupowania, m.in. liberałów i zielonych.

w 1989 r., z jedyną przerwą w piątym PE (1999–2004), kiedy rządziła Europejska Partia Ludowa i liberałowie⁴. Według badań w około 65–70 proc. wszystkich głosowań w izbie większość chadeków i socjalistów głosuje wspólnie⁵. Niekiedy jest wspierana przez mniejsze ugrupowania, m.in. liberałów i zielonych⁶. Powstanie i trwałość „wielkiej koalicji” jest konsekwencją specyfiki funkcjonowania Parlamentu. W większości spraw niezbędna jest absolutna większość głosów. Według ekspertów⁷ koalicji dwóch największych ugrupowań sprzyja rywalizacja międzyinstytucjonalna Parlamentu z Radą. Jest ona długofalowo korzystna dla

wzrostu kompetencji PE⁸. Należy jednak pamiętać, że wspomniana koalicja jest przede wszystkim związana z dystrybucją władzy w łonie samego Parlamentu między należącymi do niej partiami narodowymi (i eurodeputowanymi). Dotyczy to głównie podziału funkcji w Komisjach, Prezydium PE, rozdziału sprawozdań i innych stanowisk, a tym samym ma istotne przełożenie na procesy decyzyjne Parla-

mentu⁹. W ten sposób dominacja największych frakcji ma bezpośrednie przełożenie na realną władzę w polityce unijnej¹⁰. Powoduje, że szeregi ugrupowań narodowych przylączy się do dwóch największych grup politycznych nie ze względów programowych, lecz pragmatycznych – w celu większego wpływu na bieg spraw europejskich¹¹.

Socjalizacja parlamentarna. Decentralizacja wyłaniania frakcji politycznych w PE przynosi z jednej strony silne zainteresowanie posłów krajową sceną polityczną i wiąże ich z rodzimymi partiami, a z drugiej – przyczynia się do stosunkowo dużej autonomii ich działania na forum Parlamentu Europejskiego. Eksperci podkreślają, że w sytuacji konfliktu interesów między stanowiskiem frakcji europejskiej a partią narodową deputowani zazwyczaj głosują zgodnie ze wskazaniem ugrupo-

wania krajowego¹². Badania dowodzą¹³, że niektóre sprawy, zwłaszcza dotyczące kompetencji uznawanych za istotne dla suwerenności narodowej (m.in. polityka zagraniczna, budżet, bezpieczeństwo i ustrój Unii), są podejmowane według interesów i sojuszy narodowych, a nie podziału partyjnego w łonie Parlamentu.

Ugrupowania krajowe mają również istotny wpływ na decyzje personalne, np. związane z obejmowaniem funkcji w PE lub przydziałem sprawozdań. Choć odbywa się to między frakcjami europejskimi, to za pośrednictwem należących do nich delegacji partii krajowych¹⁴. W rezultacie szefowie tych delegacji mają z reguły duże wpływy na polityczne decyzje. Przywiązanie do partii i interesów narodowych powoduje, że posłowie dość pragmatycznie podchodzą do współpracy na arenie Parlamentu Europejskiego. Zręcznie posługują się retoryką proeuropejską, choć we własnym kraju mogą prezentować poglądy krytyczne wobec integracji europejskiej i deklorować obronę interesów narodowych¹⁵. Przywiązanie do własnego kraju powoduje również, że choć wśród eurodeputowanych rozwija się poczucie reprezentowania wszystkich obywateli UE, to jednak jedynie uzupełnia ono w dalszym ciągu dominujące przekonanie o reprezentowaniu wyborców z własnego państwa członkowskiego¹⁶.

Natomiast skupienie partii narodowych głównie na problematyce krajowej przyczynia się do słabego zainteresowania bieżącymi pracami ich reprezentantów w Parlamencie Europejskim. Niektóre badania wskazują na malejący wpływ partii narodowych na własnych posłów, mierzony ilością instrukcji w zakresie głosowań lub liczbą sprawozdań z działań podejmowanych przez nich na forum PE¹⁷. Prowadzi to do szerokiej autonomii działania deputowanych w większości spraw dyskutowanych na arenie europejskiej, a więc także znacznego poziomu dyskrecjonalności ich de-

cyzji w PE. Tworzy to sprzyjające warunki dla wpływu frakcji europejskiej na zachowanie posłów, a także sprzyja socjalizacji parlamentarnej. Ekspersi wskazują na to¹⁸, że frakcje europejskie znacznie częściej formułują instrukcje dotyczące głosowań, a ponadto większość decyzji posłów odbywa się zgodnie z tymi wskazówkami, szczególnie w największych grupach politycznych. W rezultacie partie narodowe mają jedynie potencjalnie silniejszy wpływ na prace PE, zaś codzienna praktyka dowodzi tego, że znacznie częściej na zachowanie posłów wpływa stanowisko frakcji.

Badania eurodeputowanych. Efekt socjalizacji parlamentarnej został pozytywnie zweryfikowany w licznych badaniach. Ekspersi dowodzą, że eurodeputowani z dłuższym stażem w PE są bardziej skłonni do głosowania zgodnie z własną frakcją polityczną¹⁹. Podobnie posłowie z ugrupowań nastawionych pragmatycznie, liberalnych i prointegracyjnych. Socjalizacji parlamentarnej sprzyja również silniejszy dystans deputowanych wobec partii narodowych i ich wyborów programowych. Dotyczy to również mechanizmów wyborczych. Eurodeputowani, którzy nie zostali wybrani z tzw. zamkniętych list kandydatów lub zostali wyłonieni

Choć wśród eurodeputowanych rozwija się poczucie reprezentowania wszystkich obywateli UE, to jednak jedynie uzupełnia ono w dalszym ciągu dominujące przekonanie o reprezentowaniu wyborców z własnego państwa członkowskiego.

w okręgach jednomandatowych, są mniej związani z własnym stronnictwem, a więc łatwiej podlegają wpływom frakcji w PE. Ponadto przedstawiciele partii rządowych są bardziej skłonni głosować zgodnie z zaleceniami swoich grup w PE. Jest to zapewne rezultatem silnych związków między polityką rządu w instytucjach europejskich a uzgodnieniami zawieranyymi przez posłów w łonie frakcji Parlamentu Europejskiego.

W łonie PE widać dwa główne podziały polityczne²⁰. Pierwszym jest tradycyjna różnica między ugrupowaniami lewicowymi i prawicowymi, choć jednocześnie długoletnie funk-

cjonowanie „wielkiej koalicji” przyczynia się do zbliżenia poglądów w tym obszarze. Warto podkreślić, że zróżnicowania między partiami lewicowymi i prawicowymi są znacznie ostrzej widoczne na scenie krajowej. Te same partie, które uczestniczą w koncyliacyjnym dyskursie w PE, potrafią znacznie różnić się w wyborach krajowych, w tym również bardziej krytyczniej odnosić do kwestii polityki europejskiej i skutków integracji²¹.

Drugim podziałem jest stosunek do integracji europejskiej. Widoczne jest proeuropejskie nastawienie głównego nurtu politycznego i bardziej eurorealistyczne lub nawet eurosceptyczne poglądy w mniejszych frakcjach. Wspomniany podział jest niejednokrotnie wynikiem wyborów programowych dokonywanych w polityce narodowej. Powoduje również to, że socjalizacja parlamentarnej przebiega dwutorowo. Z jednej strony w głównym nurcie politycznym skutkuje nastawieniem pragmatycznym, proeuropejskim i koncyliacyjnym. Z drugiej strony ugrupowania znajdujące się na marginesie prac Parlamentu Europejskiego są znacznie bardziej zdystansowane wobec idei europejskich, mniej skłonne zachowywać reguły poprawności językowej, a także bardziej otwarcie demonstrują swoje wybory ideowe, w tym również na użytek polityki krajowej (a nie europejskiej).

Generalnie politolodzy są zgodni²², że podział między eurosceptykami a euroentuzjastami jest bardzo trwały i trudno go zniwelować w wyniku socjalizacji. Wprawdzie z biegiem czasu w ramach głównego nurtu politycznego zwiększa się poparcie dla idei proeuropejskich, jednak w partiach niszowych eurodeputowani utwierdzają się w poglądach sceptycznych²³. Dodać należy, że wraz z kolejnymi wyborami ugrupowania niszowe zwiększają liczbę posłów w PE. I tak będzie zapewne również w 2014 r., co wynika z trudnej sytuacji gospodarczej w wielu państwach europejskich.

Specyfika Europy Środkowo-Wschodniej. Interesującym zagadnieniem jest analiza socjalizacji eurodeputowanych z państw Euro-

py Środkowej. Okazuje się, że znacznie łatwiej poddawali się oni procesom socjalizacji, aniżeli inni nowi parlamentarzyści. Przejawem tego zjawiska była większa skłonność do głosowania zgodnie z własną frakcją polityczną. Inne badania wskazują²⁴, że wejście do Parlamentu około 40 ugrupowań z nowych krajów członkowskich zasadniczo nie zmieniło jego struktury. Większość z nich została bowiem wchłonięta przez dwie wiodące frakcje. Dowodzi to ogromnej siły przyciągania głównego nurtu politycznego w PE. Wiąże się z proeuropejskim nastawieniem dużej części elit politycznych w Europie Środkowej, które traktowały integrację jako istotny etap odbudowy demokracji i państwowości, jak również wprowadzały własne standardy demokratyczne zgodnie z wzorcami zachodnioeuropejskimi. Nie bez znaczenia było również pragmatyczne nastawienie związane z pragnieniem wywierania wpływu na bieg spraw europejskich. Część posłów z nowych krajów członkowskich zasilila szeregi ugrupowań niszowych (w tym eurosceptycznych) lub nie dokonała żadnego wyboru w zakresie przynależności frakcyjnej. Interesującym zjawiskiem jest bardzo niski udział posłów z Europy Środkowej w ugrupowaniach zielonych. Jest to związane ze specyfiką krajowej sceny politycznej, gdzie tzw. nowe ruchy polityczne zajmują marginalną pozycję.

Badanie poświęcone socjalizacji parlamentarnej polskich posłów dowodzi²⁵, że duże znaczenie dla ich intensywności i ukierunkowania miały wcześniejsze doświadczenia deputowanych w polityce krajowej. Wybór frakcji w 2004 r. dokonał się właśnie zgodnie z tymi uwarunkowaniami. Socjalizacja głównego nurtu politycznego dotyczyła głównie tych posłów, którzy już wcześniej mieli silniejsze nastawienie proeuropejskie, a także od samego początku przyłączyli się do dwóch głównych grup politycznych. Z biegiem czasu odkrywali, że reprezentują również ogół obywateli UE, choć takie nastawienie jedynie uzupełniało poczucie związku z krajowymi wyborcami i narodowymi interesami. Wśród polskich posłów (nawet tych należących do głównego nurtu w PE) widoczna była silna potrzeba dbałości o naro-

dowe interesy²⁶. Przejawem tego było powołanie Koła Polskiego w PE, wyjątkowej grupy w historii tej instytucji²⁷.

Także w ramach niszowych ugrupowań w PE widoczna była tendencja do przyjmowania retoryki europejskiej i większa skłonność do zawierania kompromisów. Było to podyktowane przede wszystkim względami taktycznymi i pragmatycznymi, a nie zasadniczą zmianą poglądów w zakresie integracji europejskiej. Posłowie należący do tego nurtu raczej utwierdzali się we własnych poglądach i narodowym spojrzeniu na kwestie europejskie. Dostrzegali korzyści integracji, ale interpretowali je przede wszystkim jako pozytyw dla rozwoju kraju, a nie z punktu widzenia interesu całej Europy. Podobne poglądy podzielali inni członkowie ich ugrupowań w PE. W ten sposób uwidocznił się drugi nurt socjalizacji parlamentarnej obecny w mniejszych frakcjach. Ponadto zepchnięcie na margines prac parlamentarnych w naturalny sposób skłaniało deputowanych w stronę spraw krajowych, co umacniało narodowe spojrzenie na integrację europejską. ■

¹ Por. B. Szacka (2003), *Wprowadzenie do socjologii*, Oficyna Naukowa, Warszawa.

² Por. B. Rittberger (2007), *Building Europe's Parliament. Democratic Representation Beyond the Nation-State*, Oxford University Press, Oxford – New York.

³ H. Schmitt, J. Thomassen (2009), *The EU Party System after Eastern Enlargement*, Journal of European Integration, vol. 31, nr 5, s. 569–587.

⁴ W obecnym parlamencie noszą nazwę: Porozumienie Liberałów i Demokratów na rzecz Europy.

⁵ J.-H. Han (2007), *Analysing Roll-Calls in the European Parliament: A Bayesian Approach*, European Union Politics, 8(4), s. 479–507; S. Hix, A. Kreppel, A. Noury (2003), *The Party System in the EP: Collusive or Competitive?*, Journal of Common Market Studies, vol. 41, nr 2, s. 309–331.

⁶ W obecnym parlamencie noszą nazwę: Zieloni – Wolne Przymierze Europejskie.

⁷ A. Kreppel, S. Hix (2003), *From grand coalition to left-right confrontation*, Comparative Political Studies 36: s. 75–96; S. Hix, A. Noury, G. Roland (2007), *Democratic politics in the European Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.

⁸ Szerzej: B. Rittberger (2012), *Institutionalizing Representative Democracy in the European Union: The Case of the European Parliament*, Journal of Common Market Studies, vol. 50, nr S1, s. 18–37.

⁹ Por. Ch. J. Lord (2010), *The aggregating function of political parties in EU decision-making*, Living Reviews in European

Governance, vol. 5, no. 3, <http://europeangovernance.livingreviews.org>.

¹⁰ Por. T. Jensen, T. Winzen (2011), *Legislative negotiations in the European Parliament*, European Union Politics, 13(1), s. 118–149.

¹¹ Por. F. Attina (1998), *Party Fragmentation and Discontinuity in the EU*, [w:] D. Bell and C. Lord (red.): *Transnational Parties in the EU*, Aldershot: Ashgate, s. 15; T. Jansen (1998), *The European People's Party: origins and development*, Basingstoke: Macmillan, s. 110–120.

¹² S. Hix, A. Noury, G. Roland (2007), s. 142.

¹³ J.J.A. Thomassen, A.G. Noury, E. Voeten (2004), *Political competition in the European Parliament: evidence from call and survey analyses*, [w:] G. Marks, M.R. Steenbergen (red.), *European Integration and Political Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁴ A. Kreppel (2002), *The European Parliament and Supranational Party System: A Study In Institutional Development*, Cambridge University Press, Cambridge; New York, s. 202–209.

¹⁵ Por. M. Helbling, D. Hoeglinger, B. Wüest (2010), *How political parties frame European integration*, European Journal of Political Research, vol. 49, s. 496–521.

¹⁶ D.M. Farrell, S. Hix, M. Johnson, R. Scully (2006), *A Survey of MEPs in the 2004–09 European Parliament*, Paper presented to the Annual Conference of the American Political Science Association, Philadelphia, August 31 – September 3, 2006, http://www.lse.ac.uk/collections/EPRG/pdf/farrell_et_al_eprg_2006_MEP_survey.pdf.

¹⁷ Por. E. Carter, T. Poguntke (2010), *How European Integration Changes National Parties: Evidence from a 15-Country Study*, West European Politics, vol. 33, nr 2, s. 297–324.

¹⁸ A. Rasmussen (2008), *Party soldiers in a non-partisan community? Party linkage in the European Parliament*, Journal of European Public Policy, vol. 15, nr 8, s. 1164–1183; T. Raunio (2002), *Beneficial Cooperation or Mutual Ignorance? Contacts between MEPs and National Parties*, [w:] B. Steunenberg, J. Thomassen (red.), *The European Parliament: Moving toward Democracy in the EU*, Rowman & Littlefield, Lanham, MD, s. 87–112.

¹⁹ Por. E.E. Coman (2009), *Reassessing the Influence of Party Groups on Individual Members of the European Parliament*, West European Politics, vol. 32, nr 6, s. 1099–1117.

²⁰ Ch. J. Lord (2010), s. 14; H. Schmitt, J. Thomassen (2009), s. 574; G. Marks, M. R. Steenbergen (red.) (2004), *European Integration and Political Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press.

²¹ M. Helbling, D. Hoeglinger, B. Wüest (2010), s. 516–517.

²² R. Scully (2005), S. Hix, A. Noury, G. Roland (2007).

²³ Szerzej: G. McElroy, K. Benoit (2011), *Policy positioning in the European Parliament*, European Union Politics, 13(1), s. 150–167.

²⁴ H. Schmitt, J. Thomassen (2009).

²⁵ M. Szczepanik (2009), *The Socialisation of Polish Members of the European Parliament 2004–2009. From National to European Politicians?* Doctoral thesis submitted to Loughborough University, praca niepublikowana.

²⁶ Por. K. Bobiński (2007), *Słowo wstępne*, [w:] J. Ćwiek-Karpowicz, P. Kaźmierkiewicz, M. Pucyk (red.), *Polscy posłowie do Parlamentu Europejskiego*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 9–15.

²⁷ Na ten temat: D.K. Orzechowska (2010), *Działalność Klubu Polskiego*, [w:] K. Szczerski (red.), *Polscy eurodeputowani 2004–2009. Uwarunkowania działania i ocena skuteczności*, Wydawnictwo Księgarnia Akademicka, Kraków, s. 99–102.

Outsourcing ukształtował się w Stanach Zjednoczonych i tam jest najlepiej rozwinięty, choć coraz więcej przedsiębiorstw stosuje go w Europie. Określenie jest zlepek słów pochodzących z języka angielskiego outsider-resource-using, co można przetłumaczyć jako wykorzystanie zasobów zewnętrznych



*Adam Pietrasik,
Agata Zaczek*

Outsourcing

– przekazanie zadań poza firmę

Outsourcing jest zazwyczaj definiowany jako przedsięwzięcie polegające na wydzieleniu ze struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa macierzystego realizowanych przez nie funkcji i przekazanie ich do wypełnienia innym podmiotom gospodarczym¹. Pozwala to na zlecenie pracy na zewnątrz, czyli komuś, kto znajduje się poza organizacją. Stojąc przed problemem „wytwarzać czy kupować”, organizacja musi podjąć decyzję, czy zlecać pracę na zewnątrz, czy też nie.

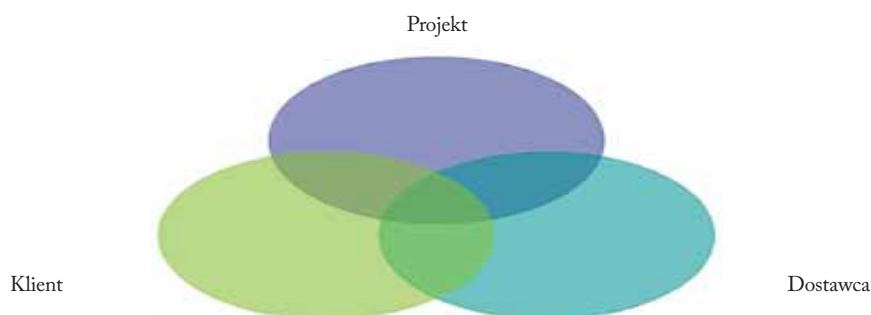
Pojęcie outsourcingu jest stosunkowo nowe, ponieważ pojawiło się w praktyce zarządzania w latach 80. Jednak K. Obój wskazuje, że „wszystkie firmy stosują outsourcing, bowiem mają dostawców i kooperantów”². Zwykle jeśli organizacja zdecyduje się kupować, to wybiera outsourcing. Przedsięwzięcie outsourcingowe wymaga przeniesienia czynników produkcji

i zasobów potrzebnych do wykonywania pracy oraz prawa do podejmowania decyzji bądź też odpowiedzialności decyzyjnej. Organizacja transferująca te czynniki i zasoby jest klientem. Organizacja, która wykonuje pracę i podejmuje decyzję, jest dostawcą, a zakres pracy zostaje zdefiniowany i zrealizowany w formie projektu (zob. rys. 1)³.

Projekt, czyli praca zlecana, jest jednym ze składników outsourcingu. Najczęściej przekazuje się na zewnątrz pracę koncepcyjną, np. działania badawczo-rozwojowe. Wyprodukowanie czegokolwiek wymaga bowiem mniejszej kreatywności niż prace badawczo-rozwojowe. Kluczowa jest współpraca pomiędzy firmami, ponieważ dla osiągnięcia swoich celów projekty wymagają wykorzystania umiejętności i kwalifikacji. Z punktu zarządzania strategicznego zlecenie projektu dostawcy na zewnątrz jest korzystne dla klienta. W outsourcingu znaczenie mają możliwości i kompetencje. Kładzie się nacisk na wykorzystywanie wiedzy specjalistycznej i istniejących procesów na zewnątrz organizacji.

Celem outsourcingu jest podniesienie skuteczności i wydajności działań operacyjnych. Outsourcing strategiczny może nie tylko uspraw-

RYSUNEK 1. Składniki outsourcingu



Źródło: M.J. Power, K.C. Desouza, C. Bonifazi, *Outsourcing, MT Biznes*, 2008, s. 21.

nić działalność przedsiębiorstwa, ale również przyczynić się do budowania jego przewagi konkurencyjnej. Wymaga on partnerstwa pomiędzy klientem i dostawcami. Klasycznym przykładem jest firma Dell Computers. Nie utrzymuje ona zapasów na wysokim poziomie, jej działalność opiera się na systemie informacyjnym i systemie zarządzania łańcuchem dostaw. Dell Computers przyjmuje zamówienia klientów, a potem zajmuje się koordynacją realizacji procesu.

Aby zrealizować projekt, firma musi pozyskiwać produkty i wiedzę. Dzięki outsourcingowi może uzyskać dostęp do „narzędzi” zarządzania i *know-how* nieosiągalnego wcześniej. W wyniku outsourcingu redukuje się strukturę organizacyjną firmy, co powoduje „odchudzenie” kosztów firmy, a tym samym wzrost jej skuteczności działania⁴.

Nie tylko oszczędność. O potrzebie outsourcingu mogą decydować⁵: oszczędności, globalna dyfuzja wiedzy, wzrost zaawansowania technologii informacyjnych, wzrost liczby wykwalifikowanych pracowników poza krajami wysoko rozwiniętymi, a także dostęp do wiedzy i innych czynników produkcji.

Najczęstszą przyczyną outsourcingu jest redukcja kosztów, skrócenie czasu pracy oraz przeniesienie jakości wydzielanych funkcji⁶. Z badań PricewaterhouseCoopers z 2007 r.⁷, które zostały przeprowadzone na próbie 292 firm z 19 krajów, zarówno będących dostawcami, jaki i klientami, wynika, że outsourcing

ewoluuje od obniżki kosztów do dostarczania wartości. Staje się on rodzajem strategii biznesowej, co wpływa na rozwój globalizacji środowiska biznesu. Klienci oczekują z dostawcami ścisłej współpracy, która ma podnosić standardy i uwalniać potencjał biznesu⁸. Jako na bardzo ważną przyczynę outsourcingu 76 proc. firm zasygnalizowało niskie koszty. Inne wskazane przez respondentów przyczyny outsourcingu to: dostęp do fachowców (70 proc.), zlecenie czynności, które inni mogą wykonać lepiej (63 proc.), wzrost elastyczności modelu biznesu (56 proc.), poprawa relacji z klientami (42 proc.), rozwój nowych produktów lub usług – w tym ekspansja na nowe segmenty rynku (37 proc.), a także ekspansja geograficzna (33 proc.). Badanie zostało przeprowadzone na globalnych firmach, tj. Apple, Nokia, General Motors, IBM. Co ważne, funkcjonowanie wspomnianych przedsiębiorstw opiera się na współpracy z wieloma klientami i dostawcami.

Biorąc pod uwagę badania przeprowadzone w 2010 r. na 200 polskich firmach, głównie z sektora usług i przemysłu⁹, należy stwierdzić, że wśród przedsiębiorstw zatrudniających co najmniej 50 pracowników 93 proc. respondentów stosuje outsourcing. Najczęściej zlecane w ramach outsourcingu są: szkolenia, transport, usługi IT, dystrybucja, logistyka. Za główne motywy korzystania z outsourcingu aż 79 proc. respondentów uznało obniżanie i kontrolowanie kosztów operacyjnych. Oszczędności mają bowiem dla przedsiębiorców istotne zna-

czenie. Często mogą one wynikać ze zmiany struktury kosztów, tj. ze stałych na zmienne, ze zmiany dostawcy, a także z prawa podatkowego. Kluczowe dla firmy jest przeniesienie nie tylko samej pracy, ale również możliwości podejmowania decyzji. Dzięki pozyskaniu wiedzy od dostawcy może ona zdobyć przewagę na rynku¹⁰.

W związku ze wzrostem liczby wysoko wykwalifikowanych i wykształconych pracowników w różnych krajach na świecie powstała potrzeba globalnego outsourcingu. Przykładem mogą być Chiny, gdzie w ostatnich latach zjawisko outsourcingu występuje na szeroką skalę. Rozwój nowych technologii, a zwłaszcza wykorzystywanie wideokonferencji, spowodował podejmowanie przez firmy globalnych przedsięwzięć outsourcingowych. Klasycznym przykładem zastosowania tego rodzaju zleceń może być firma Aon Corporation, która przekazuje podmiotom zewnętrznym zarządzanie centrami danych i sieciami telekomunikacyjnymi oraz help desk na obszarze Stanów Zjednoczonych firmie Computer Sciences Corporation¹¹. Korzyścią outsourcingu była w tym przypadku m.in. redukcja kosztów i dostęp do zabezpieczeń informacji. Redukcja kosztów jest najczęstszym powodem zawierania umów outsourcingowych, które zresztą nierzadko wykraczają poza pierwotnie wyznaczone cele. Kluczowe znaczenie mają m.in. takie elementy umowy outsourcingu, jak: zakres i rodzaj zlecenia, role i zakres odpowiedzialności organizacji klienta, role i zakres odpowiedzialności organizacji dostawcy, miary oceny rezultatów relacji outsourcingowych czy tryb postępowania¹².

W skali międzynarodowej. Biorąc pod uwagę rozwój outsourcingu w ostatnich latach – szczególnie z perspektywy Europy Środkowo-Wschodniej – na uwagę zasługuje offshoring usług biznesowych, czyli zlecanie przez firmę m.in. usług i produkcji za granicą w innej części świata. W regionie Europy Środkowo-Wschodniej w 2011 r. funkcjonowało 847 centrów usług z kapitałem zagranicznym. Pomimo zatrudnienia ok. 225

tys. pracowników w sektorze nowoczesnych usług biznesu w Europie Środkowo-Wschodniej, to Indie są liderem z 40-procentowym udziałem w usługach offshoringu. Natomiast kraje Europy Środkowo-Wschodniej, zgodnie z danymi za rok 2011, posiadają około 7–8 proc. udziału w usłudze offshoringu na świecie¹³. Zgodnie z raportem Tholons z 2012 r.¹⁴ wśród polskich miast Warszawa została uwzględniona na 38. miejscu najbardziej atrakcyjnych lokalizacji dla outsourcingu usług biznesowych na świecie.

Pułapek nie brakuje. Do 10 najczęstszych pułapek outsourcingu¹⁵ należą: brak zaangażowania menedżerów, zbyt mała wiedza o metodach outsourcingu, brak planu komunikacji, nierozpoznanie ryzyka biznesowego, niekorzystanie z zewnętrznych źródeł wiedzy, nieangażowanie w projekty najlepszych menedżerów, nadmierny pośpiech we wdrażaniu projektu, niedocenywanie różnic kulturowych, ignorowanie czynników decydujących o produktywności dostawcy, a także złe zarządzanie relacjami. Outsourcing nie jest więc szybkim rozwiązaniem problemów firmy. Jeśli menedżerowie nie wiedzą, jaka będzie strategia związana ze skorzystaniem z outsourcingu, wówczas ich niepewność jest początkiem katastrofy. Często niejasny „język” samego tekstu umowy outsourcingowej powoduje nieporozumienia i brak skuteczności działania pomiędzy dostawcą i klientem. Kluczowe znaczenie dla zlecenia pracy na zewnątrz ma zaangażowanie kadry kierowniczej w rozwiązanie problemów projektu outsourcingowego¹⁶.

Zlecanie pracy na zewnątrz nie jest prostą strategią. Sukcesem firmy, w której funkcjonuje outsourcing, nie są jedynie właściwie działające procedury, procesy i narzędzia, rezultaty przynosi też porównywanie przez firmę wyników konkurencji i stałe szkolenie personelu. Outsourcing stanowi jedną z kompetencyjnych umiejętności, jakie firmy mogą zastosować w walce z konkurencją.

Plan komunikacji między kierownictwem firmy a pracownikami może zawierać takie

elementy, jak: główny cel działań, najważniejsze etapy projektu, opis procesu, harmonogram działań i sposób przepływu informacji¹⁷. Skupianie się przez kierownictwo tylko na tych obszarach firmy, które były kłopotliwe, będzie błędną strategią, ponieważ tylko potraktowanie firmy holistycznie okaże się gwarantem sukcesu. Szczególne znaczenie ma informowanie o wnioskach z zakończonej oceny strategicznej i analizy potrzeb.

Kluczowe w procesie outsourcingu są właściwie określone strategie ograniczania ryzyka. Elementy jego oceny to przede wszystkim ryzyko: operacyjne, technologiczne, strategiczne, finansowe. Zawsze w projekcie outsourcingu istnieje zagrożenie, że zaplanowana praca nie zostanie wykonana. Dlatego należy zwrócić uwagę m.in. na ochronę własności intelektualnej, tajemnicę przedsiębiorstwa czy prawa autorskie.

Istotnym błędem przedsiębiorstwa jest ignorowanie złożoności projektów outsourcingowych. Przejawia się to w pewności, że posiada ono wystarczającą wiedzę i nie korzysta z kompetencji i umiejętności specjalistów zewnętrznych. Często w poszczególnych działach firmy powstają bowiem problemy i tylko spojrzenie z zewnątrz może skutecznie je rozwiązać. Dlatego tak ważne jest umiejętne wykorzystanie wiedzy ekspertów. Oczywiście mogą oni wskazać kluczowe problemy, ale do ich rozwiązania jest potrzebne zaangażowanie najlepszych menedżerów, a nie takich, którzy nie rozumieją specyfiki rynku i danej branży.

Pośpiech we wdrażaniu procedur, tj. kontrola zlecaniej pracy, szczególnie na początku, może doprowadzić do konfliktów na późniejszym etapie. Często przedsiębiorcy nie do-

ceniają też różnic kulturowych. Bywa, że normy i obyczaje w zakresie czasu pracy uniemożliwiają prowadzenie firmy w kontekście globalnym, ale też w skali jednego kraju różnie mogą przebiegać np. negocjacje.

W zarządzaniu zasobami ludzkimi. Outsourcing nazywany bywa też *body leasing*¹⁸, co pochodzi etymologicznie od angielskiego *lease*, czyli nająć, wydzierżawić (prawo anglosaskie nie odróżnia najmu od dzierżawy, tak samo jak nie odróżnia od nich leasingu)¹⁹, i *body* – ciało. W odniesieniu do zarządzania zasobami ludzkimi (*body leasing*) „polega na zleceniu niezależnym dostawcom zewnętrznym bądź specjalistycznym firmom, zajmującym się świadczeniem usług lub sprzedażą na zasadzie stałej współpracy, wykonywania zadań (subfunkcji) z zakresu funkcji personalnej, które zwykle są realizowane przez pracowników przedsiębiorstwa”²⁰. Outsourcing dotyczy przede wszystkim strategicznych decyzji firmy związanych z jej reorganizacją²¹. Brak jednego polskiego słowa oddającego omawiane zjawisko może uzasadniać posługi-

Outsourcing staje się coraz bardziej akceptowany. Aby budować swoją przewagę konkurencyjną, firmy będą potrzebowały zaawansowanej wiedzy, np. rozwoju oprogramowania, działań badawczo-rozwojowych. Najistotniejsze znaczenie będzie miało to, kto na rynku jest najtańszym ekspertem.

wanie się terminem obcym. Chcąc wszelako zaproponować polską nazwę, należałoby jej poszukiwać w kręgu takich pojęć, jak „wewnętrzzenie”, „wytransferowanie” czy „przekazanie”.

Outsourcing ukształtował się w Stanach Zjednoczonych i tam jest najlepiej rozwinięty²². Wysokie koszty w stosunku do ogólnych kosztów przedsiębiorstwa, jak również konieczność stosowania obowiązujących przepisów prawa pracy w stosunku do pracowników są powodem, dla którego coraz więcej przedsiębiorstw stosuje outsourcing, w tym również w Europie. P.F. Drucker stwierdził na-

wet, że: „nikt nie wie naprawdę, jaka jest skala tego zjawiska, ale praktycznie wszystkie wielkie firmy i całkiem sporo mniejszych postanowiły przekazać do realizacji zewnętrznym kontrahentom operacje, które jeszcze kilka lat temu były wykonywane w ramach firmy”²³.

Główne obszary zastosowania outsourcingu w ramach przedsiębiorstwa to m.in.²⁴: „rekrutacja i zatrudnianie personelu, obsługa wynagrodzeń, administrowanie świadczeniami pracowniczymi, organizowanie szkoleń dla pracowników i kadry kierowniczej, naliczanie wynagrodzeń, pozyskiwanie pracowników na czas określony i nieokreślony”. Najczęściej wydzielane są funkcje czasowego zatrudnienia i płac²⁵. Motywem wydzielania subfunkcji personalnych jest osiągnięcie założonych celów reorganizacji dzięki zredukowaniu kosztów działania przedsiębiorstwa i poprawy jakości tych działań (motywy stosowania outsourcingu przedstawia tabela nr 1). Zadania, które powinny być wykonywane przez własnych pracowników przedsiębiorstwa, obejmują m.in. stosunki pracy (redukcja zatrudnienia, negocjowanie warunków umów, rozstrzyganie sporów), administrację kadrową, planowanie wzrostu i redukcji zatrudnienia (rozwój organizacji).

Przedsiębiorcy stale poszukują nowych rozwiązań problemów związanych ze zwolnieniami pracowników oraz reorganizacją ich struktury. Wydzielenie sfery pracowniczej w ramach przedsiębiorstwa powinno częściowo

zredukować koszty. Outsourcing może być również traktowany jako rodzaj zarządzania w obszarze kadr lub też szerzej jako narzędzie zarządzania zasobami ludzkim, tj. podniesienie jakości usług w zarządzaniu zasobami ludzkimi z jednoczesnym obniżeniem ich kosztów.

W ramach zmian strukturalnych w przedsiębiorstwie zasadniczo nie ma jednak możliwości wszczynania sporu zbiorowego, którego samą podstawą jest outsourcing (tj. zakażanie u pracodawcy jego przeprowadzenia)²⁶, bowiem związki zawodowe nie powinny mieć wpływu na dokonywanie zasadniczych zmian w ramach samej struktury przedsiębiorstwa. „Przedmiotem sporu zbiorowego mogą być jednak bezpośrednie skutki dla pracowników, jakie może wywołać outsourcing”²⁷.

Wyzwania dla przedsiębiorców. Na każdym etapie outsourcingu pracodawca styka się z różnymi opiniami i punktami widzenia. Dlatego często ogromnej większości przedsiębiorstw sprawia trudność skuteczne wykorzystywanie napływających informacji z tak wielu źródeł. Aby uniknąć chaosu informacji i zrealizować założoną strategię, pracodawca powinien w pierwszej kolejności skupić się na systematycznym badaniu efektywności przedsięwzięcia outsourcingu oraz określeniu czasu przeznaczanego na jego realizację.

W ramach skutecznego wdrażania outsourcingu można wyróżnić 12 etapów²⁸: okre-

TABELA 1. Rodzaje outsourcingu

Forma własności podmiotu wykonującego zlecone procesy biznesowe	Geograficzna lokalizacja przekazywanej działalności		
	Lokalizacja wewnątrz kraju	Lokalizacja za granicą, w tej samej części świata	Lokalizacja za granicą, w innej części świata
W ramach spółki zlecającej	Captive onshoring	Captive nearshoring	Captive offshoring
Poza spółką zlecającą	Onshore outsourcing	Nearshore outsourcing	Offshore outsourcing
	Onshoring	Nearshoring	Offshoring

Źródło: P. Chojnacki, *Zjawisko outsourcingu i jego znaczenie dla współczesnego rynku pracy*, [w:] *Trendy na rynku pracy*, (pod red.) A. Rogozińskiej-Pawelczyk i D. Majewskiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, s. 29.

ślenie celów organizacyjnych, analizę kosztów i korzyści outsourcingu, analizę szans i ryzyka outsourcingu, tworzenie harmonogramu przedsięwzięcia, typowanie potencjalnych usługodawców, opracowanie zapytań ofertowych i wybór usługodawców, wybór usługodawcy, negocjowanie warunków umowy outsourcingowej, informowanie o outsourcingu personelu służb pracowniczych, opracowanie harmonogramu rozpoczęcia współpracy, zarządzanie relacjami między pracownikami usługodawcy i usługobiorcy oraz kontrolę efektywności i przestrzegania przez niego przepisów. Kluczowe dla osiągnięcia wyznaczonych przez przedsiębiorstwo celów organizacyjnych będzie sprawne i skuteczne zmodyfikowanie usług. Dostosowanie usług jest dla firmy outsourcingowej celem samym w sobie. Ponieważ w trakcie analizy wyjściowe określenie obszarów wydzielenia subfunkcji personalnej może okazać się dla rozwoju przedsiębiorstwa niewystarczające, może również powstać potrzeba nadzoro-

wania innych działów przedsiębiorstwa, a nawet poszukiwanie nowych pracowników do świadczenia dodatkowych usług.

Oczywiście analizę kosztów i korzyści należy rozpocząć od oszacowania nakładów finansowych oraz wyznaczenia realnych i osiągalnych celów na każdym etapie. Tabela nr 2 prezentuje analizy kosztów i korzyści outsourcingu firmy Cromwell Corporation – spółki posiadającej 5000 pracowników i dwie siedziby, która wydzieliła całe administrowanie świadczeniami pracowniczymi firmie zewnętrznej. Efektem wdrożenia outsourcingu było zaoszczędzenie przez tę firmę w ciągu dwóch lat ok. 80 tys. dol.²⁹

Pracodawcy najczęściej zakładają, że projektem outsourcingu mogą kierować pracownicy firm mający doświadczenie w zadaniach zleczanych za zewnątrz, m.in. w finansach, zarządzaniu czy branży IT. Zarządzanie procesem outsourcingu wymaga jednak umiejętności i wiedzy z wielu dziedzin³⁰. Dlatego przy

TABELA 2. Analiza kosztów i korzyści outsourcingu na przykładzie firmy Cromwell Corporation

Koszty administrowania świadczeniami 5000 pracowników (przykład)			
Przez firmę macierzystą	Koszty (w USD)	Przez firmę outsourcingową	Koszty (w USD)
Wynagrodzenie dwóch pracowników zajmujących się obsługą świadczeń w ciągu roku	71 000	Początkowe przystąpienie do outsourcingu	50 000 (5000 pracowników x 10 USD na jednego pracownika)
Świadczenia dwóch pracowników zajmujących się obsługą świadczeń (26 proc. wynagrodzenia)	18 460	Uruchomienie komunikacji głosowej z pracownikami usługobiorcy (dwie siedziby)	28 000
Wynajem powierzchni biurowej	6500	Utrzymanie komunikacji głosowej (jednoroczne)	7000
Usługi zakładów użyteczności publicznej	1200	Oprogramowanie do administrowania świadczeniami pracowników	10 000
Opłaty (przesyłki pocztowe i połączenia telefoniczne)	5800	Administracja (jednoroczne)	50 000
Utrzymanie sprzętu komputerowego (w tym trzyletnia amortyzacja zakończona trzydzieści dni przed wdrożeniem outsourcingu)	42 000	Utrzymanie sprzętu i dodatkowe koszty w ramach usług tzw. wspierających (jednoroczne)	10 000
Wypożyczenie biura	1800	Suma (w pierwszym roku)	155 000 (jednoroczne koszty w kolejnych latach – 67 000)
Suma	146 760	Suma	155 000

Źródło: M.F. Cook, *Outsourcing funkcji personalnej*, Oficyna Wydawnicza, 2003, s. 42–43.

wyborze firmy zewnętrznej należy uwzględnić takie czynniki, jak: „zobowiązanie firmy outsourcingowej do świadczenia usług najwyższej jakości, cena, reputacja i referencje, terminowość, posiadane zasoby, możliwość nawiązania współpracy na poziomie kultury organizacyjnej, lokalizacja geograficzna partnera”³¹. Ścisła współpraca z firmą świadczącą usługi outsourcingu umożliwia właściwe określenie metody wydzielenia procesu zarządzania pracownikiem³². Należy jednak pamiętać o obiektywnym rozważeniu, w jakim obszarze przedsiębiorstwo nie powinno rozwijać kompetencji i inwestować, a nie ulegać wpływom firm świadczących usługi outsourcingowe³³. Przy wyborze takiej firmy pomocne będzie właściwe określenie potrzeb przedsiębiorstwa, możliwości kierowania zadaniami i procesami przez pracowników firmy. Po przeprowadzonej analizie pracodawca może nawet dojść do wniosku, że objęcie procesem outsourcingu całego działu zarządzania zasobami ludzkimi będzie najlepszym rozwiązaniem³⁴.

Celem zminimalizowania ryzyka związanego z wdrażaniem outsourcingu przez firmę outsourcingową od samego początku musi być przeprowadzana kontrola jej pracy³⁵. Dzięki takiemu nadzorowi cele, które przedsiębiorstwo może osiągnąć dzięki zastosowaniu outsourcingu (na podstawie sondażu na temat outsourcingu przeprowadzonego w 1996 r. przez Hewitt Associates, w którym wzięło udział 97 pracodawców), obejmują m.in.³⁶: „zmniejszenie kosztów (61 proc. pracodawców), umożliwienie koncentracji personelu służb pracowniczych na działaniach

o znaczeniu strategicznym i planowanie (55 proc.), usprawnienie obsługi pracowników (52 proc.), wykorzystanie wiedzy technicznej usługodawcy (48 proc.), zmniejszenie kosztów administracyjnych (44 proc.), usprawnienie realizacji usług (40 proc.), zwiększenie zadowolenia pracowników (37 proc.), zwiększenie koncentracji pracowników na działalności kluczowej (36 proc.), szybsze reagowanie na potrzeby

Przejście z modelu kosztów stałych na koszty zmienne stanie się w przyszłości kluczowe w przetrwaniu na rynku, nie tylko w regionie Europy Środkowo-Wschodniej. Outsourcing będzie się rozwijał wraz z rosnącą liczbą wykształconych pracowników poza krajami wysoko rozwiniętymi. Rozwój infrastruktury w Indiach i Chinach, rozwój nowych technologii oraz intensywna komputeryzacja i cyfryzacja usług korzystnie wpłynie na ewolucję outsourcingu na świecie.

pracowników (22 proc.), poprawienie prawidłowości wykonania zadań (19 proc.), uwzględnianie indywidualnych potrzeb pracowników (15 proc.), lepsze zrozumienie systemu pracowników (10 proc.)”. Pracodawca w szczególności powinien kontrolować przestrzeganie prawa pracy, stosunki z przejmowanymi pracownikami, prawidłowość rozliczeń z tytułu wynagrodzeń i ubezpieczeń społecznych oraz aspekty socjalne.

Główna zaleta zastosowania outsourcingu w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi polega na obniżeniu kosztów całkowitych. Firma świadcząca usługi w zakresie funkcji personalnej przedsiębiorstwa ma generować niższe wydatki w porównaniu z kosztami obsługi pracowników w ramach tego przedsiębiorstwa. Ponadto ogranicza się wydatkowanie kapitału dzięki zmniejszeniu kosztu wynajmu czy też ograniczeniu zakupu powierzchni biurowych. Przedsiębiorstwo ma możliwość skorzystania z najnowszych rozwiązań informatycznych, w tym z nowych technologii firmy outsourcingowej, które zwykle nie posiada wystarczającego kapitału na tego typu inwestycje. Zaletą jest niewątpliwie zmniejszenie odpowiedzialności w ramach obowiązku stosowania przepisów prawnych,

m.in.: konieczności obsługi wynagrodzeń i świadczeń pracowniczych. Zwiększenie liczby wysoko wykwalifikowanych specjalistów do spraw zarządzania zasobami ludzkimi w jednej firmie świadczącej usługi outsourcingowe w ramach różnych branż, obsługa świadczeń pracowniczych, systemów informatycznych i wynagrodzeń powoduje tym samym znaczne ułatwienie w funkcjonowaniu przedsiębiorstwa³⁷.

Błędy przedsiębiorstwa w zakresie wdrożenia planu outsourcingu, w tym problemy związane z niedoinformowaniem pracowników o kluczowych zmianach, nierzetelnie przeprowadzona analiza potrzeb lub też niewłaściwe sformułowanie zapisów kontraktu mogą być powodem powstania problemów już na początku świadczenia usług, a nawet mogą spowodować wycofanie się firmy outsourcingowej na etapie negocjacji. Reorganizacja przedsiębiorstwa związana z wdrożeniem outsourcingu czasem wywołuje negatywne z punktu widzenia pracowników zjawiska w postaci rzeczywistej utraty pracy lub obniżenia wynagrodzenia. Przeniesienie grupy pracowników do firmy zewnętrznej przeważnie oznacza dla nich ruch w jedną stronę, bez faktycznej możliwości powrotu do swego dotychczasowego pracodawcy.

Z perspektywy pracowników wprowadzenie outsourcingu zawsze rodzi obawy³⁸, dlatego najprostszym i najskuteczniejszym sposobem będzie poinformowanie ich o tym fakcie, stosując metodę tzw. 5W (ang. *why* – dlaczego, *what* – co, *who* – kto, *where* – gdzie, *when* – kiedy). Dlaczego outsourcing będzie stosowany? Co będzie wydzielane w ramach subfunkcji? Kto nadal będzie pracował, a którzy pracownicy zostaną zwolnieni? Gdzie będzie miała siedzibę firma outsourcingowa? Kiedy i jak długo będzie wdrażany outsourcing?³⁹

Przedsiębiorstwo może posłużyć się różnymi formami komunikowania z pracownikami. Mogą to być spotkania grupowe lub indywidualne, stworzenie specjalnej komórki

w ramach przedsiębiorstwa, której zadaniem będzie odpowiadanie na pytania pracowników, „gorąca linia”, zamieszczanie informacji na wewnętrznych internetowych stronach przedsiębiorstwa itp. Trzymanie się ściśle tego „klucza” w komunikacji z pracownikami w dużym stopniu przyczyni się do pozytywnego odbioru wprowadzanych zmian w przedsiębiorstwie.

Trudności z akceptacją społeczną.

W polskim prawie brakuje regulacji dotyczących tylko i wyłącznie usług outsourcingowych. Występują natomiast prawne ograniczenia w zakresie korzystania z usług firm outsourcingowych. Obejmują one m.in.: pośrednictwo pracy oraz poradnictwo zawodowe, obsługę prawną, doradztwo podatkowe, doradztwo w zakresie własności przemysłowej (orzecznictwo patentowe) oraz prowadzenie ksiąg rachunkowych⁴⁰. Ograniczeniom ustawowym podlega przede wszystkim pośrednictwo pracy. Dlatego zatrudniając firmy konsultingowe do samodzielnego wdrażania outsourcingu, należy mieć na uwadze zarówno ograniczenia podmiotowe, jak i ustawowe – zwłaszcza wynikające z Kodeksu pracy i ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników czy też o rozwiązywaniu sporów zbiorowych.

Wiele teoretycznych i praktycznych założeń outsourcingu podlega krytyce płynącej głównie ze strony partnerów społecznych. Przede wszystkim skala oszczędności z przejęcia grupy pracowników przez zewnętrzną firmę może się okazać iluzoryczna z powodu obowiązku zastosowania art. 23¹ Kodeksu pracy. Podmiot, do którego trafią pracownicy, ma bowiem obowiązek przejąć ich ze wszystkimi przywilejami pracowniczymi, nie wspominając nawet o niedopuszczalnym obniżeniu wynagrodzeń. Koszty te z zasady ponosi dotychczasowy pracodawca. Dodatkowo musi on pokryć wynagrodzenie firmy outsourcingowej. Ozna-

cza to, że pieniężna wartość przejścia nie zamknie się kwotą odpowiadającą sumie funduszu płac i części Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych przypadających na transferowaną grupę, a okaże się większa przynajmniej o cenę usługi. Dlatego pełnia korzyści finansowych z outsourcingu ujawnia się dopiero w przypadku stopniowego przechodzenia przejętych pracowników na samozatrudnienie, bo wówczas zmniejsza się pula obowiązkowych świadczeń byłego pracodawcy (za pośrednictwem kontrahenta) na ich rzecz. Z kolei ostatnia konstatacja potwierdza krytyczne dla outsourcingu poglądy, że jego faktycznym celem jest redukcja zatrudnienia bez stosowania przepisów o rozwiązywaniu umów o pracę z przyczyn niedotyczących pracowników.

W tym kontekście trzeba przypomnieć, że działanie pracodawcy, które miałyby na celu tylko obejście prawa, nie korzystałoby z ochrony. Jednak nawet w sytuacji realnie dobrowolnych przejść na samozatrudnienie trudno zakładać, aby pracownicy ochoczo rezygnowali z dających bezpieczeństwo socjalne etatów bez stosownych zachęt i rekompensat finansowych, które finalnie obciążają zawsze ich byłego pracodawcę. Może się zatem okazać, że samodzielne przeprowadzenie restrukturyzacji pracowniczej przy zastosowaniu tzw. programu dobrowolnych odejść albo wręcz zwolnień grupowych bardziej opłaciłoby się pracodawcy od strony ekonomicznej.

Kolejnym problemem dla pracodawcy okazuje się sfera niepewności, jaką wywołuje każda zmiana organizacyjna w firmie. Outsourcing jawi się jako stosunkowo przyjazna pracownikom forma restrukturyzacji, ponieważ nie wiąże się (przynajmniej krótkoterminowo) z perspektywą pogorszenia płacy lub z utratą

pracy. Nie pozostaje jednak obojętny na podstawę związków zawodowych i zaangażowanie pracowników. Uchwycenie ewentualnej przewagi outsourcingu nad np. programem dobrowolnych odejść czy zwolnieniami grupowymi wymaga dalszych badań.

Jeszcze innego rodzaju ryzyko ujawnia się na etapie przejmowania pracowników w dotychczasowym – nazwijmy go umownie – dziale kadr. Możliwe do zaobserwowania są postawy od radości ze zmniejszonych obowiązków, poprzez rezygnację, apatię, spodziewanie się redukcji wskutek spadającej liczby obsługi-

wanych pracowników, aż do biernego oporu. Postawa pracowników personalnych bywa niedoceniana, a miewa duże znaczenie z powodu ich szczególnej roli we współdziałaniu z firmą outsourcingową w procesie obsługi przejścia pracowników do nowego pracodawcy. Niejako lustrzanym odbiciem tego zjawiska jest kontrola poczynąń kontrahenta już po przejściu pracowników, która w znacznej mierze musi spoczywać na kadrowcach. Tymczasem mogą być oni dotknięci, i nierzadko bywają, tzw.

syndromem ocalonych. Implikuje to zachowania od zwiększonego krytycyzmu po pobłażanie.

Outsourcing staje się jedną z części biznesowej strategii przedsiębiorstwa, atrakcyjną, mimo że niepozbawioną wad. Wprowadzanie skutecznych sposobów zarządzania zasobami ludzkimi oraz wykorzystywanie profesjonalizmu firm outsourcingowych może mieć w przyszłości istotne znaczenie dla firm, które zechcą zaistnieć na międzynarodowym rynku, a to za sprawą dopasowania struktury do bieżących potrzeb. Dla małych firm będzie on sposobem skorzystania z rozwiązań, które stosują duże podmioty gospodarcze, bez konieczności ponoszenia niepotrzebnych kosztów⁴¹. ■

Skala oszczędności z przejścia grupy pracowników przez firmę zewnętrzną może się okazać iluzoryczna. Podmiot, do którego trafią pracownicy, ma bowiem obowiązek przejść ich ze wszystkimi przywilejami pracowniczymi, w tym z nieobniżonym wynagrodzeniem.

- ¹ Por. M. Trocki, *Outsourcing jako metoda restrukturyzacji przedsiębiorstw*, Gospodarka Materiałowa i Logistyka, 1999, nr 9; M. Trocki, *Outsourcing. Metoda restrukturyzacji działalności gospodarczej*, PWE, Warszawa 2001, s. 13; M.F. Greaver, *Strategic Outsourcing. A Structural Approach Outsourcing Decisions and Initiatives*, Amacom, New York 1999; J. Penc, *Leksykon biznesu*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 1997.
- ² K. Obój, *Strategia nowoczesnej firmy a wykorzystanie outsourcingu. Materiały na konferencję: Outsourcing. Usprawnienie funkcjonowania firmy poprzez obsługę zewnętrzną*, Institute for International Research, Warszawa 1999.
- ³ M.J. Power, K.C. Desouza, C. Bonifazi, *Outsourcing*, MT Biznes, 2008, s. 21.
- ⁴ M. Trocki, *Outsourcing. Metoda restrukturyzacji działalności gospodarczej*, PWE, Warszawa 2001, s. 51.
- ⁵ M.J. Power, K.C. Desouza, C. Bonifazi, *Outsourcing*, MT Biznes, 2008, s. 23–25.
- ⁶ M. Trocki, *Outsourcing. Metoda restrukturyzacji działalności gospodarczej*, PWE, Warszawa 2001, s. 46.
- ⁷ *Outsourcing Comes of Age: The Rise of Collaborative Partnering*, PricewaterhouseCoopers, 2009.
- ⁸ K. Kuczera, *Zakres i formy stosowania outsourcingu w świetle badań empirycznych. Koncepcje i metody zarządzania*, Przegląd Organizacji 2013, nr 2, s. 38.
- ⁹ M. Radło, D. Ciesielska, *Dojrzałość outsourcingowa polskich przedsiębiorstw*, <http://www.outsourcing.com.pl>, data dostępu 16.12.2013.
- ¹⁰ Por. A. Wodecka-Hyjek, *Modele dojrzałości organizacyjnej narzędziem oceny współpracy w outsourcingu*, Przegląd Organizacyjny, nr 2/2011.
- ¹¹ Źródła: P. McDougall, *Aon Outsourcing IT for savings and enhanced security*, Information Week, 2004; P. McDougall, *Aon signs \$600 million outsourcing deal with CSC*, Information Week, 2004.
- ¹² M.J. Power, K.C. Desouza, C. Bonifazi, *Outsourcing*, MT Biznes, 2008, s. 148.
- ¹³ <http://abs.pl/reports>, data dostępu 16.12.2013
- ¹⁴ Tholons Top 100 Outsourcing Cities 2012 r.
- ¹⁵ M. Power, C. Bonifazi, K.C. Desouza, *Ten outsourcing traps to avoid*, Journal of Business Strategy, 2004, nr 25 (2), s. 37–42.
- ¹⁶ M.J. Power, K.C. Desouza, C. Bonifazi, *Outsourcing*, MT Biznes, 2008, s. 39.
- ¹⁷ Ibidem, s. 41.
- ¹⁸ *Wielki słownik angielsko-polski*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012; <http://www.outsourcingportal.eu>; data dostępu 19.12.2013 r.
- ¹⁹ <http://www.pl.wikipedia.org/Wiki/leasing>; data dostępu 19.12.2013 r.
- ²⁰ M.F. Cook, *Outsourcing funkcji personalnej*, Oficyna Wydawnicza, 2003, s. 21.
- ²¹ J. Żołyński, *Strajk i inne rodzaje akcji protestacyjnych jako metody rozwiązywania sporów zbiorowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 31.
- ²² T. Kopczyński, *Outsourcing w zarządzaniu przedsiębiorstwami*, PWE, 2010, s. 142.
- ²³ T. Kopczyński, *Outsourcing...*, s. 143, za P.F. Druker, *The Real Meaning of the Merger Boom*, The Annual Report of Confident Board, s. 1–6.
- ²⁴ T. Kopczyński, *Outsourcing...*, s. 22, s. 29, s. 33–34.
- ²⁵ M. Trocki, *Outsourcing*, PWE, Warszawa 2001, s. 47.
- ²⁶ J. Żołyński, *Strajk i inne rodzaje akcji protestacyjnych...*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 30–31.
- ²⁷ Ibidem, s. 31.
- ²⁸ Zob. M.F. Cook, *Outsourcing...*, s. 39.
- ²⁹ M.F. Cook, *Outsourcing...*, s. 41; Zob. M. Czerska, *Kadrowe czynniki sukcesu firmy – wyniki badań*, [w:] *Strategie wzrostu produktywności firmy*, red. A. Stabryła, Akademia Ekonomiczna, Kraków 1999.
- ³⁰ M.J. Power, K.C. Desouza, C. Bonifazi, *Outsourcing*, MT Biznes, Warszawa 2006, s. 35.
- ³¹ M.F. Cook, *Outsourcing...*, s. 37, za Top 10 Reasons Companies Outsource, Survey of Current and Potential Outsourcing End-Users, The Outsourcing Institute Membership, 1998, www.outsourcing.com data dostępu 21.12.2013 r.
- ³² K. Dedo, *Jak stać się mistrzem w korzystaniu z outsourcingu. Raport: Różne oblicza outsourcingu. Norwe wyzwanie, najlepsze praktyki*, Harvard Business Review, 2006, s. 24.
- ³³ E. Banachowicz, Ł. Świerżawski, *Sześć zasad budowy efektywnego rozwiązania outsourcingowego. Raport: Nowe trendy zarządzania*, Harvard Business Review, 2007, s. 12.
- ³⁴ M.F. Cook, *Outsourcing...*, s. 39.
- ³⁵ Zob. E. Banachowicz, *Czynniki warunkujące sukces rozwiązania outsourcingowego. Materiały na konferencję: Outsourcing. Usprawnienie funkcjonowania firmy poprzez obsługę zewnętrzną*, Institute for International Research, Warszawa 1999.
- ³⁶ M.F. Cook, *Outsourcing...*, s. 271.
- ³⁷ M.F. Cook, *Outsourcing...*, s. 24–25.
- ³⁸ E. Barlik, *Zatrudniać pracowników czy firmy*, Rzeczpospolita, 10.09.1997 r.
- ³⁹ M.F. Cook, *Outsourcing...*, s. 101.
- ⁴⁰ M. Trocki, *Outsourcing*, PWE, Warszawa 2001, s. 81.
- ⁴¹ Ibidem, s. 282.

Sklonność pracowników w wieku 45+ do wydłużania aktywności zawodowej jest ograniczona – dość rzadko chcieliby oni pracować po osiągnięciu wieku emerytalnego. Szansę na zmianę tej sytuacji stanowi promocja nietypowych form zatrudnienia, co wymaga przygotowania systemu świadczeń finansowych dostępnych dla osób w wieku przedemerytalnym, które nie mogą podjąć typowego zatrudnienia



Łukasz Arendt

Wsparcie aktywności zawodowej osób starszych

Zmiany demograficzne zachodzące w ostatnich latach w państwach Unii Europejskiej, w tym także w Polsce, nieuchronnie prowadzą do zmian w strukturze ludności charakteryzujących się wzrostem udziału osób starszych w populacji ogółem. Dla rynku pracy oznacza to spadek liczby osób w wieku produkcyjnym i wzrost, w ramach ludności w wieku produkcyjnym, grupy osób w tzw. wieku niemobilnym¹. Obecnie w Polsce osoby w wieku niemobilnym cechuje niski poziom aktywności zawodowej, a stopa zatrudnienia w tej grupie wiekowej jest znacznie poniżej średniej wartości dla populacji w wieku zdolności do pracy. Ponadto wskaźniki aktywności i zatrudnienia są niższe od średnich w Unii Europejskiej, co oznacza potrzebę zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 45 i więcej lat.

Problem aktywności zawodowej osób w wieku średnim i starszym został podjęty w projekcie „Badanie wpływu elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy na aktywność zawodową zasobów pracy w wieku 45+”². Jego celem było określenie wpływu elastycznych (nietypowych) form zatrudnienia i organizacji pracy na aktywność zawodową.

Wykorzystanie kapitału ludzkiego. Z badań przeprowadzonych wśród pracodawców wyłania się niejednoznaczna ocena potencjału osób w wieku 45+. Z jednej strony osoby starsze są kojarzone z mądrością, dojrzałością, a z drugiej – z mniejszą sprawnością fizyczną i słabszym stanem zdrowia. Pracodawcy pozytywnie oceniają wiedzę zawodową, jaką dysponują osoby ze starszych grup wiekowych. Jest ona atrybutem i ważnym elementem ich kapitału ludzkiego. Z tego względu warto zabiegać o ten rodzaj zasobów ludzkich, bowiem mogą być one ważną częścią aktywów każdego przedsiębiorstwa. Mocnymi stronami osób w wieku 45+ jest też doświadczenie zawodowe, lojalność i dokładność w działaniu, do słabszych należą natomiast: niższy potencjał kwalifikacyjny (szczególnie w zakresie kompetencji

informatycznych czy językowych) i niższa aktywność, prowadząca do mniejszej efektywności i wydajności pracy. W tej grupie pracowników istnieje również niebezpieczeństwo zwiększonej zachorowalności, co często jest czynnikiem dyskwalifikującym w ubieganiu się o pracę.

Polityka personalna przedsiębiorstw nie sprzyja utrzymaniu aktywności zawodowej osób starszych. Znajduje to przede wszystkim odzwierciedlenie w stosowanych narzędziach motywowania i oceniania pracowników. Osoby w wieku 45+ mają często ograniczone możliwości rozwojowe. W co piątej firmie ich dostęp do awansu jest ograniczony ze względu na nieuwzględnianie starszych pracowników w procesie awansowania. Pozbawienie ich szansy rozwoju może działać demotywująco. Inaczej problem wygląda przy organizacji szkoleń. Wyniki badań pokazują, że wiek nie determinuje decyzji na temat inwestycji w kapitał ludzki, ale jeśli uwzględnimy niewielkie zaangażowanie przedsiębiorstw w kształcenie ustawiczne, to problem ten może mieć inny wymiar. Oba te względy powodują, iż dla osób 45+ ścieżka rozwoju zawodowego jest niepewna, co może implikować skłonność do dezaktywizacji zawodowej.

Badane przedsiębiorstwa nie realizują strategii zarządzania wiekiem, co nie powinno dziwić, skoro 80 proc. respondentów nie słyszało o takiej koncepcji. A ci, którzy spotkali się kiedyś z tą kategorią, nie zawsze ją poprawnie interpretują.

Nietypowe formy zatrudnienia nie są instrumentem stymulującym aktywność zatrudnieniową osób 45+. Są one w jednakowym stopniu stosowane wobec ogółu zatrudnionych, jak i tych w wieku 45+. Jednakże dostrzegane drobne różnice wskazują, że wobec pracowników starszych pracodawcy częściej stosują umowy cywilnoprawne. Nie ma natomiast zastosowania wobec nich telepraca. W przypadku tej formy zatrudnienia ograniczeniem mogą być niskie lub brak kompetencji informatycznych w starszych grupach wiekowych.

Najczęściej wymieniane motywy stosowania niestandardowych form zatrudnienia są takie same dla ogółu zatrudnionych, jak i osób 45+. Są to: obniżenie kosztów, sezonowość produkcji, specyfika branży.

Głównie praca na czas określony. Pracownicy najemni biorący udział w badaniu byli zdania, iż osobom w wieku 45+ rzadko proponuje się zatrudnienie w nietypowych formach. Tym niemniej doświadczenia w tej dziedzinie mogą być dość duże, ponieważ zdecydowana większość (3/4) respondentów miała tego rodzaju zatrudnienie. Niejednokrotnie mieliśmy do czynienia z sytuacją, że jeden respondent pracował w takich formach wielokrotnie. Najczęściej występującą formą nietypowego zatrudnienia była praca na czas określony, nieco rzadziej umowa o dzieło lub umowa zlecenie. Pozostałe rodzaje nietypowych form zatrudnienia były niekiedy deklarowane, przy czym w ogóle nie wskazano telepracy.

Skłonność pracowników w wieku 45+ do wydłużania aktywności zawodowej jest ograniczona – dość rzadko chcieliby oni pracować po osiągnięciu wieku emerytalnego. Skłonność ta zmniejsza się w miarę zbliżania się do tej granicy wieku. Czynniki, które wpływają na podjęcie pozytywnej w tym zakresie decyzji są względy ekonomiczne.

Respondenci, którzy chcieliby pracować po osiągnięciu wieku emerytalnego, dopuszczali możliwość zatrudnienia w nietypowych formach. Najczęściej wskazywanymi była praca w niepełnym wymiarze czasu oraz umowa o dzieło lub umowa zlecenie. Jest to zapewne konsekwencja tego, że w dotychczasowej karierze zawodowej w takich właśnie nietypowych formach zatrudniali ich pracodawcy. Powodami takiego wyboru była wygoda, chęć otrzymania dodatkowych środków finansowych, łatwość znalezienia pracy oraz czas wolny.

Z badań wynika, iż w działaniach upowszechniających wykorzystywanie nietypowych form zatrudnienia w odniesieniu do osób, które przekroczyły 45. rok życia, niezbędne jest

zmniejszenie znaczenia barier aktywności zawodowej leżących głównie po stronie pracowników (przywiązanie do tradycyjnych form świadczenia pracy, obawa utraty przywilejów socjalnych, postrzeganie nietypowych form zatrudnienia jako przymusowych i w związku z tym gorszych)³. Dążenie do zmniejszenia znaczenia tych czynników lub całkowitego ich wyeliminowania wymaga działań wielostronnych, mających charakter społeczny i ekonomiczny. Skłonność osób w wieku 45+ do aktywizacji zawodowej w ramach niestandardowych form pracy musi zostać poparta poprawą wiedzy o nich i regulacjami odnoszącymi się do świadczeń. Chodzi bowiem przede wszystkim o wzmocnienie poczucia bezpieczeństwa takich pracowników.

Wydłużanie aktywności zawodowej ma też istotne znaczenie dla utrzymania zamożności gospodarstw domowych osób powyżej 45. roku życia – jak bowiem wskazują wyniki badania osób bezrobotnych w wieku niemobilnym – grupa ta jest w wysokim stopniu zagrożona ubóstwem, co zwiększa ryzyko wykluczenia społecznego tej zbiorowości. Ponadto narastający poziom frustracji i zniechęcenia wpływa na wzrost skłonności do bierności zawodowej. Powoduje to, że osoby takie często decydują się na korzystanie z uprawnień do pobierania świadczeń pozwalających im na przejście do zasobu biernych zawodowo. Z badań wynika, że ukończenie 45. roku życia zwiększa niebezpieczeństwo utraty pracy nawet w przypadku długoletnich pracowników jednej firmy. Są oni zwalniani w pierwszej kolejności, gdy firma ma problemy finansowe i szuka oszczędności.

Bezrobocie skłania do elastyczności.

Bezrobotne osoby 45+ charakteryzują się stosunkowo wysoką dotychczasową i potencjalną skłonnością do świadczenia pracy w niestandardowych formach. Głównymi powodami podjęcia zatrudnienia w tych formach jest brak ofert zatrudnienia na czas nieokreślony w pełnym wymiarze czasu pracy oraz sytuacja rodzinna niepozwalająca na wykonywanie pracy w formie standardowej. Osoby w wieku nie-

mobilnym preferują te nietypowe formy pracy, które są najbardziej zbliżone do tradycyjnych, ustabilizowanych i dających w przyszłości większe prawdopodobieństwo zatrudnienia na czas nieokreślony, takich jak: zatrudnienie na czas określony, praca na umowę o dzieło lub umowę zlecenie czy zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy. Najmniejszym zainteresowaniem cieszy się telepraca, wymagająca posiadania kompetencji ICT i częstego ich uaktualniania. Są to umiejętności, z którymi większość osób w wieku niemobilnym nie miała okazji zapoznać się podczas kształcenia zawodowego – poziom umiejętności z zakresu obsługi komputera i internetu jest wśród nich bardzo niski.

Osoby bezrobotne w wieku niemobilnym charakteryzują się niską potencjalną skłonnością do kontynuowania pracy zawodowej po nabyciu praw do pobierania świadczeń emerytalnych – co drugi badany nie zamierzał pracować zawodowo po uzyskaniu uprawnień do ich pobierania. Świadczenia tego rodzaju, nawet wówczas, gdy nie są wysokie, gwarantują pewną stabilizację finansową, podczas gdy świadczenie pracy zawodowej, szczególnie w nietypowych formach zatrudnienia, takich gwarancji nigdy dać nie może.

Z badań przeprowadzonych wśród osób biernych zawodowo w wieku 45+ wynika, że istnieje akceptacja zatrudnienia w nietypowych formach, chociaż często jest ono rozpatrywane przez pryzmat „pracy ostatniej szansy” – osoby po 45. roku życia są skłonne do podjęcia pracy w tych formach, mając świadomość, że znalezienie zatrudnienia standardowego jest bardzo trudne. W związku z tym w praktyce stosowania nietypowych form zatrudnienia należy zwrócić szczególną uwagę na to, aby nie stały się one postrzegane jako kolejny przejaw dyskryminacji pracodawców w stosunku do osób starszych. Chodzi o to, aby nietypowe formy zatrudnienia nie stały się jedyną dostępną formą pracy dla osób w wieku niemobilnym, a były alternatywą dla zatrudnienia standardowego.

Osoby bierne zawodowo miały doświadczenia z zatrudnieniem w nietypowych for-

mach, zarówno przed, jak i po ukończeniu 45. roku życia. Wśród najczęściej stosowanych form występowały umowy cywilnoprawne oraz praca na czas określony. W wieku niemobilnym zdecydowanie rośnie zainteresowanie zatrudnieniem w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz pracą w domu. Te preferencje należy wiązać z dwoma kluczowymi czynnikami warunkującymi aktywność zawodową osób w tym wieku. Pierwszy z nich związany jest ze stanem zdrowia oraz koniecznością dostosowania warunków i czasu pracy do możliwości osób po 45. roku życia. Stąd oczywistym wyborem jest np. praca w domu, w sytuacji kiedy osoby borykają się z problemami motorycznymi. Drugi czynnik, który ujawnił się w wynikach badania, to konieczność opieki nad dziećmi (wnukami) lub innymi zależnymi członkami rodzin.

Przyczyny bierności zawodowej mają zróżnicowany charakter w zależności od wieku. W przypadku osób młodych bierność determinowana jest przez dwa nakładające się na siebie czynniki – opiekę nad dzieckiem lub osobą zależną oraz dobrą kondycją finansową gospodarstwa domowego. Natomiast wśród osób w wieku niemobilnym taką determinantą jest zły stan zdrowia, który stanowi równocześnie najważniejszą przyczynę przedwczesnego przechodzenia w stan bierności zawodowej oraz powód dla stosowania nietypowych form zatrudnienia.

Różny wiek, różne potrzeby. Zbiorowość osób w wieku 45+ w Polsce to ok. 15,7 mln ludzi będących w różnym wieku, zamieszkujących w różnych obszarach, odmiennie wykształconych, posiadających różny status rodzinny i zawodowy, różniących się jeszcze pod wieloma innymi względami. Jest to zatem zbiorowość silnie heterogeniczna. Dla sformułowania właściwych rozwiązań w obszarze niestandardowych form zatrudnienia należałoby dokonać jej segmentacji na względnie homogeniczne subpopulacje. Wyniki badań przeprowadzonych w ramach projektu „Badanie wpływu elastycznych form zatrudnienia

i organizacji pracy na aktywność zawodową zasobów pracy w wieku 45+” wykazały, iż zachowania i postawy osób starszych na rynku pracy, a także determinujące je okoliczności, są najsilniej zróżnicowane ze względu na ich wiek. Mocno uogólniając, z punktu widzenia sytuacji na rynku pracy i absorpcji niektórych rozwiązań zwiększających aktywność zawodową osób w wieku 45+ w zbiorowości tej należałoby wyodrębnić trzy grupy: osoby w wieku 45–55 lat, od 56 lat do wieku emerytalnego i osoby w wieku emerytalnym i starszym.

Osoby zaliczane do poszczególnych grup charakteryzują odmienne postawy i zachowania oraz okoliczności, z jakimi spotykają się na rynku pracy. Jak wykazały badania, z wiekiem np. zmniejsza się na ogół aktywność zawodowa, wszystkie formy mobilności (zawodowa, edukacyjna, przestrzenna czy międzypokoleniowa), zmniejszają się też możliwości fizyczne i pogarsza się stan zdrowia. Z kolei zwiększa się z wiekiem zagrożenie bezrobociem i skłonność do przechodzenia w stan bierności zawodowej. To są oczywiście zarysowane jedynie tendencje ogólne, od których mogą występować odstępstwa. W tym sensie wyodrębnione subpopulacje są jedynie względnie homogeniczne.

Nietypowe formy zatrudnienia postrzegane są przez starszych pracowników – nie bez powodu – jako gorsze. Nie ma zatem uzasadnienia, by rekomendować ich wykorzystanie w grupie wiekowej od 45 do 55 lat, chyba że nietypowe formy zatrudnienia byłyby – z różnych powodów – przez nie preferowane. Nietypowe formy zatrudnienia są bowiem jednak szansą na aktywizację zawodową osób, które (z różnych przyczyn) nie mogą bądź nie chcą podjąć zatrudnienia w formie typowej (standardowej). Są również szansą na okresową choćby reintegrację ze zbiorowością osób pracujących, które z powodu np. ograniczonej produktywności nie otrzymują propozycji zatrudnienia standardowego. I tylko do takich osób z pierwszej grupy powinny być kierowane.

Rozwój wykorzystania nietypowych form zatrudnienia można natomiast rekomendować

dla osób po 56. roku życia. Mogą wówczas stanowić zachętę do wydłużania życia zawodowego. Nietypowe formy zatrudnienia stwarzają bowiem osobom starszym szansę stopniowego, płynnego przechodzenia na emeryturę, tworząc swoisty pomost między zatrudnieniem standardowym a całkowitą biernością zawodową.

W odniesieniu do osób od 56 lat do wieku emerytalnego wysoką użyteczność ma zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy, umożliwiające jego dostosowanie do indywidualnych potrzeb psychicznych czy fizycznych. Szczególną jego rolę należy upatrywać w podtrzymywaniu zatrudnienia beneficjentów emerytur częściowych, do których w nowym systemie uprawnione są kobiety w wieku powyżej 62 lat z ponad 35-letnim stażem pracy oraz mężczyźni w wieku powyżej 65 lat i z 40-letnim stażem pracy.

Naprzeciw postrzeganiu nietypowych form zatrudnienia jako rozwiązań sprzyjających podtrzymaniu lub/i aktywizacji zawodowej osób w wieku przedemerytalnym wychodzi koncepcja tzw. „przejściowych rynków pracy” stworzona przez niemieckiego badacza G. Schmid⁴. Zatrudnienie na takim rynku pracy ma tam charakter przejściowy, przyjmując m.in. takie formy, jak: praca w niepełnym wymiarze czasu, w dniach ustawowo wolnych od pracy, w ramach krótkoterminowych kontraktów, kombinacja zatrudnienia płatnego i niepłatnego i inne⁵. Przejściowe rynki pracy umożliwiają lub wspierają osiągnięcie elastycznego, a zarazem bezpiecznego pod względem socjalnym zatrudnienia. W szczególności mogą stać się pomostem między aktywnością zawodową a emeryturą⁶.

W stosunku do osób najstarszych można rekomendować wszystkie formy pracy nietypowej, bez rekompensat finansowych. Pośrednią dla nich zachętą do pracy w nietypowych formach zatrudnienia mogłoby być podwyższanie świadczenia emerytalnego z tytułu podjęcia (kontynuowania) pracy zawodowej.

Osobną kwestią jest niechęć do podejmowania zatrudnienia w formie telepracy. Wynika

ona przede wszystkim z deficytów wiedzy i umiejętności w zakresie ICT, obserwowanych w starszych grupach wieku, a także braku doświadczeń w tym zakresie, jak również niemożności zastosowania w przypadku wielu prac i zawodów. Z upływem lat i przesuwaniem się kolejnych kohort grupujących osoby urodzone w danym roku do zbiorowości „osób starszych”, czyli wchodzenia do niej osób niemających kłopotów z korzystaniem z komputera i internetu, skłonność do podejmowania zatrudnienia w formie telepracy będzie zapewne rosła. Dziś jest to jednak problem wymagający podjęcia i konsekwentnego realizowania działań edukacyjnych. ■

Tekst przygotowany we współpracy z: prof. Elżbietą Kryńską, dr Iwoną Kukulak-Dolata, dr Iwoną Poliwczak oraz dr Haliną Sobocką-Szczapą z Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych.

¹ Za wiek niemobilny przyjmuje się 45–59 lat dla kobiet oraz 45–64 lata dla mężczyzn (zakres wiekowy zmienia się w związku z podniesieniem wieku emerytalnego).

² Projekt badawczy realizowany był przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w ramach części B Programu realizacji badań naukowych i prac rozwojowych II etapu wieloletniego programu „Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy” finansowanego w latach 2011–2013 ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, koordynowanego przez Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy.

³ E. Kryńska, *Elastyczność popytu na pracę w Polsce – synteza, diagnozy i wnioski*, [w:] E. Kryńska (red.), *Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a popyt na pracę w Polsce*, IPiSS, Warszawa 2003, s. 248.

⁴ Przejściowe rynki pracy definiuje się jako zespół instytucjonalnych unormowań i instrumentów, między innymi instytucji, przepisów i źródeł finansowania, które tworzą warunki funkcjonowania ludzi na rynku pracy w sytuacji znacznie odbiegającej od stanu typowego zatrudnienia, czyli w warunkach zatrudnienia przejściowego; G. Schmid, *Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion Paper, FS I 1998.

⁵ K. Zawadzki, *Przejściowe rynki pracy koncepcja – implementacje – perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2005, s. 16–17.

⁶ M. Moszyński, *Nietypowe formy zatrudnienia w Republice Federalnej Niemiec*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „Dom Organizatora”, Toruń 2004, s. 117.

System prawny motywuje nas do reagowania na nieprawidłowości. Jest to konsekwencja zasady państwa prawa, w którym jakość demokracji mierzy się m.in. stopniem aktywności obywatelskiej. Czy jako pracownicy mamy w sobie taką motywację?



Anna Wojciechowska-Nowak

Sygnaliści

– dla jednych aktywni społecznicy, dla innych donosiciele

Sygnalista to osoba, która działając w dobrej wierze, zawiadamia o nieprawidłowościach godzących w interes społeczny, a zachodzących w jego lub jej miejscu zatrudnienia. W Polsce, choć nie tylko, takie działanie często identyfikowane jest raczej z donosicielstwem niż z działaniem na rzecz dobra wspólnego. Badanie przeprowadzone przez CBOS na zlecenie Fundacji Batorego pokazuje, że blisko 60 proc. respondentów przewiduje wrogie postawy swojego środowiska zawodowego wobec pracownika zawiadamiającego przełożonych o nadużyciach¹.

Mimo ambiwalencji postaw społecznych system prawny zachęca, a czasem zobowiązuje do reagowania na nieprawidłowości. Przykładowo ustawodawca w art. 304 § 1 Kodeksu postępowania karnego nakłada społeczny obowiązek zawiadomienia organów ścigania na

każdego, kto dowiedział się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu. W obszarze stosunków pracy pracownik ma obowiązek zgłosić nieprawidłowości przełożonym. W orzecznictwie Sądu Najwyższego jednoznacznie stwierdza się, że pracownik, który w milczeniu obserwuje nadużycia na szkodę swojego pracodawcy, może być zwolniony dyscyplinarnie.

System prawny motywuje nas do reagowania na nieprawidłowości. Z jednej strony jest to konsekwencja zasady państwa prawa, w którym jakość demokracji jest mierzona m.in. stopniem aktywności obywatelskiej, poczucia, że interes mojej społeczności (na poziomie kraju, miasta czy zakładu pracy) to również mój interes. Są jednak i bardziej pragmatycznie powody uzasadniające zachęty ustawodawcy. Badania pokazują, że sygnał pracownika (kontrahenta, zleceniobiorcy) to jedno z podstawowych narzędzi, obok kontroli zarządczej oraz audytu wewnętrznego, pozwalających wykryć nieprawidłowości. Przykładowo według danych Stowarzyszenia Biegłych ds. Przestępstw i Nadużyć Gospodarczych 42 proc. przypadków nadużyć udaje się wykryć dzięki informacji od pracownika².

Sygnaliści to jednak również źródło wiedzy o zagrożeniach związanych z bezpieczeństwem

warunków pracy, naruszeniach praw pracowniczych, w tym mobbingu, dyskryminacji, nierozliczania nadgodzin, niewypłacania wynagrodzeń lub innych świadczeń pracowniczych. Przykładem jaskrawo pokazującym konsekwencje bagatelizowania informacji pochodzącej od sygnalisty jest historia wybuchu metanu w kopalni Wujek – Ruch Śląsk w 2009 r. Górnik-metaniarz, który ujawnił filmy pokazujące fałszowanie wyników pomiarów metanu, wcześniej bezskutecznie zawiadamiał urząd górniczy, w konsekwencji stracił pracę i zyskał wielu wrogów w środowisku górników.

Czy polski ustawodawca, oczekując od obywatela aktywnej postawy, gwarantuje jednocześnie skuteczną pomoc? Część odpowiedzi uzyskamy, sięgając po statystyki: ok. 30 proc. osób aktywnych zawodowo to osoby wykonujące pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, które – jako że oparte na zasadzie swobody umów – nie przewidują ochrony przed wypowiedzeniem. Podobnie jest z umowami o pracę zawartymi na czas określony (25 proc. pozostających w stosunku pracy), gdzie pracodawca chcący pozbyć się sygnalisty nie musi nawet podawać przyczyny wypowiedzenia. W konsekwencji sąd pracy nie bada merytorycznych podstaw wypowiedzenia, a jedynie jego prawidłowość formalną.

Niedostatki polskich przepisów. W relatywnie najlepszej sytuacji znajdują się sygnaliści zatrudnieni na podstawie umów na czas nieokreślony. Ci bowiem mogą korzystać z uprawnień przysługujących każdemu pracownikowi, czy to w razie niezgodnego z prawem lub niezasadnego wypowiedzenia, czy też dyskryminacji, mobbingu lub innych naruszeń. Okazuje się jednak, że efektywność roszczeń sygnalistów konstruowanych w oparciu o ogólne przepisy jest niska.

Wywiady z sędziami orzekającymi w sądach pracy pokazują, że przepisy ogólne, w szczególności chroniące pracownika przed wypowiedzeniem, w kontekście spraw sygnalistów są nieefektywne w realiach sali sądowej³.

Pracodawca stosunkowo łatwo może pozbyć się kłopotliwego pracownika. Wystarczy, że poda w wypowiedzeniu pretekst, oby rzeczywisty, np. likwidację stanowiska pracy, niską efektywność, konfliktowość lub wysoką absencję pracownika, a sąd na tych przyczynach skoncentruje swoją uwagę i o ile stwierdzi, że miały miejsce, uzna wypowiedzenie za skuteczne. Granice procesu wyznaczają bowiem przyczyny wskazane w wypowiedzeniu, więc o ile pracodawca nie wspomina o działaniach sygnalizacyjnych pracownika, pozostają one poza spektrum zainteresowania sądu. Sądy rozpoznające wypowiedzenie oparte na likwidacji stanowiska pracy dodatkowo potykają się o utrwalony w orzecznictwie pogląd, w myśl którego „likwidacja stanowiska pracy w ramach rzeczywistych zmian organizacyjnych uzasadnia wypowiedzenie pracownikowi umowy o pracę, a decyzje co do przydatności i celowości utrzymania danego stanowiska (...) nie podlegają ocenie sądów pracy”⁴.

Jeden z pytaných sędziów ujął istotę problemu następująco: „Z jednej strony mamy domniemanie, że rzeczywistą przyczyną jest właśnie postawa pracownika (...), który zgłasza nieprawidłowości. Z drugiej strony, są przyczyny podane przez pracodawcę, w tym ta najmocniejsza (...) – likwidacja stanowiska pracy. (...) W procesie nie możemy badać, czy podstawę wypowiedzenia stanowiła aktywność pracownika. Musimy się skupić na kwestii przyczyny, która jest podana w oświadczeniu o wypowiedzeniu. To powoduje, że zainteresowanie sądu jest inne niż chciałby pracownik”. Tak więc w sądach prowadzących postępowanie ściśle w granicach procesu właściwa przyczyna wypowiedzenia – sygnalizowanie nieprawidłowości – nie jest w ogóle badana, bo nie jest przedmiotem procesu.

W opinii dużej części badanych istotna bariera, przed którą staje sygnalista w sądzie pracy, to faktyczna możliwość udowodnienia, co legło u podstaw wypowiedzenia. Zwolniony pracownik ma ograniczony dostęp do środków dowodowych, m.in. dokumentacji, korespon-

dencji, a przede wszystkim do świadków pozostających w czasie procesu w zatrudnieniu u pozwanego pracodawcy. Stąd Rada Europy rekomenduje, aby rozwiązania prawne w zakresie ochrony sygnalistów przewidywały przeniesienie ciężaru dowodu na pracodawcę, tj. aby to pracodawca miał za zadanie wykazać w toku procesu, że wypowiedzenie bądź inne niekorzystne dla sygnalisty decyzje personalne zostały podjęte z przyczyn innych niż ujawnienie nieprawidłowości. To rozwiązanie jest powszechnie stosowane w krajach, gdzie status prawny sygnalisty jest regulowany prawnie.

Wnioski płynące z wywiadów skłaniają ku ocenie, że polski ustawodawca zachęca, a czasem wymaga od świadka nieprawidłowości reakcji, niewiele jednak oferuje w zamian. W szczególności nie oferuje ochrony prawnej, która byłaby efektywna na sali sądowej. Taki stan rzeczy każe również poddawać w wątpliwość, czy Polska wywiązała się ze zobowiązań międzynarodowych. Cywilnoprawna konwencja Rady Europy o korupcji zobowiązuje strony do zapewnienia „odpowiedniej ochrony przed wszelkimi nieuzasadnionymi sankcjami wobec pracowników, którzy, mając uzasadnione pod-

stawy do podejrzenia, że doszło do korupcji, zgłaszają w dobrej wierze swoje podejrzenia odpowiednim osobom lub władzom”, zaś Konwencja ONZ przeciwko korupcji ochronę prawną rekomenduje.

Niedostatki, o których była mowa, od lat zauważa Grupa Robocza ds. Zwalczania Korupcji działająca przy OECD. W raporcie z lipca ubiegłego roku czytamy: „Regulacje dotyczące polskich sygnalistów w obecnym kształcie pozostają w dużej mierze nieefektywne z powodu rozproszenia oraz niejasnego stosowania. Ponadto dyskusja z przedstawicielami organizacji pozarządowych oraz ekspertami prawnymi nie pozostawia wątpliwości co do tego, że przepisy przeciwko mobbingowi oraz dyskryminacji zawierają luki prawne, a pracodawcy z łatwością mogą omijać prawo. W związku z tym rekomenduje się, aby Polska potraktowała jako priorytet reformę prawa, której celem będzie zapewnienie pracownikom, którzy zgłaszają w dobrej wierze podejrzenia korupcji, właściwych środków ochrony przed działaniami odwetowymi lub dyscyplinującym zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym”²⁵. Interes społeczny wymaga roz-

WYKRES 1. Pana(i) kolega z pracy nie dopełnia swoich obowiązków służbowych, stwarzając tym samym zagrożenie dla bezpieczeństwa innych pracowników. Czy – dowiedziawszy się o tym – powiadomił(a)by Pan(i) o tym fakcie zwierzchnika? Proszę wskazać najwyżej dwie odpowiedzi



Źródło: Badanie „Bobaterowie czy donosiciele? Co Polacy myślą o osobach sygnalizujących nieprawidłowości w miejscu pracy?”. Raport z badań ilościowych, CBOS na zlecenie Fundacji im. Stefana Batorego, 2012.

ciągnięcia tej ochrony również na przypadki ujawniania innych zagrożeń dla dobra wspólnego.

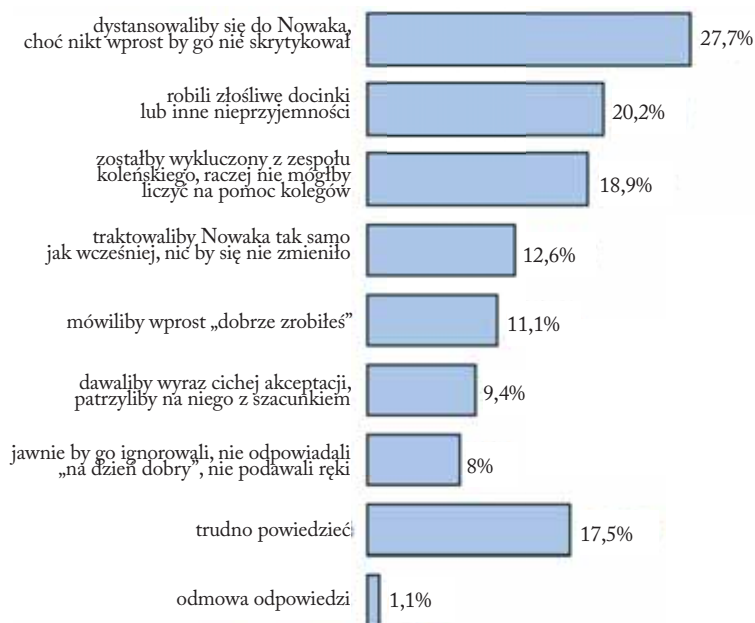
Wzorce do naśladowania. Polski ustawodawca, o ile pojawiłaby się wola polityczna i konsensus co do potrzeby wzmocnienia ochrony prawnej, miałby dobre wzorce do naśladowania. Lista krajów mogących się pochwalić starannie dopracowanym ustawodawstwem jest długa (Wielka Brytania, Australia, Indie, Republika Południowej Afryki, Stany Zjednoczone, a za chwilę Holandia). W regionie Europy Środkowej i Wschodniej wyprzedzili nas: Słowacy, Węgrzy, Rumuni, a też i Litwini, którzy – choć ustawy nie mają – mają za sobą debatę parlamentarną nad projektem.

Bariery w ochronie prawnej polskich sygnalistów były dyskutowane podczas grudniowego seminarium eksperckiego „Status prawny sygnalisty w świetle przepisów prawa pracy oraz praktyki ich stosowania” zorganizowane-

go przez Fundację Batorego oraz Instytut Prawa i Społeczeństwa INPRIS. Wśród przedstawicieli środowisk prawniczych pojawiły się głosy, że wprowadzenie koncepcji sygnalisty – czy to do Kodeksu pracy, czy w odrębnej ustawie – dałoby zarówno sądom, pełnomocnikom, jak i sygnalistom występującym samodzielnie, narzędzie do ochrony tych, którzy działają w dobrej wierze i w interesie publicznym. Pojawienie się regulacji ustawowej uruchomiłoby ucieranie się poglądów w praktyce orzeczniczej oraz piśmiennictwie prawniczym, wywołałoby szerszą debatę publiczną. W dłuższej perspektywie procesy te doprowadziłyby do większego ujednoliceń orzecznictwa sądów powszechnych, co dzisiaj jest jedną z głównych bolączek ochrony prawnej sygnalistów.

Pozytywnie, choć nie bez zastrzeżeń, oceniono propozycję przeniesienia ciężaru dowodu na pracodawcę. Rozwiązanie to miałoby rację bytu, o ile wcześniej sąd rozstrzygnąłby zagadnienie wstępne, tj. zakwalifikował pracownika jako sygnalistę. Jako analogię powoływano

WYKRES 2. Jak w Pana(i) przekonaniu zareagowałaby większość kolegów, gdyby dowiedzieli się, że Nowak powiadomił zwierzchnika o tym, że jeden z kolegów tankuje do prywatnego samochodu paliwo kupione na koszt firmy?



Źródło: Badanie „Bobatorowie czy donosiciele? Co Polacy myślą o osobach sygnalizujących nieprawidłowości w miejscu pracy?”. Raport z badań ilościowych, CBOS na zlecenie Fundacji im. Stefana Batorego, 2012.

sprawy o dyskryminację, gdzie do przeniesienia dowodu dochodzi dopiero wówczas, gdy pracownik uprawdopodobni, że był nierówno traktowany w porównaniu z innymi pracownikami znajdującymi się w podobnej sytuacji.

Eksperti zwracali również uwagę, że uregulowanie ochrony prawnej sygnalistów miałoby wpływ na kształtowanie się postaw obywatelskich zarówno w odniesieniu do reagowania na samych sygnalistów, jak i na obserwowane zagrożenia dla interesu wspólnego. Trafność takiego przewidywania wydaje się potwierdzać przypadek Wielkiej Brytanii, gdzie po 10 latach od uchwalenia ustawy o ujawnianiu w interesie publicznym informacji poufnych odnotowano zmianę klimatu społecznego.

Rola partnerów społecznych. Wzmocnienie ochrony sygnalistów, promowanie postaw aktywnych, budowanie sprzyjającego klimatu społecznego wokół zgłaszania potencjalnych zagrożeń dla interesu społecznego oraz tych, którzy to robią, to nie tylko rola państwa. Niedoceniany potencjał wciąż leży po stronie pracodawców oraz związków zawodowych. Nie-

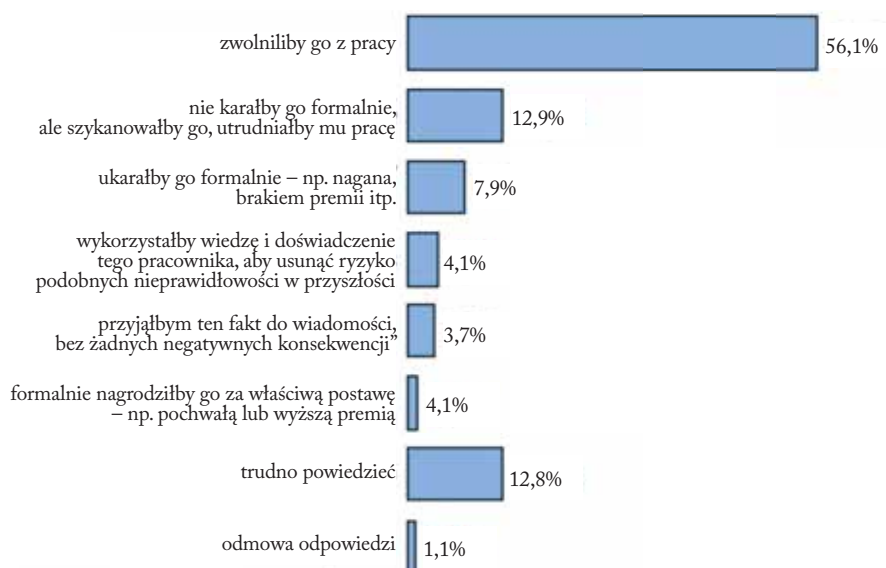
mniej ważne jest to, co dzieje się na poziomie zakładu pracy.

Pracodawcy zdając sobie z sprawy z potencjału, jaki niesie ze sobą wiedza pracowników o funkcjonowaniu zakładu pracy, wdrażają wewnętrzne regulaminy (systemy) sygnalizowania umożliwiające pracownikowi posiadającemu wiedzę o potencjalnych problemach przekazać ją anonimowo wyznaczonej osobie lub jednostce w ramach lub poza strukturami pracodawcy. Funkcją takich regulaminów jest również zapewnienie sygnaliście ochrony przed działaniami odwetowymi środowiska zawodowego lub przełożonych.

W Polsce rozwiązania takie przyjmują głównie duże korporacje. Niemniej zainteresowanie widać również w sektorze publicznym, czego przykładem mogą być prace Służby Celnej nad systemem sygnalizowania opartym na doradcach etycznych.

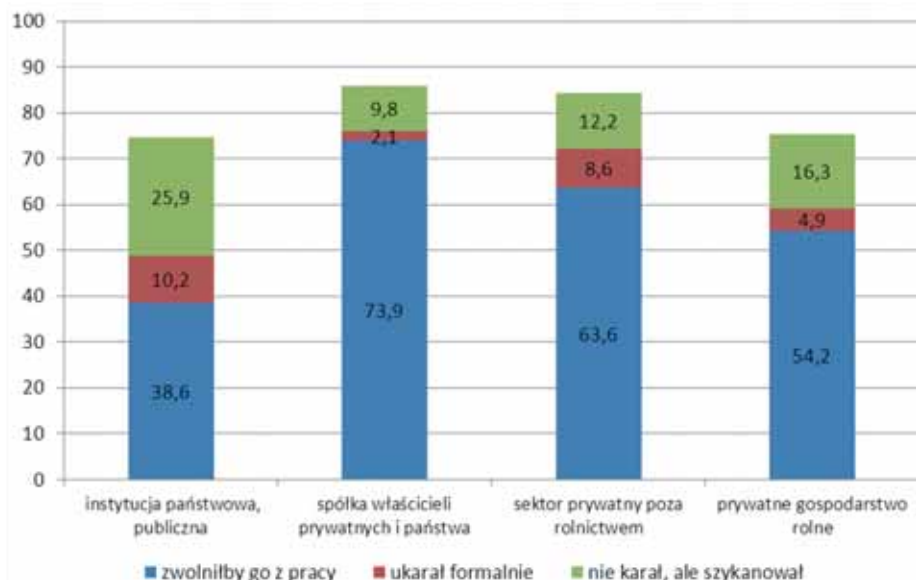
Druga grupa to związki zawodowe. W Wielkiej Brytanii związki upatrują swoją rolę w negocjowaniu z pracodawcą wspomnianych regulaminów sygnalizowania, w szczególności zawartych w nich warunków sygnalizo-

WYKRES 3. Jak Pana(i) zdaniem najprawdopodobniej postąpiłby pracodawca wobec pracownika, który zawiadomił odpowiednie służby o nieprawidłowościach mających miejsce w firmie?



Źródło: Badanie „Bobatorowie czy donosiciele? Co Polacy myślą o osobach sygnalizujących nieprawidłowości w miejscu pracy?”. Raport z badań ilościowych, CBOS na zlecenie Fundacji im. Stefana Batorego, 2012.

WYKRES 4. Jak, Pana(i) zdaniem, najprawdopodobniej postąpiłby pracodawca wobec pracownika, który zawiadomił odpowiednie służby o nieprawidłowościach mających miejsce w firmie?



Źródło: Badanie „Bobaterowie czy donosiciele? Co Polacy myślą o osobach sygnalizujących nieprawidłowości w miejscu pracy?”. Raport z badań ilościowych, CBOS na zlecenie Fundacji im. Stefana Batorego, 2012.

wania oraz ochrony prawnej gwarantowanej sygnaliście przez pracodawców⁶. Związki zawodowe przyjmują bowiem na siebie współodpowiedzialność za zapewnienie, aby regulaminy te dawały realne, a nie tylko papierowe, gwarancje ochrony pracownikom, którzy w dobrej wierze sygnalizują potencjalne problemy.

Drugim obszarem działalności związkowej jest współtworzenie kultury otwartości w zakładzie pracy. Wychodzi się z założenia, że kultura organizacyjna wykluczająca pracowników z procesu podejmowania decyzji to jedno z podstawowych źródeł stresu w pracy mogących prowadzić do chorób zawodowych. Regulaminy sygnalizowania pozwalają włączać pracowników w procesy decyzyjne, angażować ich w funkcjonowanie zakładu pracy i tworzą kulturę otwartości i przejrzystości. Rolą związków jest więc negocjowanie takiego kształtu regulaminu, który zapewni realny wpływ pracowników na sprawy zakładu pracy.

Polska stoi przed szansą wzmocnienia ochrony prawnej dla tych, którym dobro wspólne (czy to w postaci życia, zdrowia ludzkiego, czystego środowiska naturalnego, ochrony konsumentów, zasad uczciwej konkurencji, dostę-

pu do świadczeń medycznych, czy w końcu prawidłowego dysponowania środkami publicznymi) nie jest obojętne. Jednocześnie jest to szansa wzmocnienia ochrony interesu publicznego i społecznego, bo takie w istocie jest ratio legis ustawy o ochronie sygnalistów, a równolegle szansa budowania bardziej aktywnego i zainteresowanego sprawami wspólnymi społeczeństwa. Czy proces legislacyjny zostanie zainicjowany, czy wezmą w nim udział związki zawodowe, pracodawcy i jaką rolę odegrają, to już odrębne zagadnienie. ■

¹ Bobaterowie czy donosiciele? Co Polacy myślą o osobach sygnalizujących nieprawidłowości w miejscu pracy? Raport z badań ilościowych, CBOS na zlecenie Fundacji Batorego, 2012, s. 8.

² Report to The Nations on Occupational Fraud and Abuse. 2012 Global Fraud Study, s. 14.

³ A. Wojciechowska, *Ochrona prawna sygnalistów w doświadczeniu sędziów sądów pracy. Raport z badań*, Warszawa 2011.

⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z 4.09.2007, I PK 92/07, OSNP 2008/19-20/286.

⁵ Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Poland, s. 42.

⁶ J. Frieze, K. Jennings, *A Trade Union Perspective on Whistleblowing*, [w:] D.B. Lewis, *Whistleblowing at Work*, Londyn 2001, s. 117 i n.

Na początku lutego 2014 r. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przesłało organizacjom pracodawców oraz związkom zawodowym projekt wstępnych założeń rozwiązań wprowadzających obowiązek odprowadzania składek na ZUS od umów o dzieło. Resort zastrzegł, że na razie zgłoszone propozycje są jedynie tematem do dyskusji i poprosił partnerów społecznych o opinie na ich temat. Swoje stanowiska przekazały: Forum Związków Zawodowych, Pracodawcy RP oraz Związek Rzemiosła Polskiego. Opinie przedstawicieli pozostałych partnerów można było zauważyć w przestrzeni medialnej

Anna Grabowska

Opinie partnerów społecznych w sprawie składek od umów o dzieło

Jak wynika ze wstępnych propozycji z 5 lutego 2014 r., obowiązek odprowadzania składek na ZUS od umów o dzieło generalnie będzie dotyczył tych sytuacji, w których osoba wykonująca pracę nie odprowadza składek na ubezpieczenie emerytalne z żadnego tytułu. Natomiast jeżeli w jej przypadku płacone są składki na ZUS od co najmniej płacy minimalnej, wówczas umowy o dzieło, realizowane przez tę samą osobę, będą z tych składek zwolnione. Resort pracy chce, by obowiązkowymi składkami emerytalnymi objęte zostały: samoistne umowy o dzieło (obecnie brak składek), umowy o dzieło z własnym pracodawcą (bez zmian, obecnie ma miejsce pełne oskładkowanie), umowy o dzieło zawarte z własnym zleceniodawcą (obecnie brak składek). Niezmienione miałyby być zasady odnoszące się do osób zawierających umowy o dzieło

w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, jako że same deklarują one kwotę stanowiącą podstawę wymiaru składek.

W propozycji ministerstwa pracy składki na ubezpieczenie emerytalne nie byłyby natomiast odprowadzane w wypadkach gdy: pracownik lub zleceniobiorca zawiera umowę o dzieło z innym podmiotem niż własny pracodawca lub zleceniodawca oraz gdy umowa o dzieło wykonywana jest poza prowadzoną działalnością gospodarczą. W obydwu tych przypadkach warunkiem jest jednak to, by z innych tytułów opłacane były składki emerytalne od co najmniej minimalnego wynagrodzenia. Propozycje ministerstwa nie dotyczą składek zdrowotnych, wypadkowych, jak również składek na żaden z funduszy.

W obecnym stanie prawnym od umów o dzieło nie są odprowadzane żadne składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne z wyjątkiem tych, które zostały zawarte z własnym pracownikiem. Umowa taka jest bowiem traktowana jako źródło dochodu ze stosunku

pracy. To samo dotyczy osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, ale tylko wówczas, gdy umowy o dzieło są zawierane w ramach prowadzonej działalności. Jeśli

ich przedmiot jest inny, natomiast wykonawcą dzieła jest osoba fizyczna, a nie firma przez nią prowadzona, wówczas dzieło nie podlega oskładkowaniu.



Początek dyskusji na ważny społecznie temat.

Forum Związków Zawodowych skierowało swoje stanowisko do ministra pracy i polityki społecznej Władysława Kosiniaka-Kamysza. Jak napisano na wstępie, z zadowoleniem przyjęto fakt zajęcia się przez ministerstwo pracy tematem oskładkowania umów o dzieło i przez to ograniczeniem patologicznego wykorzystywania tzw. umów śmieciowych w celu obejścia przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych przez zaniżanie lub brak odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne, wypadkowe, Fundusz Emerytur Pomostowych, Fundusz Pracy oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Związek podkreślił, że takie rozwiązanie było wieloletnim postulatem FZZ, artykułowanym pisemnie i ustnie w toku rozmów prowadzonych na płaszczyźnie dialogu społecznego. Świadczenie pracy zawsze powinno być bowiem w jego opinii objęte ochroną ubezpieczeniową. Związek zaznaczył jednak, że propozycję uznaje jedynie za rozpoczęcie dyskusji na ten istotny społecznie temat.

FZZ zgodziło się z uwagami resortu pracy, że umowa o dzieło jest umową rezultatu, w której wykonawca zobowiązuje się do wykonania określonego dzieła, a zamawiający do zapłaty wynagrodzenia. Wskazany jest też ostateczny termin wykonania dzieła. Nie określa się natomiast miejsca wykonywania pracy. Nie ma również mowy o bieżącym nadzorze ze strony zlecającego wykonanie dzieła. Przedmiotem

umowy może być dowolna rzecz, przedmiot, utwór. Nieuzasadnione jest natomiast zdaniem Forum Związków Zawodowych twierdzenie, że w umowie o dzieło nie jest określony czas jej wykonywania. Przypadki mogą być bowiem różne.

W opinii związku niewątpliwie problem oskładkowania umów zastępujących często faktycznie wykonywane umowy o pracę jest w Polsce problemem palącym. Odnosi się on zarówno do sytuacji bieżącej, gdyż pozbawia pracowników podstawowego bezpieczeństwa socjalnego, ale również do przyszłości, skazując rzeszę przyszłych emerytów na pomoc z opieki społecznej przy braku wypracowanego przez nich świadczenia.

Należy zauważyć, napisano w stanowisku, że zatrudnienie w oparciu o umowy cywilnoprawne w Polsce w 2010 r. wyniosło 20,9 proc. Do 2012 r. zwiększyło się o ok. 85 proc. i nadal rośnie. W 2012 r. umowę zlecenie lub umowę o dzieło zawarło 1,35 mln osób, które nie są nigdzie zatrudnione na podstawie stosunku pracy. W relacji do ogólnej liczby zatrudnionych w gospodarce narodowej w końcu 2012 r. stanowi to ok. 13 proc. Około 3,3 mln, tj. ok. 26,9 proc. zatrudnionych, pracowało na umowy na czas określony. Do tego dochodzą: tzw. szara strefa, w której według szacunków GUS pracuje ok. 800 tys. osób, a także bezpłatne staże i wolontariaty, dotyczące przeważnie ludzi młodych.

Jednocześnie z informacji podanych na potrzeby Zespołu Problemowego ds. Ubez-

pieczeń Społecznych Trójstronnej Komisji w marcu 2013 r. przez ZUS oraz Państwową Inspekcję Pracy (PIP) z ponad 70 tys. kontroli planowych i 5–6 tys. kontroli doraźnych wynika, że jeżeli chodzi o zastrzeżenia co do zgłoszeń do ubezpieczenia społecznego, najwięcej problemów dotyczy umów cywilnoprawnych. Rocznie ZUS odnotowuje 19–20 tys. takich zgłoszeń i taka sytuacja utrzymuje się od wielu lat. PIP podała natomiast, że ponad 12,6 proc. osób w skontrolowanych podmiotach świadczyło pracę na umowy cywilnoprawne, w tym ponad 6 tys. zamiast umowy o pracę. Miało to miejsce głównie w usługach administrowania, w działalności profesjonalnej i usługowej.

„Patrząc na powyższe dane, nie sposób nie uznać za zasadną propozycji ministerstwa pracy w sprawie poszerzenia zakresu pobierania składek od umów o dzieło. Niewątpliwie słuszny jest argument, że objęcie ubezpieczeniem emerytalnym skutkowałoby zgłoszeniem do ubezpieczeń w ZUS i umożliwiło kontrolę prawidłowości zawieranych umów, co następnie przyczyniłoby się do ograniczenia patologicznych sytuacji zawierania pozornych umów o dzieło w przypadku rzeczywistego wykonywania umowy zlecenia lub umowy o pracę” – czytamy w opinii. Jednak zdaniem Forum Związków Zawodowych pomysł objęcia samoistnych umów o dzieło jedynie składką emerytalną nie rozwiązuje społecznego i pracowniczego problemu, poza doraźnym celem fiskalnym, jakim jest zwiększenie wpływu składek emerytalnych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Związek zwraca uwagę, że umowy o dzieło realizowane są często przez osoby młode, wykonujące prace ryzykowne, np. na wysokościach, w porze nocnej, związane z dojazdami itd. Pozbawianie ich ubezpieczenia od ewentualnego wypadku przy pracy jest działaniem, którego związek zawodowy nie może poprzeć. Z pewnością dla tej grupy pracowników istotne jest także zabezpieczenie emerytalne, ale truizmem będzie stwierdzenie, żeby z niego sko-

rzystać za kilkadziesiąt lat, o co chodzi przecież w systemie zabezpieczenia emerytalnego. Najpierw trzeba do tego czasu dożyć w zdrowiu. Dlatego też – dyskutując o poszerzeniu zakresu oskładkowania umów o dzieło – należy również podjąć temat innych składek niż na ZUS.

Negatywnie Forum Związków Zawodowych oceniło fakt, że ministerstwo pracy nie planuje likwidacji tzw. zbiegów wykonywania umów o dzieło z innymi obowiązkowymi tytułami ubezpieczenia społecznego. Zaznaczyło również wątpliwość co do istoty propozycji ministerstwa opierającej się na wprowadzeniu obowiązkowych składek na ZUS od umów o dzieło jedynie wówczas, gdy nie są one potrącane od co najmniej płacy minimalnej z żadnego innego tytułu. Zdaniem FZZ będzie to szczególnie niesprawiedliwe w relacji między osobami zarabiającymi na jedną umowę o pracę niewiele ponad płacę minimalną a tymi, których wynagrodzenie jest podzielone tak, że z tytułu umowy o pracę u jednego pracodawcy otrzymują płacę minimalną, zaś na kilku umowach dzieło, u innych pracodawców, kwoty znacznie większe, wolne już jednak od obciążenia składkami na ZUS.

W opinii Forum Związków Zawodowych błędny jest wniosek ministerstwa o braku możliwości objęcia umów o dzieło składką rentową, chorobową, wypadkową ze względu na brak okresu, w jakim ma być ona realizowana. Przedmiotem oskładkowania w tym wypadku jest bowiem samo zdarzenie (ryzyko ubezpieczeniowe), bez względu na okres wykonywania dzieła.

Umowa o dzieło może określać okres jej obowiązywania, tj. początek i koniec. Przy braku takiego wskazania za początek jej realizacji przyjmuje się datę zawarcia umowy, a za zakończenie najczęściej datę wystawienia rachunku lub wypłaty wynagrodzenia za dzieło. Dla porównania art. 13 pkt 13a ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych stanowi, że osoba sprawująca osobistą opiekę nad dzieckiem jest objęta ubezpieczeniami emerytalnym i rentowym od dnia złożenia oświadczenia do dnia wskaza-

nego w oświadczeniu jako dzień zakończenia sprawowania opieki.

Forum Związków Zawodowych podkreśliło, że reforma ubezpieczeń społecznych wprowadzona z dniem 1 stycznia 1999 r. oparta jest na czterech podstawowych zasadach wskazanych w wymienionej wyżej ustawie:

- nierozdzielaniu ubezpieczenia emerytalnego i rentowego, zarówno obowiązkowego, jak i dobrowolnego (art. 6 ustawy),
- celowości łączenia ubezpieczenia chorobowego i wypadkowego z ubezpieczeniami emerytalnym i rentowym (art. 11 i 12 ustawy),
- oparciu składki zdrowotnej na większości tytułów świadczenia pracy,
- zgłoszeniu do ubezpieczeń społecznych ze wskazaniem daty rozpoczęcia podlegania ubezpieczeniom (art. 36 ust. 4 „w ciągu 7 dni od daty powstania obowiązku ubezpieczenia”) i zaprzestania podlegania ubezpieczeniom (art. 36 ust. 11 „w ciągu 7 dni od daty wygaśnięcia tytułu”).

Jak podkreślono w stanowisku, tematem do dyskusji pozostaje również kwestia *vacatio legis* proponowanych przez resort pracy rozwiązań. „Generalnie zasadne mogą być bowiem obawy co do podwyższenia kosztów kontraktów w toku, szczególnie długoterminowych, zawartych w wyniku wygranego przetargu. Jednocześnie nie sposób jednak akceptować dłuższej sytuacji, w których np. owe przetargi wygrywane są jedynie niskimi kosztami pracy, co pozbawia realizujących je faktycznie pracowników bezpieczeństwa

socjalnego na dziś oraz zabezpieczenia emerytalnego na przyszłość. Być może zatem należy rozważyć wprowadzenie do ustawy zapisu o automatycznym renegotjowaniu kontraktów w toku po wejściu w życie przepisów poszerzających zakres oskładkowania” – napisano.

Forum Związków Zawodowych dostrzegło również konieczność monitorowania ustawy poszerzającej zakres oskładkowania, tak by możliwa była ocena zarówno jej wpływu na rynek pracy, jak i zachowania przedsiębiorców, którzy obecnie w rosnącym tempie unikają zawierania umów zapewniających pełne oskładkowanie.

Związek dodał, że oczekuje, iż propozycja ministerstwa będzie przedmiotem rozmów z partnerami społecznymi (jak na razie ewentualnie poza Trójstronną Komisją, w której pracę związki zawodowe zawiesiły 26 czerwca 2013 r. – przyp. red.), a nie jedyną słuszną koncepcją do przyjęcia. Za niezbędne uznał również przygotowanie przez autorów propozycji danych dotyczących liczby umów, których nowe zasady oskładkowania emerytalnego miałyby dotyczyć, ich skutków finansowych dla ZUS, a także porównania zaproponowanego rozwiązania z takim, które uwzględniałoby oskładkowanie wszystkich umów o dzieło na normalnych zasadach obowiązujących w stosunku do umów o pracę.

„Równie ważną kwestią jest rozpoczęcie dyskusji na temat zmiany w systemie odprowadzania składek przez osoby prowadzące działalność gospodarczą” – czytamy w stanowisku FZZ przesyłanym do resortu pracy.



Pracodawcy RP

Rok założenia 1989

To pomysł na ograniczenie deficytu FUS.

Pracodawcy RP skierowali natomiast swoją opinię na ręce przewodniczącego Zespołu Problemowego ds. Ubezpieczeń Społecznych Trójstronnej Komisji prof. Jana Klimka. Propo-

zycje przedstawione przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej dotyczące oskładkowania umów o dzieło zaopiniowali negatywnie.

„W naszej ocenie objęcie obowiązkowym ubezpieczeniem emerytalnym umów tego ro-

dzaju doprowadzi jedynie do podwyższenia kosztów pracy, co będzie miało ujemne konsekwencje dla gospodarki, jak i rynku pracy. Uważamy, że tzw. ozusowanie, nawet częściowe, umów o dzieło – analogicznie jak w przypadku objęcia szerszym oskładkowaniem umów zleceń – może wpłynąć na wzrost bezrobocia i zwiększenie szarej strefy. Ponadto naszym zdaniem cele planowanej zmiany przepisów – tj. obniżenie deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz wzrost zatrudnienia na podstawie umów o pracę – nie zostaną osiągnięte” – czytamy w stanowisku.

Jak zauważa organizacja pracodawców, z jej szacunków wynika, że w przypadku objęcia umów o dzieło ubezpieczeniem emerytalnym łączne koszty pracy wzrosną ponad dwukrotnie, z ok. 14 proc. do ok. 30 proc. (wzrost po obu stronach – przedsiębiorcy i wykonawcy dzieła). Z kolei niższe wynagrodzenie netto wykonawcy dzieła może oznaczać spadek konsumpcji oraz niższe wpływy do budżetu państwa z tytułu podatków. Jednocześnie wzrost kosztów pracy obniży atrakcyjność inwestycyjną Polski, a także wymusi u przedsiębiorców potrzebę poszukiwania oszczędności, co może się wiązać z zakończeniem współpracy z osobami wykonującymi umowy o dzieło. W konsekwencji należy się spodziewać wzrostu poziomu bezrobocia oraz rozrostu szarej strefy, co będzie miało negatywny wpływ na gospodarkę i budżet państwa.

Pracodawcy RP przypominają, że rozwiązanie zaproponowane przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zakłada, że umowy o dzieło podlegałyby ubezpieczeniu do kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek (tzw. trzydziestokrotności). Ponadto: „dochód z umowy o dzieło zawartej przez zleceniodawcę z własnym zleceniobiorcą w sferze ubezpieczeń byłby traktowany jako dochód z umowy zlecenia, podobnie jak w przypadku pracowników”.

„Uważamy, że nieporozumieniem jest zrównywanie sytuacji osób wykonujących dzieło oraz tych zatrudnionych na podstawie umowy

o pracę. Przy umowie o dzieło, jako umowie rezultatu, nie występuje bowiem jakikolwiek stosunek zależności lub podporządkowania. Przypominamy, że takie stanowisko prezentowało jeszcze rok temu Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej podczas prac Zespołu Trójstronnej Komisji ds. Ubezpieczeń Społecznych. Argumentowało, iż z tych względów „umowa o dzieło nie przystaje do systemu ubezpieczeń społecznych” – czytamy w stanowisku organizacji.

Pracodawcy RP argumentują również, że proces objęcia obowiązkowym ubezpieczeniem umów o dzieło z prawnego punktu widzenia może być trudny do przeprowadzenia. Problemy mogą wystąpić w sytuacjach, gdy dzieło nie zostaje wykonane albo zlecający odmawia jego przyjęcia oraz wypłaty wynagrodzenia. Materiał przedstawiony przez resort pracy określa jedynie pewną koncepcję dotyczącą oskładkowania umów o dzieło, nie odnosi się natomiast do szczegółowych rozwiązań. „Z uwagi na liczne wątpliwości pojawiające się zarówno na gruncie prawnym, jak i praktycznym zagadnienie oskładkowania umów o dzieło wymaga według nas dogłębnej analizy. Niestety materiał przekazany partnerom społecznym takiej analizy nie zawiera” – czytamy.

Jak zaznaczają Pracodawcy RP, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej uzasadnia decyzję o oskładkowaniu umów o dzieło tendencją do stosowania umów tego rodzaju w miejsce umów o pracę. Jak wynika z danych GUS, na koniec 2012 r. 535 tys. osób pracowało na podstawie umów o dzieło. Zdaniem organizacji pracodawców nie można jednak zakładać, że wszystkie te umowy zostały zawarte z naruszeniem przepisów prawa pracy. Warto pamiętać, iż taka forma pracy jest uznawana za standard w przypadku przedstawicieli wolnych zawodów, m.in. dziennikarzy czy grafików, to dla nich najkorzystniejsza forma rozliczenia. Na umowie tego rodzaju opiera się także sprzedaż konsumencka. Zdaniem Pracodawców RP z ewentualnymi nadużyciami w zakresie umów

o dzieło mogą skutecznie walczyć organy kontrolne, takie jak Państwowa Inspekcja Pracy, w ramach obowiązujących przepisów. Zgodnie z prawem osoby pracujące na podstawie umowy o dzieło podlegają obowiązkowi ubezpieczeń społecznych wówczas, gdy wykonują ją na rzecz swojego pracodawcy. Stanowi to dość częstą praktykę, której również nie można traktować jako patologii. W ocenie organizacji obecne rozwiązania skutecznie zabezpieczają przed nadużyciami w stosowaniu umów o dzieło.

„Trudno nie oprzeć się wrażeniu, że potrzeba ograniczenia deficytu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych staje się nadzędnym celem polityki rządu. Zmiany w zakresie oskładkowania umów cywilnoprawnych mają jedynie zapewnić wpływy do funduszu, tym samym składka na ubezpieczenia coraz częściej nabiera charakteru podatkowego, a w niewielkim zakresie jest przeznaczona na zabezpieczenie społeczne wykonawców tych umów. Warto jednak zauważyć, że, co prawda, początkowo oskładkowanie umów cywilnoprawnych doprowadzi do zmniejszenia deficytu, ale w dłuższej perspektywie sytuacja Funduszu nie ulegnie poprawie. Zaostrożenie przepisów w zakresie ubezpieczeń społecznych może bowiem spowodować silną tendencję do unikania dodatkowych kosztów – poprzez przykładowo przejście na samoza-

trudnienie czy przeniesienie działalności do szarej strefy. To z kolei oznacza, że faktyczne dochody z tytułu składek do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych będą mniejsze. Tym samym cel finansowy, jaki przyświeca propozycji oskładkowania umów cywilnoprawnych, nie zostanie zrealizowany” – zauważają Pracodawcy RP

Ich zdaniem konsekwencją wzrostu liczby samozatrudnionych oraz rozrostu szarej strefy będzie objęcie ochroną przepisów prawa pracy mniejszej ilości osób. Zaproponowane rozwiązania zamiast poprawić sytuację osób pracujących w oparciu o umowy cywilnoprawne mogą ją pogorszyć. Błędne jest też w opinii organizacji oczekiwanie, że przy wzroście kosztów pracy przedsiębiorcy będą się decydowali na zwiększenie zatrudnienia na podstawie umów na czas nieokreślony.

„Jesteśmy przekonani o tym, że o stabilizację zatrudnienia trzeba zabiegać poprzez zwiększanie bezpieczeństwa działań biznesowych, dlatego należy zapewnić odpowiednie otoczenie prawne zachęcające pracodawców do tworzenia nowych miejsc pracy i do zatrudniania pracowników na umowy o pracę. Podwyższanie kosztów pracy, które będzie skutkiem proponowanej zmiany przepisów, uznajemy za najgorsze z możliwych rozwiązań” – napisano w stanowisku Pracodawców RP.



Priorytetem jest zatrudnienie, nie składki na ZUS. Na ręce ministra pracy i polityki społecznej Władysława Kosiniaka-Kamysza swoje stanowisko wobec wstępnych propozycji ozusowania umów o dzieło złożył również Związek Rzemiosła Polskiego.

„Oskładkowanie umów o dzieło oznacza dla pracodawcy dodatkowe koszty do poniesienia, a więc jednocześnie wyższe ceny dla zamawiających i niższe dochody netto dla wykonawców. Dzisiejsza sytuacja umożliwia nieoskładkowanie w ogóle umów o dzieło

i pewnej części przychodów z umów zleceń. Pracodawcy, stosując obecne przepisy, mogą odprowadzać składki tylko od pierwszej zawartej umowy, która może być – jeśli tak się domówią obie strony – dość niska. Należy pamiętać, iż pracownicy, zwłaszcza młodzi, nie są zainteresowani odprowadzaniem wysokich składek ZUS na emeryturę, a ich priorytetem jest zatrudnienie i możliwość zarobkowania. Coraz mniej młodych wierzy w to, że dopracuje do emerytury (nie mówiąc już o ich poglądach na jej wysokość)” – czytamy na wstępie opinii ZRP.

ZRP dodaje, że utrzymanie obecnie obowiązujących zasad zawierania umów o dzieło jest tym ważniejsze, że oskładkowanie umowy o dzieło, a więc i podniesienie kosztów pracy, może negatywnie wpłynąć na rynek pracy. Zatrudnieni na tak skonstruowanych umowach mogą zasilać szarą sferę. Ubezpieczenie osoby realizującej umowę o dzieło zgodnie z opinią wielu ekspertów nie pasuje do systemu ubezpieczeń społecznych, w którym determinantami są m.in.: okres wykonywania pracy traktowany jako okres ubezpieczenia oraz takie czynniki, jak: czas i miejsce pracy. W efekcie umowa o dzieło ma zupełnie inny charakter i jest umową rezultatu osiąganego w postaci materialnej lub niematerialnej.

„Z powyższej sytuacji wynika, iż ani pracodawcy, ani sami wykonawcy umów o dzieło nie są zainteresowani objęciem samoistnych umów składką emerytalną. Nie można się także zgodzić z propozycją, iż dochód z umowy o dzieło zawartej przez zleceniodawcę z własnym zleceniobiorcą w sferze ubezpieczeń miałby być traktowany jako dochód z umowy zlecenia (podobnie jak w przypadku pracowników). Takie rozwiązanie spowodowałoby zatracenie „konkretnego” charakteru umowy o dzieło bez wskazania powodu, dla którego wykonawca taki ma wyższe wynagrodzenie netto niż zleceniobiorca w przypadku umowy zlecenia. Tymczasem kluczem do właściwego pojmowania umowy o dzieło jest jej wyjątkowy charakter, który nadal powinien być zachowany.

Jeśli występują problemy i nadużycia związane ze stosowaniem umów o dzieło, to nie należy likwidować lub osłabiać tego systemu, ale zwalczać patologiczne sytuacje, które pojawiają się na jego marginesie. Stąd też można rozważyć doprecyzowanie definicji rezultatu umowy o dzieło lub przygotować rozwiązania prawne, które zminimalizują występowanie nadużyć, takich jak „niesławne” zatrudnianie sprzątaczek na umowy o dzieło” – napisano w opinii Związku Rzemiosła Polskiego.

Zdaniem ZRP kolejnym długofalowym rozwiązaniem jest praca na rzecz podnoszenia świadomości zleceniodawców i zleceniobiorców (wspólne starania inspekcji pracy, partnerów społecznych i resortu pracy). Innych rozsądnych dróg nie ma, bo nie można stwierdzić, iż rozwiązaniem sprzyjającym rynkowi pracy będzie „rozmywanie” definicji umowy o dzieło lub wyłączenie grupy pewnych podmiotów mogących skorzystać z benefitów tej umowy.

„W ocenie środowiska rzemieślniczego najlepszym rozwiązaniem będzie pozostawienie dotychczasowych przepisów w tej materii bez zmian” – podsumował swoje stanowisko skierowane do ministra pracy Związek Rzemiosła Polskiego.

Opinie nie do ministra, ale dla mediów.

Pozostałe organizacje partnerów społecznych, tj.: Business Centre Club, Konfederacja Lewiatan, NSZZ „Solidarność” i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, do dnia oddania do druku niniejszego numeru kwartalnika „Dialog” nie przedstawiły swoich opinii w sprawie ewentualnych składek na ZUS od umów o dzieło. Wypowiedzi ich przedstawicieli można natomiast znaleźć w przestrzeni medialnej.

I tak na portalu natemat.pl możemy przeczytać, że w opinii Wojciecha Nagela, eksperta Business Centre Club, propozycja ozusowania umów o dzieło nie jest dobrym pomysłem. „To bardzo zły znak i sygnał dla populistycznych

Według „Encyklopedii Zarządzania” umowa o dzieło jest umową cywilnoprawną, która została określona w Kodeksie cywilnym w art. 627–646. Przez umowę o dzieło rozumie się, iż przyjmujący zamówienie jest zobowiązany do wykonania oznaczonego dzieła, a zamawiający do zapłaty wynagrodzenia. Zamawiający zobowiązuje się do wykonania i dostarczenia gotowego rezultatu, czyli stworzenia lub przetworzenia albo doprowadzenia do takiej postaci, w jakiej poprzednio nie istniało, i tylko za to należy mu się wynagrodzenie. Przez stworzenie rozumie się np. wybudowanie domu czy uszycie płaszcza, natomiast poprzez przetworzenie np. remont domu. Wykonanie dzieła to nie tylko samo działanie, lecz doprowadzenie do oznaczonego rezultatu. Rezultat ten powinien być określony w umowie.

poglądów. Śmieciem nazywa się Kodeks pracy czy Kodeks cywilny. „Umowy śmieciowe”, hasło promowane przez polityków lewicy, bardzo niszczy stosunek pracy” – podkreślił ekspert ds. ubezpieczeń społecznych BCC. W jego opinii ozusowanie umów cywilnoprawnych na pewno nie jest ukłonem w stronę pracownika, to działanie „przeciw”, skuteczne i bardzo szkodliwe, szczególnie w czasach kryzysu.

„To paradoks, bo przecież ozusowanie teoretycznie ma chronić pracownika. Na tym rozwiązaniu tracą jednak wszyscy. Nikt na tym nie zyska” – podkreślił natomiast wiceprezes BCC Zbigniew Żurek.

W portalu praca.gratka.pl z kolei można znaleźć wypowiedź ekspertki Konfederacji Lewiatan Grażyny Spytek-Bandurskiej, która stwierdziła, że „w sytuacji spowolnienia gospodarczego, kiedy firmy rozważają zwolnienia pracowników, trudno oczekiwać, aby przejmowały na siebie dodatkowe obciążenia związane z płaceniem składek”. Jej zdaniem w rezultacie zmian koszty będą ponosić sami zainteresowani, czyli zleceniobiorcy i wykonawcy dzieła. Oskładkowanie umów o dzieło i umów zlecenia spowoduje, że osoby je wykonujące będą zarabiały netto. To oznacza, że będą dostawały „na rękę” o 1/3 mniej niż obecnie.

Inny ekspert Lewiatana Jeremi Mordasewicz zaznaczył na łamach portalu praca.wp.pl: „Obciążenie umów o dzieło składkami na ubezpieczenia społeczne spowoduje, że wzrost ich koszt. Oznacza to wyższe ceny dla zamawiających i niższe dochody netto dla wykonawców”.

Zapowiedź oskładkowania umów o dzieło ucieszyła natomiast NSZZ „Solidarność”, od dawna zwracającą uwagę na bezpieczeństwo przyszłych emerytur, którego nie zapewniają nieozusowane umowy. Na portalu praca.wp.pl rzecznik prasowy „Solidarności”, Marek Lewandowski, informował: „Przedsiębiorcy muszą kalkulować w kosztach pracy ubezpieczenia, bo to absolutne minimum europejskich standardów zatrudnienia. Jeśli obniżą wynagrodzenia z powodu składek, to po raz kolejny zachowują swoje zyski kosztem pracowników”. Jego zdaniem zakończy się to skandalem.

Z kolei na portalu www.kadry.abc.com.pl na temat składek od umów o dzieło wypowiedział się przewodniczący OPZZ Jan Guz. Wyjaśnił, że Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych chce, by składki na ubezpieczenie społeczne były płacone od wszystkich form pracy najmniej. Przypomnił, że blisko połowa pracujących jest zatrudniona na różne formy tzw. umów śmieciowych. W jego opinii wszelkie wynagrodzenia z pracy najmniej i z nią powiązanej powinny być w równy sposób opodatkowane i oskładkowane, by pracodawcy nie stosowali takich „obejść”, jak: staże pracownicze, wolontariat, agencje pracy tymczasowej czy system diet.

Na portalu wyborcza.biz przewodniczący OPZZ wypowiedział się, że to dobrze, że państwo chce uszczelniać zbieranie składek, choć jego zdaniem jednak potrzebne są zmiany całego systemu zatrudniania, aby pracodawcy nie opłacało się zatrudniać ludzi na tzw. umowach śmieciowych. Zauważył, że samo oskładkowanie nie wystarczy.

Rozmowy w zespole TK odłożone w czasie.

24 lutego 2014 r. propozycja dotycząca składek na ZUS od umów o dzieło była przedmiotem rozmów w Zespole Problemowym ds. Ubezpieczeń Społecznych Trójstronnej Komisji. W spotkaniu udział wzięli przedstawiciele strony rządowej oraz organizacji pracodawców (BCC, Konfederacji Lewiatan, Pracodawców RP i ZRP). Nie było natomiast przedstawicieli związków zawodowych, które zawiesili prace w Trójstronnej Komisji i jej zespołach 26 czerwca 2013 r. i stan ten trwa nadal.

Rozpoczynając rozmowy w zespole ubezpieczeń, podsekretarz stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej Marek Bucior przypomniał, że kwestia oskładkowania m.in. umów o dzieło była przedmiotem dialogu społecznego jeszcze w 2012 r., kiedy to NSZZ „Solidarność” złożyła projekt zmian w tej sprawie. Obejmował on również umowy zlecenia, oskładkowanie wynagrodzeń członków rad nadzorczych, studentów i kilka innych grup. Część rozwiązań została zaakceptowana przez wszystkie strony dialogu społecznego, w tym przez związki zawodowe i organizacje pracodawców. Dyskusja w sprawie oskładkowania umów o dzieło została natomiast przesunięta na termin późniejszy.

Wiceminister Marek Bucior zauważył, że w pomysłach resortu pracy w sprawie poszerzenia oskładkowania chodzi o wyeliminowanie patologii polegających np. na manewrowaniu przez pracodawców umowami zlecenia w celu uniknięcia obciążenia wynagrodzeń dodatkowymi kosztami w postaci składek, m.in. na ZUS. Zaznaczył, że oskładkowanie umów o dzieło jest tematem trudnym ze względu na wynikowość tego typu umów, na brak terminu oddania dzieła i innych kwestii charakteryzujących dzieło. Odniósł się też do niedawnego spotkania ze związkiem Artystów Scen Polskich, którzy podnosili, że nie zarabiają na

tyle dużo, żeby mogli jeszcze płacić składki na ZUS. Równocześnie jednak wskazywali, że potrzebne jest jakieś rozwiązanie systemowe, który by ich wspomogło, jeśli chodzi o ubezpieczenia społeczne.

Jak zaznaczył przedstawiciel ministerstwa, tylko niewielka część artystów i twórców ma umowy o pracę. Bardzo niewiele, obecnie tylko ok. 600 osób, zgłosiło się i zostało pozytywnie zweryfikowanych przez komisję ministerstwa kultury, co daje im automatyczne ubezpieczenie, choć podobne do tego obowiązującego w pozarolniczej działalności gospodarczej, w której składki płacone są od 60 proc. przeciętnego wynagrodzenia. Pozostali twórcy i artyści podpisują kolejne umowy o dzieło, od których składki ubezpieczeniowe nie są odprowadzane. Zdaniem wiceministra pracy należy się zastanowić nad ewentualnym mecenatem państwa w stosunku do tych osób, gdyż w przeciwnym razie w przy-

Według wyliczeń Eurostatu na umowy cywilnoprawne pracuje co trzeci Polak. Wśród pracowników poniżej 30. roku życia stanowią one 65 proc. wszystkich zwartych umów.

szłości zgłoszą się oni po wsparcie do opieki społecznej, mając np. 300 zł emerytury.

Jeremi Mordasewicz z Konfederacji Lewiatan poinformował, że jego organizacja nie skończyła jeszcze wewnętrznych konsultacji na temat ozusowania umów o dzieło. Zapewnił jednak, że jest gotowa analizować tę kwestię zarówno w rozmowach z rządem, jak i w dialogu dwustronnym ze związkami zawodowymi. Nie ma jednak pewności, czy warto zadawać sobie taki trud wobec braku konkretnych informacji, jakie będą losy ministerialnych propozycji w tym zakresie. Podobnego zdania był Wojciech Nagel z BCC, który zaznaczył, że w reprezentowanej przez niego organizacji zdania na temat sensu wprowadzenia obowiązku płacenia składek na ZUS od umów o dzieło są podzielone. Ostatecznie ustalono, że dyskusja na ten temat będzie kontynuowana, gdy projekt zostanie przyjęty przez Radę Ministrów. ■

Business Centre Club zapytał przedsiębiorców o opinie w kwestii regulacji przestrzeni biznesowej w Polsce. Anketowani odnieśli się m.in. do zagadnienia oskładkowania umów cywilnoprawnych i wynagrodzeń rad nadzorczych

Poszerzenie oskładkowania w sondażu przedsiębiorców

Zamiast pomagać zatrudnionym, oskładkowanie umów cywilnoprawnych odbija się na ich kieszeni, bo chodzi przede wszystkim o to, by zapewnić większe wpływy do ZUS – takie są wyniki sondażu Business Centre Club, który zapytał przedsiębiorców o to, co sądzą o propozycjach zapowiedzianych przez premiera podczas prezentacji planów rządu na 2014 r.

W opinii 3/4 przedsiębiorców wprowadzenie bądź podniesienie składki ZUS dla zatrudnionych na umowy cywilnoprawne (przede wszystkim umowy zlecenia i umowy o dzieło) zwiększy szarą strefę. Według 61,3 proc. spowoduje obniżenie wynagrodzeń pracowników o kwotę składki, czyli niższe będzie ich wynagrodzenie netto. Ponad jedna trzecia twierdzi, że konsekwencją tej regulacji będą zwolnienia pracowników.

Większość pytanym przez BCC przedsiębiorców (77 proc.) jest przekonanych, że od umów o dzieło nie powinna być odprowadzana składka na ubezpieczenie społeczne. Taką formę umów, ale nie jedyną, stosuje 56,5 proc. firm ankietowanych przez BCC. 67,7 proc. z nich stosuje obok umów o pracę również umowy zlecenia, a nieco ponad 37 proc. – umowy firma-firma, zawierane z osobami prowadzącymi własną działalność gospodarczą w niewielkim zakresie. Jedynie co dziesiąta firma nie stosuje żadnej z dopuszczalnych prawem umów cywilnoprawnych.

Okres spłacenia składek. Odpowiadając na pytanie, czy obowiązek płacenia składek na ZUS powinien istnieć tylko do momentu wy-

pracowania przez przyszłego emeryta gwarantowanej przez państwo emerytury minimalnej, odpowiedzi przedsiębiorców były podzielone. Za celowe takie rozwiązanie uznało 51,7 proc. badanych, zaś 48,3 proc. stwierdziło, że wypracowanie emerytury minimalnej nie jest wystarczającą przesłanką, by już dalej nie istniał obowiązek odprowadzania składek do ZUS.

Jednocześnie jednak ponad 62 proc. przedsiębiorców uznało, że minimalna emerytura powinna być równa płacy minimalnej, zaś 26,2 proc. – że niższa. Tylko według 11,5 proc. pytanym firm minimalna emerytura powinna przewyższać płacę minimalną.

Problem zamówień publicznych. BCC zauważyła w sondażu, że zapowiedź premiera dotyczyła również wprowadzenia preferencji dla firm zatrudniających na umowę o pracę przy zamówieniach publicznych. Badanie pokazuje, że oceniają oni ten pomysł krytycznie. W ich opinii należy przede wszystkim zlikwidować szkodliwą zasadę najniższych cen, która wywiera presję na utrzymanie jak najniższych wynagrodzeń. Nawet jeżeli stworzone zostaną odpowiednie przepisy, to według BCC będą one trudne do wyegzekwowania i pociągną za sobą ogromne koszty związane z utrzymaniem służb kontrolujących.

Według biorących udział w sondażu przedstawicieli biznesu takie przepisy byłyby niekonstytucyjne i uderzałyby w wolny rynek. Podkreślili oni, że pracodawca zatrudniający pracowników zgodnie z prawem, w tym na przewidzianą w przepisach umowę zlecenie, nie może być wykluczany z obrotu gospodarczego. Nieliczna część przedsiębiorców wskazała, że zmiana zaproponowana przez premiera poprawi bezpieczeństwo zatrudnionych, kon-

kurencyjność firm, zwiększy pewność realizacji kontraktów oraz wpływy do ZUS.

Od członków rad nadzorczych. Ankietowani przez BCC przedsiębiorcy wypowiadali się również w sprawie oskładkowania wynagrodzeń członków rad nadzorczych – i pomysł ten skrytykowali. Zauważyli, że osoby zasiadające w radach nadzorczych najczęściej mają inne, podstawowe źródło dochodów, które jest już obciążone składkami na ZUS. Z tego powodu propozycja premiera ma jedynie w opinii przedsiębiorców charakter populistyczny. Stanowi chwyt przedwyborczy, bez realnego znaczenia.

Jedynie zdaniem niewielkiej części ankietowanych przez BCC oskładkowanie wynagrodzeń członków rad nadzorczych, ale w wymiarze nie większym niż z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej, byłoby do zaakceptowania. Warunkiem musiałoby być jednak ozusowanie wszystkich form umów, dziś niepodlegających temu obowiązкови.

Szczegółowe wyniki. W odpowiedzi na pytanie o wprowadzenie lub podniesienie składki na ZUS dla zatrudnionych na umowy cywilnoprawne (zlecenie, o dzieło, samozatrudnienie) 75,8 proc. przedsiębiorców odpowiedziało, że zwiększy to szarą strefę. Zdaniem 61,3 proc. ankietowanych obniży wynagrodzenie o kwotę składki, w opinii 37,1 proc. – zmniejszy liczbę wszystkich zatrudnionych, a 17,7 proc. wskazało, że zmniejszy to liczbę zatrudnionych na umowę o pracę. Natomiast 9,7 proc. pytanych zadeklarowało, że utrzyma zarobki osób zatrudnionych na umowy cywilnoprawne na dotychczasowym poziomie, zaś 3,2 proc., że zwiększy liczbę swoich pracowników. W wypowiedziach pojawiały się też stwierdzenia, że taka zmiana „umocni stereotyp państwa-grabieży” albo „poprawi konkurencyjność firm”.

Kolejne z pytań dotyczyło tego, czy od umów o dzieło powinna być również odprowadzana składka na ubezpieczenie społeczne. W tym przypadku 77 proc. przedsiębiorców uczestniczących w sondażu BCC odpowiedziało negatywnie, zaś 23 proc. pozytywnie.

Odnosząc się do pytania o stosowanie obok umowy o pracę innych form zatrudnienia,

67,7 proc. pytanych stwierdziło, że tak, i są to umowy zlecenia, 56,5 proc. – że są to umowy o dzieło, 37,1 proc. – że w grę wchodzi umowy z osobami samozatrudnionymi, zaś 11,3 proc. – że innych umów nie stosuje. Natomiast 51,7 proc. ankietowanych przez BCC stwierdziło, że składki na ZUS powinny być odprowadzane jedynie do momentu wypracowania przez przyszłego emeryta emerytury minimalnej. Zdaniem 48,3 proc. nie jest to bariera czasowa.

Analizując relacje pomiędzy minimalną emeryturą a minimalną płacą (1680 zł w 2014 r.), 62,3 proc. ankietowanych przedsiębiorców stwierdziło, że wielkości te powinny być sobie równe, 26,2 proc. – że emerytura powinna być niższa, zaś 11,5 proc., że wyższa.

Szeroko potraktowane zostało pytanie o zasadność rozwiązań prawnych zaproponowanych przez premiera w zakresie zamówień publicznych. Uczestnicy sondażu BCC odpowiadali m.in., że jest to: „absurdalna próba łatania dziury budżetowej kosztem przedsiębiorców”, „nonsens ekonomiczny będący zaprzeczeniem regulacji opartej na mechanizmach rynkowych”, „diskryminacja, ograniczenie konkurencji przez tego typu ustawy jest błędem”. Generalnie podkreślano, że problem leży w kryterium najniższej ceny.

W kwestii ozusowania wynagrodzeń osób zasiadających w radach nadzorczych odnotowano m.in. takie opinie: „zasiadanie w radzie nadzorczej nie polega na świadczeniu pracy na jakąkolwiek z umów”, „osoby zasiadające w radach nadzorczych i tak mają podstawowe źródło dochodów, z którego są ozusowani”, „to zły pomysł, zwykle jest to dodatkowe wynagrodzenie osób solidnie zasilających ZUS”, „nie ma to znaczenia”, „w spółce koszt działalności nie wrośnie znacząco, a problem niedoborów w ZUS nie zostanie przez to rozwiązany”, „jest to kolejna forma pozyskiwania środków w związku z deficytem finansów publicznych”, „ta propozycja nie wnosi nic oprócz umacniania fiskalizmu”, „są inne obszary patologiczne, np. rolnictwo”. Pojawiały się też opinie, że np. może to ograniczyć nadmierną dziś liczbę członków rad nadzorczych, „których praca i zaangażowanie z reguły niewiele wnosi do rozwoju danej spółki”.

Opracowała Anna Grabowska

Rozważania o dniu dzisiejszym i jutrze polskiego dialogu

Zbigniew Żurek

Nikt nie ma monopolu na rację

Czasem dobrze jest, nie owijając w bawełnę, przedstawić na samym początku cel pisanego artykułu. A mój jest prosty – w miarę możliwości chcę dołożyć cegiełkę do przełamania kryzysu w dialogu społecznym, jaki istnieje w Polsce od wielu miesięcy. Spróbuję podzielić się przemyśleniami i obserwacjami, a przede wszystkim zachęcić strony dialogu do podjęcia zawieszonych rozmów. Uporczywe trwanie na swoich pozycjach nie służy nikomu. Czas działa na niekorzyść wszystkich – i pracobiorców, i pracodawców, a także strony rządowej. Z każdym dniem trudniej będzie się porozumieć, każdy dzień bez dialogu pogłębia kryzys.

Mam nadzieję, że tak jak mnie, także wszystkim uczestnikom dialogu, jaki od kilkunastu lat prowadzimy na forum Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, zależy na przełamaniu kryzysu. Niech każdy z nas zrobi swój „rachunek sumienia”, niech zastanowi się nie nad tym, co inni mogą zrobić dla niego, a nad tym, co on może zrobić dla innych – w takiej rzeczywistości, jaka jest.

Czerwiec 2013 – czyli punkt zwrotny.

W chwili oddania niniejszego artykułu do druku, w połowie lutego 2014 r., w sferze instytucjonalnego dialogu społecznego nadal trwa

sytuacja patowa. Punktem zwrotnym kryzysu negocjacji i porozumień prowadzonych w ramach Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych był 26 czerwca 2013 r., gdy strona pracowników – trzy reprezentatywne centrale związkowe, ogłosiły zawieszenie swego uczestnictwa w jej pracach. Odbiło się to dość spektakularnie. Na początku posiedzenia plenarnego Trójstronnej Komisji związkowcy, zamiast przystąpić do współrealizacji uzgodnionego kilkanaście minut wcześniej na Prezydium porządku obrad, wręczyli uczestniczącemu w spotkaniu premierowi Donaldowi Tuskowi pisemny protest dotyczący ostatnich działań rządu, a następnie opuścili salę. Czy związkowcy mieli rację, zawieszając jednostronnie swój udział w pracach Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych? Czy słusznie podjęli działania tak radykalne?

Specyfiką Polski i Polaków (może nie tylko nasza) jest tendencja do „zerojedynkowego” oceniania zdarzeń i podobnego prognozowania ich konsekwencji. Zbyt często zachowujemy się jak kibice sportowi, dla których ważne jest nie to, by wygrał lepszy, ale by wygrał nasz, nieważne, jakim kosztem, czasem nieważne, czy uczciwie – byle wygrał. Albo jesteśmy jak politycy, którzy w imię politycznych racji głosują nie za dobrym projektem, a za projektem swojej partii. Za interesem swojej „drużyny politycznej”. Nieważne, czy jest ona opozycją, czy koalicją, mechanizmy są takie same.

O ile zachowania kibiców, jeżeli tylko nie kończą się burdami, demolowaniem stadionów

i obrażaniem rywali, łatwiej czasem tolerować, to zdecydowanie trudniej przejść do porządku dziennego nad tymi decyzjami polityków, którym zamiast interesu ogółu przyświeca interes partyjny.

Jakkolwiek członkowie Trójstronnej Komisji nie występują na jej forum jako politycy, to jednak bliżej im do polityków niż do kibiców. O tym powinniśmy pamiętać, prowadząc dialog społeczny. Krytykując (słusznie) innych, spójrzmy krytycznie na nas samych. Uderzmy się we własne piersi. Przyszajmy, że nam wszystkim: pracodawcom, związkowcom, stronie rządowej – uczestnikom dialogu w Trójstronnej Komisji – zdarza się niejednokrotnie, że „nasz” interes ważniejszy jest od interesu ogółu. To niby zdrowy odruch grupowego dbania o własne dobro.

A gdyby jednak nie zawsze, lecz kiedy tylko się da, spróbować oderwać się od prostego pilnowania własnego podwórka? Gdyby spróbować podnieść dialog społeczny na wyższy poziom – możliwie obiektywnie, możliwie bez demagogii szukać wspólnie rozwiązań najlepszych dla wszystkich?

Taka koncepcja nie musi być utopią – to trudne, ale nie niemożliwe. Na pewno warto spróbować. Nie zamykając się w wąsko rozumianych własnych racjach, życzliwie przyjmować propozycje innych. Jeśli każda ze stron przyjmie taką filozofię działania, łatwiej i skuteczniej będzie szukać kompromisów.

Bo wkradła się zła rutyna. Próbując odpowiedzieć na pytanie, czy związkowcy mieli rację, zawieszając swoje uczestnictwo w pracach Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, związkowcy odpowiedzieliby pewnie „oczywiście, tak”, przedstawiciele rządu „oczywiście, nie”, zaś pracodawcy...

Spróbujmy jednak choć na chwilę oderwać się od „barw klubowych”, od grupowych priorytetów i interesów, i postarać się o możliwie obiektywną ocenę. Nie będzie ona aż tak jednoznaczna, jak by się wielu mogło wydawać.

Faktem jest narastający od dłuższego czasu kryzys dialogu społecznego w Polsce. Faktem jest skostnienie, zrutynizowanie szeregu działań podejmowanych na forum Trójstronnej Komisji. Faktem jest traktowanie wielu problemów w sposób zbyt formalny, by nie powiedzieć jedynie formalny. Faktem jest niemalże permanentne nieprzestrzeganie przez stronę rządową terminów konsultacji. Faktem są często powtarzające się absencje reprezentantów strony rządowej w różnych gremiach Trójstronnej Komisji. Faktem jest nieumiejętność (może niechęć, może jedno i drugie) prowadzenia rzeczowego, merytorycznego, opartego o re-

Niech każdy z uczestników zastanowi się nie nad tym, co inni mogą zrobić dla niego, a nad tym, co on może zrobić dla innych.

alia, a nie ideologię, dialogu społecznego. Faktem jest brak skutecznych procedur jego prowadzenia, bylejałość i polskie „jakoś tam będzie”. To wszystko musi frustrować, a jeżeli, zdaniem związkowców, władze państwa podjęły szereg działań nakierowanych przeciw pracownikom (nieważne, czy jest to zdanie słuszne, czy nie, ważne jest odczucie) – musi to frustrować podwójnie.

Uzasadniać, przekonywać – nie ulegać.

Związkowy protest w Trójstronnej Komisji, pracownicze manifestacje z września ubiegłego roku były, być może, aktem rozpacz. Nie wolno ich lekceważyć, co nie znaczy, że należy im ulegać. Należy rozmawiać, przekonywać do swoich racji, wysłuchiwać racji strony przeciwnej, odnosić się życzliwie i merytorycznie do postulatów każdej ze stron, uzasadniać swoje decyzje, szczególnie gdy nie zaspakajają zgłaszanych postulatów, rozmawiać, przekonywać,

pamiętać, że nikt nie ma monopolu na rację, że warunkiem funkcjonowania dobrego prawa jest jego akceptacja społeczna. I nie chodzi tu o uleganie „szantażowi społecznemu”, chodzi o podejmowanie dobrych decyzji i umiejętność przekonywania do nich możliwie dużej liczby obywateli.

Gdy z obywatelami się rozmawia, na początku jest trudniej, niż gdyby podejmować decyzje bez konsultacji lub markować konsultacje działaniami pozornymi, ale to pierwotne „trudniej” zwykle procentuje z nadstatkiem w przyszłości, często stosunkowo nieodległej. Projekt rzeczywiście konsultowany dużo rzadziej budzi protest społeczny. Każdą, nawet najtrudniejszą decyzję łatwiej przyjąć, gdy się ma świadomość, że powstała ona w wyniku głębokich przemyśleń. Warto, by o tej prawdzie pamiętali też rządzący.

O ile można zrozumieć związkową reakcję na przedstawione wyżej fakty dotyczące kryzysu dialogu społecznego w Polsce, o tyle trudno zgodzić się z ich protestem przeciw wielu kwestiom, które zgłosili. Zresztą, nie artykułują ich dziś już tak mocno, jak robili to podczas wrześnieowych manifestacji.

Należy mieć nadzieję, że co najmniej tak samo ważna, jak realizacja zgłoszonych postulatów, staje się dla związkowców przebudowa zasad prowadzenia dialogu społecznego w Polsce. Nowe zasady, gdyby zostały sprawnie wynegocjowane, mogłyby stworzyć nową jakość w budowie państwa rzeczywiście obywatelskiego. Nie znaczy to, że (co należy podkreślić) jakkolwiek ruch społeczny miałby zwalniać konstytucyjne organy władzy z ich prawa i obowiązku podejmowania decyzji. Jednakże decyzje poprzedzone konsultacjami, rzetelnym dialogiem społecznym miałyby większe szanse społecznej aprobaty.

Nieobecni nie mają racji. Rozumiejąc (nie oznacza to akceptacji) związkową niezgodę na szereg posunięć rządu, na formę traktowania

związkowych postulatów, rozumiejąc protest wobec kryzysu dialogu społecznego, trudno zaakceptować przedłużającą się o kolejne miesiące absencję związkowców w Trójstronnej Komisji, która ogranicza prowadzenie bieżących konsultacji związanych z kolejnymi inicjatywami legislacyjnymi czy polityką gospodarczo-społeczną państwa. Nieobecni nie mają racji, a protest przeciw niedostatkom dialogu społecznego w Polsce wyrażany przez tegoż dialogu odmowę niesie w sobie sprzeczność.

Należy mieć nadzieję, że pat w dialogu zostanie możliwie szybko przełamany, że rozmowy stron zostaną podjęte, w pierwszej kolejności na temat nowych reguł prowadzenia dialogu. Wznowienie rozmów to warunek konieczny, ale niewystarczający. By osiągać efekty, rozmawiać należy:

- merytorycznie: hasła ideologiczne i myślenie życzeniowe należy zastąpić realiami;
- realnie: pamiętać, że dobry projekt to nie tylko ten „obiektywnie dobry”, ale ten, który jest realny do wprowadzenia;
- odpowiedzialnie: zawsze pamiętać, że od interesu grupowego ważniejszy jest długofalowy interes ogólny;
- pakietowo: budować grupy tematyczne składające się z różnych problemów, ważnych dla poszczególnych stron, nie wstydzić się metody „coś za coś”;
- zorganizowanie: należy wypracować i przyjąć procedury procedowania, początkowy wkład w ich stworzenie zwróci się szybko poprzez efektywność ustaleń;
- życzliwie: pamiętając, że nikt z nas nie jest ideałem, nikt nie ma monopolu na rację, każdy ma prawo do błędu i prawo do traktowania podmiotu.

Główny problem - bezrobocie. Pracodawcy i pracownicy zwykle mają ten sam cel, którym jest m.in. zamożność, bezpieczeństwo czy satysfakcja zawodowa. Różnimy się je-

dynie drogami (koncepcjami) osiągnięcia tego celu. Negocjując między sobą, powinniśmy pamiętać o nieobecnych przy naszym stole, o bezrobotnych. Myśląc o możliwie najlepszych warunkach pracy dla już zatrudnionych, musimy pamiętać o równie ważnej kwestii tworzenia możliwie dużej liczby miejsc pracy dla tych, którzy jej dziś nie mają.

Musimy mieć też świadomość, że w ciągu ostatniego stulecia nastąpiła diametralna poprawa warunków pracy. Nie-mała w tym zasługa związków zawodowych, to dzięki nim osiągnięto obecny wysoki poziom warunków zatrudnienia. Jednocześnie należy pamiętać, że dziś, szczególnie w krajach najlepiej rozwiniętych, nie warunki pracy są głównym problemem, problemem jest bezrobocie. Nie możemy o nim zapominać, konstruując społeczno-ekonomiczną przyszłość naszego kraju.

Budując optymalny kompromis społeczny, każda z negocjujących stron musi mieć świadomość wzajemnych zależności między różnymi jego aspektami.

Nie można odmówić związkowi zawodowemu prawa do dążenia do uzyskiwania jak najlepszych warunków pracy dla swoich członków. Analogicznie – nie można odmówić organizacjom pracodawców prawa do starań o możliwie najwyższą konkurencyjność polskich firm. Te dwie kwestie stoją w znacznej mierze ze sobą w sprzeczności. Optymalnych proporcji między nimi można i trzeba poszukiwać na drodze wzajemnych ustępstw.

Nie od rzeczy będzie przypomnieć, że im bardziej konkurencyjna będzie polska gospodarka, tym większy będzie popyt na jej pro-

dukty i usługi, a większy popyt, co oczywiste, przekłada się na większe zatrudnienie i tym samym obniżenie poziomu bezrobocia. Jak widać, interesy pracowników, w zależności od tego, czy w danym momencie mają oni pracę, czy są bezrobotni, mogą być rozbieżne. Należy starać się godzić raczej tak pracujących, jak bezrobotnych nieposiadających swojej silnej reprezentacji.

Mówiąc o konkurencyjnej polskiej gospodarce, nie sposób także nie wspomnieć o pro-

rozkowyjowych zasługach związków zawodowych, dojrzałości i odwadze reprezentacji pracowniczych, które nie raz potrafiły dać społeczne przyzwolenie do przeprowadzenia niezbędnych reform. Pośród wielu przykładów wymienimy choćby ten jeden, pierwszy w Trzeciej Rzeczypospolitej – bez parasola ochronnego „Solidarności” reformy rynkowe nie byłyby możliwe, a Polska zamiast być tu, gdzie jest, dryfowałaby, być może, na obrzeżach Europy. Może dziś nadchodzi kolejny dziejowy moment, który mamy szansę wykorzystać, idąc ku Polsce Innowacyjnej? Nie zbudują jej wyłącznie rząd i parlament, konieczne jest przyzwolenie społeczne. Warto się nad tym

zastanowić, pomyśleć o wyzwaniach, jakie przed nami stoją.

A może Pakt Społeczny? Kwestia, o której warto pomyśleć, to oczekiwane od wielu lat stworzenie Paktu Społecznego, którego stronami byłiby pracownicy, pracodawcy i rząd. Paktu, który z jednej strony określałby obowiązki wszystkich stron, z drugiej gwarantował korzyści, i to w nieodległej przyszłości. Podobne porozumienia zawierali w przeszłości

Nie można odmówić
związkowi zawodowemu
prawa do dążenia do
uzyskiwania jak
najlepszych warunków
pracy dla swoich członków.
Analogicznie – nie można
odmówić organizacjom
pracodawców prawa
do starań o możliwie
najwyższą konkurencyjność
polskich firm. Te dwie
kwestie stoją w znacznej
mierze ze sobą
w sprzeczności.
Optymalnych proporcji
między nimi można i trzeba
poszukiwać na drodze
wzajemnych ustępstw.

choćby Irlandczycy czy Hiszpanie, a owo- cowało to znaczącym rozwojem ich krajów i dobrobytem.

Nie chodzi o mechaniczne powielanie roz- wiązań, jakie przyjmowali nasi poprzednicy, bardziej o pokazanie, że można się porozumieć w kryzysie, osiągnąć sukces i korzyści dla każ- dej ze stron. Proponowanie Paktu Społecznego w czasie permanentnego wielomiesięcznego kryzysu w prowadzeniu dialogu społecznego, w okresie przedłużającego się spowolnienia gospodarczego i znacznej stopy bezrobocia, w czasie utrwalonej frustracji, niechęci, bra- ku zaufania może wydać się nietrafione, ale właśnie tak nie jest. Należy stworzyć pakt bez zbędnej zwłoki. Porozumieć się można i trzeba – w interesie tak ogółu, jak układają- cych się stron. Przedłużający się pat w dialogu społecznym nie służy ani pracownikom, ani pracodawcom. Służyć może natomiast tym reprezentantom władzy, dla których dialog jest niepotrzebnym ingerowaniem w „jedynie słuszne” decyzje rządu, tym, którzy traktują go instrumentalnie jako „nieprzyjemną koniecz- ność”.

W oczekiwaniu na przełamanie pata.

Na początku „związkowego protestu”, mię- dzy lipcem a wrześniem 2013 r., organizacje pracowników odniosły sukces propagandowy i medialny. Ich zdecydowane postulaty dotarły do wielu odbiorców. Wrześniowa manifesta- cja w Warszawie, przemyślana koncepcyjnie i sprawnie, atrakcyjnie przeprowadzona, była niewątpliwie sukcesem, jednakże dalsze mie- siące nie były już tak spektakularne. Zniknę- ły świeżość i impet, pozostała nieobecność w skostniałych, być może, ale niezastąpionych do dziś innymi gremiach Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych.

Dziś społeczeństwo chyba nie do końca rozumie przedłużający się pat instytucjonal- nego dialogu społecznego. Na przedłużający się czas, w którym zamiast konstruktywnych

porozumień coraz bardziej ugruntowuje się brak rozmów, patrzy z coraz większą niechęcią. Tym samym, co logiczne, spadać musi (i tak już nienajwiększy) autorytet organizacji pra- cowników i pracodawców.

Skutkować to może spadkiem liczby człon- ków organizacji, a dla związków zawodo- wych osiągnięciem skutku odwrotnego do zamierzonego. Najbliższe tygodnie, bo raczej już nie miesiące, powinny przynieść rozstrzy- gnienie. Brak instytucjonalnej dyskusji w spra- wach najważniejszych dla obywateli, do jakich należy ogół stosunków społecznych w wielu ich aspektach, nie może trwać w nieskończo- ność. Drugorzędną sprawą jest, czy dyskusja ta będzie prowadzona na starych zasadach, czy, co bardziej prawdopodobne, wypracowa- ne zostaną nowe, albo nastąpi powrót do roz- mów, albo...? Nie podejmujemy ryzyka nie- wiadomej! ■

W obliczu trwającego spowolnienia gospodarczego konieczne jest wyraźne przesunięcie punktu ciężkości w polityce rynku pracy przez koncentrowanie działań na ochronie zagrożonych miejsc pracy oraz stymulowanie powstawania nowych. Ważnym instrumentem wsparcia może być w takim przypadku bezpośrednia pomoc finansowa na dopłaty do wynagrodzeń dla pracowników przewidzianych do zwolnienia lub pokrycie kosztów ich szkolenia, jeśli są objęci przestojem ekonomicznym lub obniżonym wymiarem czasu pracy

Grażyna Spytek-Bandurska

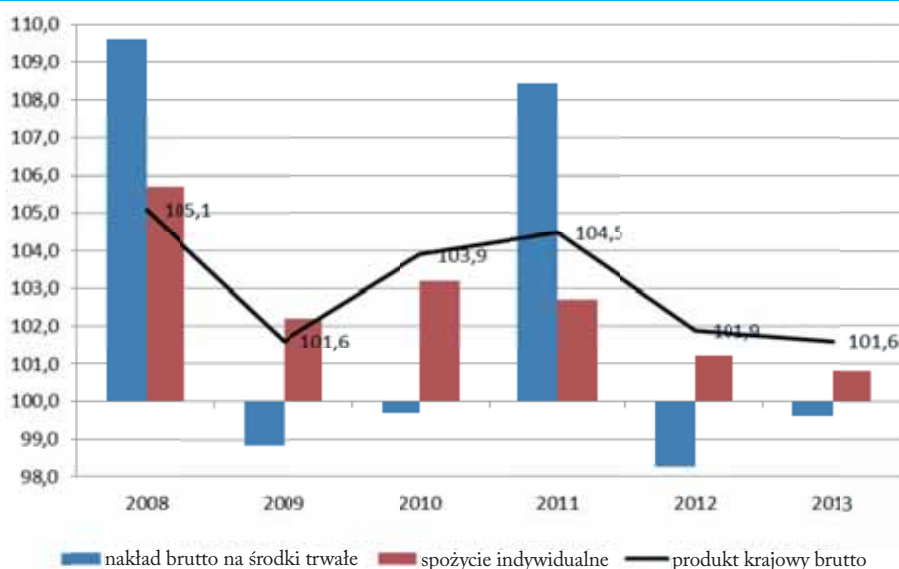
Ochrona miejsc pracy w okresie spowolnienia gospodarczego

W ostatnich latach ponownie ujawniły się na polskim rynku pracy negatywne skutki kryzysu gospodarczego określanego mianem „drugiej fali”, który szczególnie dotknął państwa Europy Zachodniej. Zmniejszenie popytu zagranicznego i krajowego spowodowało ograniczenie inwestycji krajowych, spadek produkcji przemysłowej i zapotrzebowania na usługi. Trudności ekonomiczne doprowadziły do sytuacji, że przedsiębiorcy zaczęli mieć poważne problemy z utrzymaniem dotychczasowej pozycji konkurencyjnej. To przekładało się na poszukiwanie oszczędności, głównie przez obniżanie kosztów pracy. W szczególności podejmowali oni decyzje o redukowaniu zatrudnienia i wyhamowaniu wzrostu wynagrodzeń. W efekcie następował wzrost bezrobocia i pojawiły się też inne niekorzystne zjawiska społeczne.

O spowolnieniu gospodarczym świadczą niezadowalające wskaźniki¹. PKB wzrósł w 2012 r. o 1,9 proc., zaś w 2013 r. zaledwie o 1,6 proc., okazując się najgorszym wynikiem od 2009 r. Konsumpcja ogółem w 2012 r. wzrosła tylko o 1,0 proc., w tym spożycie indywidualne o 1,2 proc., natomiast w 2013 r. odpowiednio – 1,1 proc. i 0,8 proc. Akumulacja brutto w minionym roku względem 2012 r. zmniejszyła się realnie o 5,0 proc., w tym spadek o 0,4 proc. dotyczył nakładów na środki trwałe. Stopa inwestycji w gospodarce narodowej w 2013 r. wyniosła 18,4 proc. PKB wobec 19,1 proc. w 2012 r. (zob. wykres 1). Widoczny regres w działaniach inwestycyjnych przekładał się na wyhamowanie procesu modernizacji i osłabienie rozwoju przedsiębiorstw będących podstawowymi czynnikami wzrostu gospodarczego i poprawy sytuacji na rynku pracy.

Na ogólną sytuację wpływał też poziom inflacji i wielkość wynagrodzeń, które oddziaływały na dynamikę konsumpcji. Wskaźnik cen towarów i usług wynosił: 4,3 proc. w 2011 r., 3,7 proc. w 2012 r. i 0,9 proc. w 2013 r. Przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw w 2013 r. wynosiło 3837 zł i jego wzrost o 2,4 proc. względem roku poprzedniego nie był odczuwalny. Zatrudnienie spadło o 1,0 proc. (głównie w budownictwie, wytwa-

WYKRES 1. Dynamika realna produktu krajowego brutto w okresie 2008–2013



Źródło: Materiał na konferencję prasową w dniu 30 stycznia 2014 r., Główny Urząd Statystyczny, Departament Rachunków Narodowych, Warszawa, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/rn_notatka_roczna_Rok_2013.pdf

rzaniu i zaopatrywaniu w energię elektryczną, gaz i wodę, obsłudze nieruchomości i działalności finansowej) i w okresie trzech kwartałów 2013 r. osiągnęło ogółem stan 8185,3 tys. osób (w drugiej połowie 2012 r. – 8298,5 tys. osób).

Negatywnie na rentowność prowadzonej działalności gospodarczej oddziaływały zatory płatnicze, które w wielu przypadkach były powodem trudności ekonomicznych i zwolnień pracowników, a nawet upadłości firm. W latach 2012–2013 polskie sądy ogłosiły upadłość odpowiednio 887 i 883 podmiotów, głównie w produkcji, jako efekt problemów z utrzymaniem płynności finansowej w branży budowlanej. Należy podkreślić, że począwszy od 2009 r., kiedy zaobserwowano wyraźnie wzrastające problemy przedsiębiorstw z wypłacalnością, do końca pierwszego półrocza 2013 r. wpłynęło do sądów blisko 16 700 wniosków o upadłość. Liczby te oznaczają, że poważne zagrożenie dla dalszego funkcjonowania w niełatwych warunkach rynkowych dotyczyło znacznie większej liczby przedsiębiorstw, które nie regulują zobowiązań, wyzbywają się majątku i przechodzą procesy głębokiej restrukturyzacji niż pokazują statystyki o zakończonych postępowaniach upadłościowych.

Szczególne problemy odczuwają mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa. Jak wynika z badań empirycznych² w 2012 r. dla ponad 42 proc. MMSP najważniejszym zadaniem było przetrwanie. To prawie o 7 proc. więcej niż w 2011 r., co świadczyło o rosnącym zaniepokojeniu pracodawców warunkami gospodarowania. Najgorzej sytuację postrzegały firmy z branży budowlanej i transportu, ale także z sekcji dostawa wody oraz gospodarka ściekami i odpadami. We wszystkich sektorach odnotowano szereg firm, które w ocenie ich właścicieli i osób zarządzających były zagrożone utratą płynności i problemami ekonomicznymi.

Całokształt zjawisk obrazujących kondycję polskiej gospodarki przekładał się na sytuację rynku pracy. Według danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w 2011 r. było zarejestrowanych 1982,7 tys. osób bezrobotnych, zaś w 2012 r. – 2136,8 tys., powodując wzrost stopy bezrobocia do 13,4 proc. W końcu 2013 r. było 2157,9 tys. zarejestrowanych bezrobotnych. Większość stanowiły kobiety, ludzie młodzi oraz osoby powyżej 50. roku życia. Wysoki poziom bezrobocia dotknął mieszkańców miast ze względu na usytuowanie przedsiębiorstw i dokonywane redukcje zatrudnienia

TABELA 1. Skala zwolnień z przyczyn dotyczących zakładu pracy w wybranych miesiącach 2011–2013 (według stanu w końcu miesiąca)

	Okres	Liczba osób zwolnionych z przyczyn dotyczących zakładu pracy (w tys.)	Udział w bezrobociu ogółem (w proc.)	Zamierzenia dotyczące zwolnień z przyczyn dotyczących zakładu pracy	
				Liczba pracodawców	Osoby przewidziane do zwolnienia (w tys.)
2011	wrzesień	55,8	3,0	138	2,7
	grudzień	58,7	3,0	127	6,5
2012	styczeń	62,7	3,0	101	4,5
	kwiecień	65,0	3,1	114	6,0
	wrzesień	68,4	3,5	197	5,6
	grudzień	87,7	4,1	98	9,7
	styczeń	100,7	4,4	151	7,6
2013	marzec	113,6	4,9	164	3,2
	czerwiec	115,1	5,5	105	4,4
	wrzesień	111,9	5,4	58	8,7
	listopad	111,8	5,3	71	3,2
	grudzień	113,5	5,3	80	4,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Statystyki rynku pracy, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, <http://www.psz.praca.gov.pl/main.php?do=ShowPage&nPID=867997&pT=details&tP=CONTENT,objectID,867970>, dostęp z dn. 5.02.2014 r.

w aglomeracjach miejskich. W ciągu ostatnich dwóch lat odnotowywano systematyczny wzrost liczby bezrobotnych w kategorii osób poprzednio pracujących, które zostały zwolnione z przyczyn leżących po stronie pracodawcy – z 62,7 tys. na początku 2012 r. do 113,5 tys. w końcu 2013 r. Dokładne dane oparte na statystykach rynku pracy przedstawia tabela nr 1.

Zarysowana wielkość i struktura bezrobocia powinny skłaniać do podejmowania różnych działań aktywizujących na rzecz zwalczania tego zjawiska. Jednym z rozwiązań jest promowanie elastycznych, niestandardowych form zatrudnienia, które odgrywają rolę o charakterze prewencyjnym, gdyż pozwalają utrzymać dotychczasowe miejsca pracy i zapobiegają zwolnieniom pracowników przez ograniczenie kosztów organizowania działalności firmy. Ponadto pełnią funkcję aktywizacyjną, gdyż ułatwiają osobom powrót na rynek pracy, pomagają przełamać zniechęcenie wywołane bezskutecznością poszukiwania pracy, zwiększają zdolność przystosowywania się do zmieniającego się otoczenia oraz stwarzają warunki do łączenia obowiązków zawodowych z życiem prywatnym (np. podnoszeniem kwalifi-

kacji). Są one popularne i chętnie stosowane przez pracodawców, co zwiększa prawdopodobieństwo, że zostaną wykorzystane w celu zaoferowania pracy bezrobotnym.

Warto podkreślić, że wobec nasilających się przemian społecznych i ekonomicznych nieuniknione jest odchodzenie od tradycyjnego modelu pracy (najemnej, zależnej, podporządkowanej, bezterminowej, wykonywanej na pełen etat, w stałych godzinach i w określonym miejscu) na rzecz podejmowania elastycznych form zatrudnienia, umożliwiających swobodne reagowanie na potrzeby rynku i zmienną sytuację firmy, wzrost mobilności i wydajności pracowników, lepsze spożytkowanie ich potencjału, a także usprawnienie i przyspieszenie procesu przejścia ze stanu bierności do adaptacji i aktywności zawodowej, aby zapobiegać marginalizacji społecznej osób, które obawiają się utraty zatrudnienia i bezpieczeństwa socjalnego³.

Innym sposobem przeciwdziałania zwolnieniom pracowników i bezrobociu jest ochrona istniejących miejsc pracy przez różne metody ich subsydiowania. Tego rodzaju przedsięwzięcia prewencyjne pomagają przetrwać pracodawcom przejściowe trudności ekonomiczne oraz utrzymać dotychczasowy stan za-

trudnienia. Biorąc pod uwagę skutki społeczne, lepiej i taniej jest udzielać zapobiegawczo pomocy finansowej, aby nie dopuszczać do zwolnień pracowników niż później wydatkować znacznie większe kwoty na świadczenia socjalne dla bezrobotnych i instrumenty ich aktywizacji zawodowej. Warto zaznaczyć, że likwidacja miejsc pracy w sposób oczywisty generuje wzrost bezrobocia, co oznacza dodatkowe koszty dla budżetu państwa, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Funduszu Pracy, odbija się ujemnie na dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz funduszach ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych. W takich sytuacjach ludzie nie tylko zostają pozbawieni pracy, ale również tracą dochody na bieżące utrzymanie się i trafiają do sfery pomocy społecznej. Część z nich podejmuje zatrudnienie w szarej strefie, pogłębiając patologię godzącą w mechanizmy rynkowe i zasady uczciwej konkurencji. W rezultacie dochodzi do dalszego ubożenia społeczeństwa, rozwarstwienia i nierównego dostępu do dóbr i usług. Stąd w obliczu trwającego spowolnienia gospodarczego konieczne jest wyraźne przesunięcie punktu ciężkości w polityce rynku pracy przez koncentrowanie działań na ochronie zagrożonych miejsc pracy oraz stymulowanie powstawania nowych w celu promowania zatrudnienia i poprawy kondycji pracodawców. Jak pokazują doświadczenia z lat 2009–2011, ważnym instrumentem wsparcia może być bezpośrednia pomoc finansowa na dopłaty do wynagrodzeń dla pracowników przewidzianych do zwolnienia lub pokrycie kosztów ich szkolenia, jeśli są objęci przestojem ekonomicznym lub obniżonym wymiarem czasu pracy.

Wprowadzone ustawą z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców⁴ rozwiązania nie do końca spełniły swoją rolę w walce ze skutkami kryzysu ekonomicznego. Trudno jednoznacznie ocenić, co było powodem jej relatywnie niewielkiego wpływu na poprawę sytuacji, jaka ówczesnie panowała na rynku pracy. Praktyka pokazała, że na mały zakres wykonania tej ustawy złożyło się wiele zróżnicowanych czynników, a zwłaszcza brak wiedzy

o nowych instrumentach, bariery biurokratyczne utrudniające dostęp do świadczeń, nazbyt zastrzone warunki nabycia do nich prawa, niedoróbki legislacyjne (luki prawne, wątpliwości interpretacyjne), a także postawy pracodawców (brak zainteresowania, uprzedzenie do procedur administracyjnych, nieopłacalność ubiegania się o pomoc). Czasem wyrażano niechęć do ujawniania trudnej sytuacji firmy i podejmowano próby indywidualnego radzenia sobie z problemem⁵.

O nieznacznym wykorzystaniu instrumentów antykryzysowych dowodził też tymczasowy charakter regulacji prawnych. Dwuletni okres ich obowiązywania nie pozwolił na dokonanie jednoznacznej oceny, czy rzeczywiście mogą one być przydatne pracodawcom w zapobieganiu redukcji zatrudnienia. Dlatego przyjęta na stałe do porządku prawnego ustawa z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy⁶ powinna sprawdzić się w praktyce i pozytywnie wpływać na przedsiębiorczość i konkurencyjność gospodarki. Warto podkreślić, że jej oddziaływanie ma charakter interwencyjny, co oznacza, że firmy muszą spełnić określone kryteria, aby uzyskać wsparcie. Ponadto są przewidziane maksymalne limity wydatków w ramach rocznych planów finansowych Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Funduszu Pracy, z których pochodzą środki pieniężne na pomoc.

Od dnia wejścia w życie ustawy, tj. 21 listopada 2013 r., do końca roku przeznaczono 200 mln zł na wypłatę świadczeń w celu ochrony miejsc pracy oraz 50 mln zł na dofinansowanie kosztów szkolenia pracowników. W 2014 r. przewidziano odpowiednio kwoty: 204,6 mln zł i 51,2 mln zł. Zmiana planu finansowego w zakresie zwiększenia pomocy pieniężnej jest możliwa pod warunkiem wzrostu stopy bezrobocia na poziomie krajowym (dynamika równa lub wyższa niż 7 proc. w dwóch kolejnych miesiącach w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego) i pogorszenia wyników w gospodarce oraz przeprowadzenia specjalnego trybu konsultacji uprawnającego do wydania rozporządzenia

TABELA 2. Limit wydatków dla Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Funduszu Pracy na lata 2015–2022

Lata	Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	Fundusz Pracy
	w mln zł	
2015	209,7	52,4
2016	215,0	53,7
2017	220,3	55,1
2018	225,6	56,4
2019	231,0	57,8
2020	236,6	59,1
2021	242,3	60,6
2022	248,1	62,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie art. 30 ustawy z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy.

przez Radę Ministrów, w tym po zasięgnięciu opinii Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych. W celu gromadzenia i przetwarzania niezbędnych danych ma być prowadzony miesięczny monitoring, aby określić przewidywane potrzeby do zastosowania szczególnych rozwiązań i jednocześnie zapewnić realizację bieżących zadań w zakresie ochrony roszczeń pracowniczych oraz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej. Przyjęty w ustawie maksymalny limit wydatków do 2022 r. przedstawia tabela nr 2.

Ustawa przewiduje następujące tytuły wydatków dla przedsiębiorcy z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych:

- 1) świadczenie na częściowe zaspokojenie wynagrodzeń pracowniczych za czas przestoju ekonomicznego,
- 2) świadczenie na częściowe zrehabilitowanie wynagrodzenia wskutek obniżenia wy-

miaru czasu pracy (nie więcej niż do połowy etatu),

- 3) środki na opłacenie składek na ubezpieczenia społeczne pracowników należnych od pracodawcy z tytułu wypłaconych świadczeń.

Ogólna kwota pomocy, jaką można otrzymać na jedną osobę, wynosi do 100 proc. zasiłku dla bezrobotnych (maksymalna wysokość to 823,60 zł) zwiększonego o składki na ubezpieczenia społeczne należne od pracownika, które łącznie stanowią 13,71 proc. (112,92 zł). Zatem uzyskana suma 936,52 zł to obowiązująca wysokość świadczenia brutto przysługującego pracownikowi zatrudnionemu dotychczas w pełnym wymiarze czasu pracy, jaką może otrzymać przedsiębiorca. Zakładając, że stopa składki wypadkowej równa się do 1,86 proc., to kwota środków przysługujących przedsiębiorcy w celu opłacenia składek na ubezpieczenie społeczne należnych od pracodawcy z tytułu wypłaconego świadczenia wynosi 169,69 zł (18,12 proc.

TABELA 3. Sposób ustalania kwoty pomocy przysługującej przedsiębiorcy

Podstawa (zasiłek dla bezrobotnych – 100 proc.)	Składki na ubezpieczenie społeczne od pracownika (13,71 proc.)	Kwota brutto świadczenia przysługującego pracownikowi ze środków FGSP (1+2)	Składki na ubezpieczenie społeczne przysługujących od pracodawcy (liczone od kwoty 936,52 zł)				Kwota ogółem pomocy de minimis przysługująca przedsiębiorcy (3+7)
			Składka emerytalna (9,76 proc.)	Składka rentowa (6,5 proc.)	Składka wypadkowa (1,86 proc.)	Łącznie (18,12 proc.)	
1	2	3	4	5	6	7	8
823,60	112,92	936,52	91,40	60,87	17,42	169,69	1106,21

Źródło: Wyjaśnienia do ustawy z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, <http://www.mpips.gov.pl/praca/informacja-o-ustawie-o-szczegolnych-rozwiazaniach-zwiazanych-z-ochrona-miejsc-pracy-/>, dostęp z dn. 5.02.2014 r.

od 936,52 zł). W rezultacie wsparcie pieniężne przysługujące z FGŚP stanowi 1106,31 zł. Dokładne wyliczenia zawiera tabela nr 3.

Pracownikowi objętemu przestojem ekonomicznym bądź obniżonym wymiarem czasu pracy należy zapewnić wypłatę co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę, które w 2014 r. wynosi 1680 zł brutto. W przypadku zmniejszenia etatu wysokość tej płacy staje się proporcjonalnie niższa. To oznacza, że część uzupełniająca do wynagrodzenia musi pokryć pracodawca z własnych środków (743,48 zł). Sposób wyliczenia podaje tabela nr 4.

Jeżeli jest to uzasadnione obecnymi lub przyszłymi potrzebami przedsiębiorcy, może on ubiegać się o dofinansowanie ze środków Funduszu Pracy kosztów szkoleń pracowników objętych przestojem ekonomicznym lub obniżonym wymiarem czasu pracy. W szczególności wsparcie dotyczy należności przysługujących instytucji szkoleniowej, przejazdów związanych z udziałem w szkoleniach, badań lekarskich lub psychologicznych, obowiązkowego ubezpieczenia przez instytucję szkoleniową pracownika od następstw nieszczęśliwych wypadków. Wysokość dofinansowania przypadającego na jednego pracownika wynosi 80 proc. kosztów szkolenia, nie więcej jednak niż 300 proc. przeciętnego wynagrodzenia.

Ustawa przewiduje objęcie pracowników ochroną w okresie pobierania świadczeń związanych z ratowaniem miejsc pracy, tj. przez maksymalnie 6 miesięcy w przedziale 12 miesięcy od podpisania umowy określającej zasady ich wypłaty, a także w okresie przypadającym

bezpośrednio po ich pobieraniu, nie dłużej niż przez łączny okres 3 miesięcy. Zakres tej ochrony polega na zakazie wypowiedzenia przez przedsiębiorcę umowy o pracę z przyczyn nie dotyczących pracownika. O przyznaniu pomocy decyduje kolejność wpływu wniosków, aż do wyczerpania kwot przyznanych na dany rok kalendarzowy, które rozpatruje marszałek województwa.

Z dofinansowania mogą korzystać przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁷, którzy spełniają łącznie następujące warunki:

- wykazą spadek obrotów gospodarczych, rozumianych jako sprzedaż towarów lub usług, nie mniej jednak niż o 15 proc., liczony jako stosunek łącznych obrotów w ciągu 6 kolejnych miesięcy w okresie 12 miesięcy poprzedzających złożenie wniosku o przyznanie świadczeń do łącznych obrotów z analogicznego okresu sprzed 12 miesięcy poprzedzających złożenie wniosku;
- nie zalegają w regulowaniu zobowiązań podatkowych, składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Pracy, z wyjątkiem przypadku, gdy:
 - a) zadłużony pracodawca zawarł umowę w sprawie spłaty zadłużenia i terminowo opłaca raty lub korzysta z odroczenia terminu płatności albo
 - b) zaleganie w regulowaniu składek na wymienione wyżej ubezpieczenia oraz fundusze powstało w okresie spadku obrotów gospodarczych oraz został złożony plan

TABELA 4. Sposób ustalania kwoty pomocy przysługującej pracownikowi ze środków FGŚP i od przedsiębiorcy

Kwota brutto świadczenia przysługującego pracownikowi ze środków FGŚP	Wynagrodzenie brutto przysługujące pracownikowi od pracodawcy	Łączna kwota środków brutto przewidziana dla pracownika	Składki na ubezpieczenie społeczne należne od pracownika, liczone od kwoty 1680 zł				Kwota środków przysługująca dla pracownika po potrąceniu składek (3-7)
			Składka emerytalna (9,76 proc.)	Składka rentowa (1,5 proc.)	Składka chorobowa (2,45 proc.)	Łącznie (13,71 proc.)	
1	2	3	4	5	6	7	8
936,52	743,48	1680,00	163,96	25,20	41,16	230,32	1449,68

Źródło: Wyjaśnienia do ustawy z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, <http://www.mpips.gov.pl/praca/informacja-o-ustawie-o-szczegolnych-rozwiazaniach-zwiqzanych-z-ochrona-miejsc-pracy/>, dostęp z dn. 5.02.2014 r.

spłaty zadłużenia uprawdopodobniający poprawę kondycji finansowej i wywiązania się z zaległości;

- nie spełniają przesłanek do ogłoszenia upadłości.

Przedsiębiorcy są traktowani jako będący w przejściowych trudnościach ekonomicznych, którym należy udzielić wsparcia po spełnieniu wszystkich wymogów. Dopiero wtedy mogą oni korzystać z rozwiązań prawnych zezwalających na wprowadzenie przestoju ekonomicznego bądź obniżenie wymiaru etatu pracownikom.

Dofinansowanie stanowi pomoc de minimis, którą przedsiębiorca może uzyskać na świadczenia w celu ochrony miejsc pracy pracowników, z wyłączeniem grup, dla których otrzymał pomoc de minimis na wyposażenie lub doposażenie stanowiska pracy dla bezrobotnego z Funduszu Pracy bądź osoby niepełnosprawnej z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w okresie obowiązywania umów łączących strony zawieranych na mocy odrębnych przepisów.

Warunki i tryb wykonywania pracy w okresie przestoju ekonomicznego lub obniżonego wymiaru czasu pracy przedsiębiorca ustala w układzie zbiorowym pracy bądź porozumieniu z zakładowymi organizacjami związkowymi. Jeżeli nie jest możliwe uzgodnienie porozumienia ze wszystkimi związkami zawodowymi, to przedsiębiorca ustala jego treść z organizacjami reprezentatywnymi w rozumieniu art. 24125a Kodeksu pracy. W przypadku gdy nie ma związków zawodowych, warunki i tryb wykonywania pracy ustala się w porozumieniu z przedstawicielami pracowników wyłonionymi w trybie przyjętym u tego przedsiębiorcy.

W układzie zbiorowym pracy lub porozumieniu należy co najmniej określić:

- 1) grupy zawodowe objęte przestojem ekonomicznym lub obniżonym wymiarem czasu pracy;
- 2) obniżony wymiar czasu pracy i okres, przez jaki obowiązują zastosowane rozwiązania.

Przedsiębiorca składa wnioski o przyznanie świadczeń wraz z niezbędnymi do zawarcia umowy dokumentami i oświadczeniami do właściwego ze względu na jego siedzibę marszałka województwa, który po stwierdzeniu, że są spełnione warunki do udzielenia pomocy jest zobligowany wystąpić w terminie 7 dni

robotycznych do dysponenta funduszu o przyznanie limitu wydatków na wypłatę świadczeń oraz podpisać z przedsiębiorcą umowę o wypłatę świadczeń. W przypadku nieuzyskania limitu marszałek województwa wydaje decyzję odmowną.

Na podstawie umowy i przedstawionego wykazu pracowników uprawnionych do świadczeń następuje przekazanie miesięcznie z dołu środków pieniężnych na rachunek przedsiębiorcy, który wypłaca je niezwłocznie pracownikom wraz z należnymi wynagrodzeniami po potrąceniu składek na ubezpieczenia społeczne, zaliczek na podatek dochodowy oraz świadczeń alimentacyjnych.

Przedsiębiorca jest zobligowany do powiadamiania marszałka województwa o każdej zmianie okoliczności mających

wpływ na wysokość wypłacanych świadczeń, a także rozliczania przyznanych mu środków Funduszu. Natomiast marszałek województwa może przeprowadzać kontrolę u przedsiębiorcy w zakresie przestrzegania postanowień umowy o wypłatę świadczeń. W sytuacji gdy przedsiębiorca nie spełnił warunków wynika-

Jeśli przyjęte w ustawie rozwiązania zostaną dostatecznie rozpowszechnione i sprawdzą się w praktycznym ich zastosowaniu, to mogą okazać się przydatnym i skutecznym sposobem reagowania na fluktuację zatrudnienia wywołaną dekoniunkturą gospodarczą. Powinny pozytywnie oddziaływać na poziom rozwoju regionalnego w obszarach szczególnie podatnych na zagrożenia skutkami ograniczenia aktywności ekonomicznej przedsiębiorstw.

jących z umowy bądź nie poddał się kontroli, jest obowiązany do zwrotu otrzymanych środków wraz z odsetkami.

Jeśli istnieje potrzeba podnoszenia lub zmiany kwalifikacji zawodowych pracowników, to przedsiębiorca składa staroście wniosek, określając między innymi rodzaj i charakterystykę szkolenia, w tym tematykę, miejsce i termin jego realizacji oraz kalkulację kosztów i wykaz imienny skierowanych osób. W razie stwierdzenia braku uchybień formalnych i kompletności składanych dokumentów starosta po uzyskaniu od dysponenta Funduszu Pracy limitu wydatków przekazuje należne kwoty przedsiębiorcy, z którym zawiera umowę o współpracy. Wypłata następuje jednorazowo w terminie 7 dni od zawarcia umowy. Wymogiem jest rozpoczęcie szkoleń w trakcie przestoju ekonomicznego lub obniżonego wymiaru czasu pracy, a dofinansowanie może dotyczyć okresu obejmującego przekazywanie świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy przez maksymalnie 6 miesięcy w ciągu 12 miesięcy od dnia podpisania umowy dotyczącej ich wypłaty.

Skorzystanie z tego rodzaju wsparcia obli- guje przedsiębiorcę do rozliczenia otrzymanych środków, a także poddania się kontroli w zakresie sposobu ich wykorzystania. W razie niewypełnienia powyższych obowiązków lub nieukończenia z winy pracownika szkolenia bądź rozwiązania z nim stosunku pracy w trybie natychmiastowym przedsiębiorca zwraca staroście całość otrzymanej pomocy pieniężnej wraz z odsetkami na zasadach określonych w zawartej przez nich umowie.

Podsumowując, należy podkreślić, że trudno jest określić liczbę przedsiębiorstw, które potencjalnie będą kwalifikować się do skorzystania z pomocy określonej w ustawie. Nieznany jest wpływ tego wsparcia na sektor finansów publicznych, ze względu na niemożność oszacowania skali i rodzaju przyszłych zdarzeń, jakie wystąpią w gospodarce. Bazując na analizie procesów dostosowawczych i zmian w okresie ostatniego spowolnienia gospodarczego, projektodawca założył, że łączny koszt zwolnienia 60,2 tys. pracowników w 2013 r. wyniosłby ok.

857 mln 850 tys. zł. Dla porównania w okresie 2009–2011 na podstawie ustawy z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców została udzielona pomoc dla 119 przedsiębiorców na kwotę 7898,9 tys. zł dla 7241 pracowników. Na dofinansowanie kosztów szkoleń i studiów podyplomowych, na podstawie zawartych umów, wydatkowane zostały środki na kwotę 1984,7 tys. zł dla 1161 osób⁸.

Odnosząc się do obowiązującej regulacji, którą na stałe wprowadzono do porządku prawnego, można przyjąć, że jeśli przyjęte rozwiązania zostaną dostatecznie rozpowszechnione i sprawdzą się w praktycznym ich zastosowaniu, to mogą okazać się przydatnym i skutecznym sposobem reagowania na fluktuację zatrudnienia wywołaną dekoninkturą gospodarczą. Zwłaszcza powinny one pozytywnie oddziaływać na sytuację i poziom rozwoju regionalnego na obszarach szczególnie podatnych na zagrożenia skutkami ograniczenia aktywności ekonomicznej przedsiębiorstw. ■

¹ Biuletyn statystyczny GUS 12/2013, Warszawa 2014.

² Badanie przygotowane przez PKPP Lewiatan w ramach projektu „Monitoring kondycji sektora MSP w latach 2010–2012” współfinansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Realizacja wywiadów – CBOS. Badanie przeprowadzone w okresie 3 kwietnia – 10 lipca 2012 r. na losowej próbie 1500 MSP.

³ Zob. szerzej: Kryńska E. (red.) (2003), *Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a popyt na pracę w Polsce*, Warszawa; Sadowska-Snarska C. (red.) (2008), *Elastyczne formy pracy. Szanse i zagrożenia*, Białystok; Rymsza M. (red.) (2005), *Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo społeczne. Flexicurity po polsku?*, Warszawa; Machol-Zajda L. (red.) (2001), *Elastyczne formy zatrudnienia sposobem na efektywność firm*, Warszawa; Dral A. (2009), *Powszechna ochrona trwałości stosunku pracy. Tendencje zmian*, Warszawa; Kryńska E. (red.) (2009), *Flexicurity w Polsce. Diagnoza i rekomendacje, Raport końcowy z badań*, Warszawa.

⁴ Dz.U. Nr 125, poz. 1035 z późn. zm.

⁵ G. Spytek-Bandurska, M. Szyłko-Skoczny, *Ocena wykonania ustawy antykryzysowej*, Polityka Społeczna, 2012, nr 1.

⁶ Dz.U. z 2013 r., poz. 1291.

⁷ Dz.U. z 2013 r., poz. 672, z późn. zm.

⁸ Uzasadnienie do projektu ustawy, druk sejmowy nr 1434, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/2FF3F5E4DE0AD784C1257B880031A2D7/%24File/1434.pdf> dostęp z dn. 5.02.2014 r.

Pomimo optymizmu europejskich związków zawodowych, prawo do swobodnego prowadzenia rokowań zbiorowych z pracodawcami nie wydaje się być do końca standardową jakością w prawie międzynarodowym

Barbara Surdykowska

Gwarancja prawa do rokowań zbiorowych

W poszukiwaniu nowej zasady budującej prawo pracy – innej niż zasada oparcia się na zrzeszaniu i rokowaniach zbiorowych – wskazuje się cztery obszary: prawa człowieka¹, konstytucjonalizację praw dotyczących pracy, rozwój² oraz sprawiedliwość społeczną³.

Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPCz) w głośnych orzeczeniach *Demir i Baykara*, a następnie *Enerji Yapi Yol* wyprowadził z art. 11 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej także: EKPC) prawo do prowadzenia rokowań zbiorowych. Podobną ścieżką podążył Sąd Najwyższy Kanady w przełomowych orzeczeniach *B.C. Health* oraz *Frazer*. To holistyczne podejście obu sądów miało silne oparcie w odwoływaniu się przez nie do dorobku Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP), w szczególności do stanowisk wypracowanych w Komitecie Wolności Związkowych (KWZ) oraz w Komitecie Ekspertów.

Zarówno KWZ, jak i Komitet Ekspertów zostały jednak na Sesji Generalnej w 2012 r. podane miażdżącemu atakowi ze strony Międzynarodowej Organizacji Pracodawców IOE. Pokazuje to, jak wiele jest otwartych pytań co do przyszłości pojęcia „prawa do rokowań zbiorowych” jako standardu w prawie międ-

zynarodowym. Niektóre wątpliwości artykułowane w związku z orzeczeniami kanadyjskimi nakazują też stonowanie optymizmu europejskich związków zawodowych, który pojawił się po orzeczeniach ETPCz.

Stanowisko Komitetu Wolności Związkowych. ETPCz, jak i Sąd Najwyższy Kanady w szeroki sposób odwołały się do dorobku Komitetu Wolności Związkowych. KWZ podkreśla, że prawo do swobodnego prowadzenia rokowań z pracodawcami odnośnie warunków pracy stanowi podstawowy element wolności związkowej, a związki zawodowe powinny mieć prawo – poprzez rokowania zbiorowe lub inne zgodne z prawem środki – do dążenia do polepszania warunków życia i pracy tych, których reprezentują. Władze publiczne powinny powstrzymać się przed wszelką ingerencją, która by to prawo ograniczała lub utrudniała jego zgodne z prawem egzekwowanie. Każda taka ingerencja naruszałaby zasadę, że organizacje pracowników i pracodawców powinny mieć prawo do organizowania swojej działalności oraz tworzenia swojego programu działania⁴. KWZ wskazuje, że należy podjąć działania na rzecz promowania i wspierania jak najszerszego rozwoju i wykorzystania mechanizmu dobrowolnych negocjacji w celu zawierania układów zbiorowych pomiędzy pracodawcami i organizacjami pracodawców z jednej strony a organizacjami pracowników z drugiej, i uregulowania w ten

sposób warunków pracy⁵. Wzajemne respektowanie zobowiązań podjętych w ramach układów zbiorowych stanowi istotny element prawa do rokowań zbiorowych i należy go przestrzegać po to, aby stosunki pracy opierały się na pewnym, stabilnym gruncie⁶. Jak podkreśla KWZ organy państwa powinny powstrzymać się przed ingerencją mającą na celu zmianę treści swobodnie zawartych układów zbiorowych⁷.

Ewolucja poglądów Trybunału. W podejściu ETPCz do tzw. praw socjalnych można wyróżnić dwa podejścia: „wyłączające” oraz „włączające – integralne” czy też inaczej mówiąc – „holistyczne” (w dalszej części oba te pojęcia będą stosowane zamiennie). Podejście pierwsze polega na wyłączeniu praw socjalnych, a także tych związanych z pracą spod zakresu i ochrony Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, ponieważ prawa te regulowane są w Europejskiej Karcie Społecznej (dalej: EKS). Oczywiście przy takim podejściu rola EKPC w obszarze prawa pracy staje się niewielka¹⁰. Odnosząc się do podejścia „wyłączającego”, wskazywano, że ETPCz przykłada większą wagę do obrony indywidualnej autonomii niż kolektywnej solidarności¹¹. Określano takie podejście jako „indywidualistyczne i formalistyczne”¹².

Patrząc historycznie, można zaryzykować stwierdzenie, że prawa związane z pracą klasyfikowane jako prawa socjalne długo nie były postrzegane z perspektywy dyskursu dotyczącego praw człowieka¹³. Wydaje się jednak, że można mówić o dostrzegalnym przełomie w orzecznictwie ETPCz. Polega on na przejściu do „integralnego podejścia”. W odniesieniu do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oznacza ono uznanie, że pewne społeczne i związane z pracą prawa są jej składowym elementem i jako takie podlegają ochronie na jej podstawie. Patrząc na orzecznictwo ETPCz, wskazuje się najczęściej na następujące orzeczenia: *Wilson, National Union of Journalists and Others v United King-*

dom, w którym ETPCz wskazał na naruszenie przez Wielką Brytanię art. 11 Konwencji¹⁴; *Sidabras and Dziautas v Litwania*, gdzie Sąd odczytał prawo do pracy z treści art. 8 Konwencji chroniącego prawo do prywatności¹⁵ oraz *Silia-din v France*, gdzie Sąd stwierdził, że brak penalizacji zatrudniania w okrutnych warunkach, jakie miały miejsce w odniesieniu do migrujących pracowników domowych, stanowi naruszenie przez Francję art. 4 Konwencji. Dla dalszych rozważań istnieje potrzeba podkreślenia, że w tych sprawach ETPCz szeroko wykorzystał dorobek MOP oraz Komitetu Ekspertów Rady Europy oceniającego wykonanie EKS. Szerokie odnoszenie się do dorobku KWZ oraz Komitetu Ekspertów MOP czy dorobku wynikającego z oceny wykonania EKS oraz treści umów międzynarodowych określa się jako przejaw „wzajemnego inspirowania się”¹⁶ przy wykładni poszczególnych dokumentów.

Zarówno orzeczenie *Demir i Baykara*, jak i *Enerji Yapi Yol Sen*¹⁷ są modelowymi przykładami podejścia holistycznego, gdzie ETPCz w szerokim zakresie wykorzystuje dorobek MOP. Orzeczenie *Demir i Baykara* miało charakter przełomowy – nastąpiło w nim całkowite odwrócenie linii orzeczniczej w stosunku do wcześniejszych przypadków¹⁸. W orzeczeniu tym ETPCz stwierdził, że ochrona przewidziana w art. 11 Konwencji gwarantująca prawo do zrzeszania się dotyczy także prawa do prowadzenia rokowań zbiorowych. Stanowisko to zostało umocnione w orzeczeniu *Enerji*, gdzie ochroną wypływającą z art. 11 objęto prawo do strajku.

Dyskusyjne odwołanie do dorobku MOP.

Sąd Najwyższy Kanady w dwóch przełomowych orzeczeniach *B.C. Health*¹⁹ oraz *Frazer*²⁰ prawo do rokowań zbiorowych wyprowadził z art. 2d Kanadyjskiej Karty Praw i Wolności. Wspomniany artykuł literalnie gwarantuje prawo do zrzeszania się. Orzeczenia te miały charakter przełomowy, gdyż zapadły po tzw. trylogii pracy, czyli trzech orzeczeniach, w których SN Kanady wyraźnie wskazywał, że art. 2d

Karty chroni prawo do zrzeszania się, ale ochrona prawa do rokowań zbiorowych czy prawa do strajku leży poza jego zakresem²¹. W stanie faktycznym, którego dotyczyło orzeczenie B.C. Health, w największym uproszczeniu chodziło o sytuację, gdy ustawodawca w trybie pilnym i bez żadnej konsultacji ze związkami zawodowymi wprowadził ustawę ograniczającą możliwość negocjowania warunków pracy i płacy w szpitalach. Rozwiązanie przewidywało *de facto* wygaszanie uprawnień wynikających z wynegocjowanych układów. Z praktycznego punktu widzenia podkreśla się, że długotrwałość procesu sądowego, który zakończył się orzeczeniem SN Kanady, i tak spowodowała, że związki zawodowe zostały bardzo poważnie osłabione, jeżeli chodzi o liczbę członków w sektorze medycznym.

Orzeczenie B.C. Health oraz Frazer wywołały szeroki oddźwięk w literaturze prawniczej²². Nie były to jednak wyłącznie reakcje pozytywne. Należy odwołać się przede wszystkim do dorobku Briana Langille'a oraz Benjamina Oliphanta²³. Przedstawiając ich zarzuty wobec orzeczeń, skoncentruję się wyłącznie na płaszczyźnie krytyki dotyczącej wykorzystania przez SN Kanady aktów normatywnych i praktyki Międzynarodowej Organizacji Pracy. Zdaniem tych autorów sąd wykazał się wyraźnym niezrozumieniem w czterech obszarach dotyczących konstytucji MOP, działania systemu „nadzorczego” w ramach MOP, funkcjonowania konwencji MOP oraz postrzegania Deklaracji MOP z 1998 r.²⁴.

W odniesieniu do pierwszego obszaru Langille i Oliphant podkreślają, że zgodnie z Konstytucją MOP państwa członkowskie nie mają obowiązku przestrzegania nieratyfikowanych konwencji, a tymczasem w orzeczeniu B.C. Health SN Kanady odwołuje się do opinii Komitetu Wolności Związkowych zbudowanych na bazie zarówno ratyfikowanej przez Kanadę Konwencji nr 87, ale także Konwencji nr 98, której państwo to nie ratyfikowało. Zdaniem autorów irracjonalne jest zatem wskazywanie, że Kanada podlega międzynaro-

dowym zobowiązaniom wynikającym z Konwencji nr 98. Następnie autorzy podkreślają, że zgodnie z art. 33 Konstytucji MOP²⁵ organem sądowym rozstrzygającym stosowanie się państwa do ratyfikowanej konwencji jest Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, a zarówno Komitet Ekspertów, jak i KWZ, są ciałami nieposiadającymi zakotwiczenia w konstytucji MOP.

Drugi obszar to niezdolność SN Kanady do zrozumienia, na czym polega natura, rola czy też „autorytet” KWZ oraz Komitetu Ekspertów. Autorzy podkreślają, że KWZ jest ciałem politycznym, zbudowanym zgodnie z zasadą trójstronności i jego opinie, jak i ciała politycznego, mają charakter opinii politycznych, a nie quasi-sądowych. W sytuacji gdy opinie takiego ciała wpływają na interpretację konwencji MOP, ale i Kanadyjskiej Karty Praw i Wolności, Langille i Oliphant czują się w obowiązku energicznie zaprotestować. Zgodnie z ich wizją funkcjonowania KWZ ciało to można porównać do komisji śledczej (podmiotu poszukującego faktów) i równocześnie podmiotu zajmującego się koncyliacją czy też mediacją pomiędzy podmiotem składającym skargę a państwem, które ratyfikowało konwencję²⁶.

Trzeci obszar to niezrozumienie przez SN Kanady zasad funkcjonowania konwencji MOP jako takich. Pomijając już fakt opierania się na nieratyfikowanej Konwencji oraz poglądach KWZ, SN Kanady niezbyt dokładnie przyjrzał się treści Konwencji nr 87. Jej art. 2 wskazuje wyłącznie, że pracodawcy i pracownicy, bez jakiegokolwiek rozróżnienia, mają prawo bez uzyskania uprzedniego zezwolenia tworzyć organizacje według swego uznania, jak też przystępować do tych organizacji, z jedynym zastrzeżeniem stosowania się do ich statutów. Art. 4 Konwencji nr 98 stanowi wyłącznie, że w razie potrzeby należy stosować środki odpowiadające warunkom krajowym w celu zachęcania i popierania jak najszerzego rozwoju i wykorzystania procedury dobrowolnych rokowań dla zawierania układów zbiorowych pomiędzy pracodawcami i organiza-

cjami pracodawców z jednej strony a organizacjami pracowników z drugiej, w celu uregulowania w ten sposób warunków pracy. Autorzy piszą, iż pozostaje dla nich kompletną zagadką, jak można z tych zapisów wyinterpretować globalny konsensus dotyczący konieczności prowadzenia rokowań w dobrej wierze.

Ostatni obszar dotyczy sposobu postrzegania Deklaracji MOP z 1998 r. Powszechnie jest ona postrzegana jako nakładająca na państwa członkowskie MOP obowiązek przestrzegania 8 fundamentalnych konwencji dotyczących 4 obszarów. Autorzy podkreślają, że jedyne co wynika z Deklaracji to przywiązanie państw członkowskich do podstawowych wartości wskazanych w konwencjach fundamentalnych. Poza tym Deklaracja nie jest umową międzynarodową, a dokumentem politycznym, stąd żadne obowiązki wobec państw nie mogą z niej wynikać.

Nowe globalne zasady prawa pracy.

W przeciwieństwie do sytuacji kanadyjskiej orzeczenia ETPCz w sprawie Demir i Baykara oraz Enerji spotkały się z nieco innym odbiorem w literaturze. Analizowano je głównie jako narzędzie, którego będzie można użyć jako odpowiedź na tzw. Kartet Laval, czyli kontrowersyjne orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości dotyczące relacji pomiędzy swobodami traktatowymi (w tym swoboda świadczenia usług) a prawami podstawowymi (takimi jak prawo do rokowań zbiorowych czy prawo do strajku)²⁷. Można postawić tezę, że orzeczenia te generalnie spotkały się z pozytywnym oddźwiękiem²⁸. Paradoksalnie właśnie dlatego warto było przedstawić krytykę orzeczeń SN Kanady dokonaną przez Langille'a i Oliphanta. Krytyka ta jak w soczewce przedstawia potencjalne problemy dotyczące sposobu pojmowania prawa do rokowań zbiorowych oraz problemy dotyczące charakteru prawnego dorobku quasi-orzeczniczego MOP.

Deklaracja MOP z 1998 r. wywołała dużą debatę w świecie naukowców zajmujących się publicznym prawem międzynarodowym, międzynarodowym prawem pracy czy prawem

konstytucyjnym²⁹. Równie wielką debatę wywołuje system nadzorczy nad przestrzeganiem konwencji i zaleceń. Nowym istotnym elementem tej układanki stało się podważenie przez Międzynarodową Organizację Pracodawców dotychczasowej roli KWZ oraz Komitetu Ekspertów w zakresie możliwości wiążącej wykładni konwencji³⁰.

Naukowcy piszący o przyszłości prawa pracy podkreślają kilka kwestii. Po pierwsze, prawo do rokowań zbiorowych staje się coraz bardziej irrelevantne dla pracowników – spada uzwiązkowienie, rośnie liczba „pracowników niezależnych”. Patrząc z perspektywy geograficznej, coraz większa liczba pracowników jest aktywna zawodowo w państwach o minimalnym poziomie regulacji na rynku pracy³¹. Oznacza to, że wyczerpuje się dotychczasowa filozofia prawa pracy zakładająca, że słabszą pozycję pracownika wobec pracodawcy można zlikwidować poprzez zbiorową reprezentację tych pierwszych, a następnie przez prowadzenie rokowań zbiorowych. W literaturze wskazuje się także na coraz bardziej zauważalne wyczerpanie się idei trójstronności, co widać wyraźnie w analizach dotyczących przyszłości MOP³².

Wszystko to powoduje, że zwiększa się grupa pracowników pozbawionych efektywnego prawa do zrzeszania się i rokowań zbiorowych. Są to przede wszystkim osoby zatrudnione w nieformalnej sferze gospodarki oraz te, które przestają być klasycznymi pracownikami i tracą uprawnienia (w tym zbiorowe) powiązane z klasyczną umową o pracę (tendencja charakterystyczna dla wszystkich państw niezależnie od stopnia ich rozwoju gospodarczego). ■

¹ W tym obszarze można odwołać się przede wszystkim do dorobku P. Alstona; *Core Labour Standards' and the Transformation of the International Labour Rights Regime*, European Journal of International Law, 2004, 15, str. 475–521; *Facing Up to the Complexities of the ILO's Core Labour Standards Agenda*, The European Journal of International Law, 2005, 16(3), str. 467–480; *Labour Rights as Human Rights*, Oxford 2005.

- ² S. Deakin, *The Contribution of Labour Law to Economic and Human Developments*, [w:] *The Idea of Labour Law*, G. Davidov, B. Langille (red.), Oxford 2011.
- ³ M. von Broembsen, *A New Constituting Narrative for Labour Law: A Critique of Development and Making Case for Fraser's Conception of Social Justice*, http://www.upf.edu/gredtiss/_pdf/2013-LLRNConf_VonBroembsen.pdf
- ⁴ Wolność związkowa. Przegląd podjętych decyzji i wprowadzonych zasad przez Komitet Wolności Związkowych Rady Administracyjnej MBP, wydanie piąte, 2006, ust. 881.
- ⁵ Ibidem, ust. 880.
- ⁶ Ibidem, ust. 940.
- ⁷ Ibidem, ust. 1001.
- ⁸ Sformułowaniem „integralne podejście” posługuje się np.: M. Scheinin, *Economic and Social Rights as Legal Rights*, [w:] A. Eide, C. Krause, A. Rosas (red.), *Economic, Social and Cultural Rights*, Dordrecht 2002, str. 32
- ⁹ K.D. Ewing, *The Human Rights Act and Labour Law*, *Industrial Law Journal*, 1998, 27, str. 275.
- ¹⁰ V. Leary, *The Paradox of Workers' Rights as Human Rights*, [w:] L. Compa, S. Diamond (red.), *Human Rights, Labour Rights and International Trade*, Philadelphia 1996, str. 22–44.
- ¹¹ T. Novitz, *International and European Protection of the Right to Strike*, Oxford 2003, str. 238.
- ¹² L. Wedderburn, *Freedom of Association or Right to Organize? The Common Law and International Sources*, [w:] L. Wedderburn (red.), *Employment Rights in Britain and Europe*, London 1991, str. 138.
- ¹³ P. Macklem, *The Right to Bargain Collectively in International Law: Workers' Right, Human Right*, International Right, [w:] R. Alston (red.), *Labour Rights as a Human Rights*, Oxford 2005, str. 61.
- ¹⁴ Orzeczenie omawia: K.D. Ewing, *The Implications of Wilson and Palmer*, *Industrial Law Journal*, 2003, 1.
- ¹⁵ Orzeczenie omawia: V. Mantouvalou, *Work and Private Life: Sidabras and Džiautas v Lithuania*, *European Law Review*, 2005, 30, str. 573.
- ¹⁶ Pojęcia „cross-fertilization” używa: L. Helfer, A.M. Slaughter, *Towards a Theory of Effective Supranational Adjudication (1997–1998)*, *Yale Law Journal*, 1997, 107(2), str. 273–323.
- ¹⁷ Demir i Baykara, wyrok ETPC z 12 listopada 2008 r.; Enerji Yapi Yol Sen, wyrok ETPC z 21 kwietnia 2009 r.
- ¹⁸ W. Sanetra, *Wyrok przeciwko Turcji a sprawa Polska*, *PiZS*, 2009, 7, str. 2.
- ¹⁹ Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn v British Columbia, 2007.
- ²⁰ Ontario (Attorney General) v Fraser, 2011.
- ²¹ Orzeczenia składające się na tzw. trylogię pracy to trzy orzeczenia z 1987 r. – Reference Public Service Employee relations Act; PSAC v Canada oraz RWDSU v Saskatchewan.
- ²² Przykładowo: J. Fudge, *Conceptualizing Collective Bargaining under the Charter: The Enduring Problem of Substantive Equality*, dostęp na: http://www.law.utoronto.ca/documents/conferences2/StrikeSymposium09_Fudge-SCLR.pdf; J. Fudge, *The Supreme Court of Canada and the Right to Bargain Collectively: The Implications of the Health Service and Support Case in Canada and Beyond*, *Industrial Law Journal*, 2008, 37; B. Langille, *The Freedom of Association Mess: How We Get into It and How We Can Get out of It*, *McGill Law Journal*, 2009, 54; B. Langille, B. Oliphant, *From the Fraying Pen to the Fire: Fraser and the Shift from International Law to International „Thought” in Charter Cases*, <http://www.labourlawresearch.net/Portals/0/Langille.pdf>; J. Cameron, *Due Process, Collective Bargaining, and s.2 (d) of the Charter: A Comment on B.C. Health Services*, *Canadian Labour & Employment Law Journal*, 2006–2007, 13.
- ²³ B. Langille, B. Oliphant, *From the Fraying Pen to the Fire: Fraser and the Shift from International Law to International „Thought” in Charter Cases*, dostęp na: <http://www.labourlawresearch.net/Portals/0/Langille.pdf>; B. Langille, B. Oliphant, *The Legal structure of freedom of Association*, dostęp na: http://www.upf.edu/gredtiss/_pdf/2013-LLRNConf_LangillexOliphant.pdf
- ²⁴ Ibidem, str. 13–21.
- ²⁵ Art. 33 Konstytucji MOP stanowi: jeżeli któryś z członków nie zastosuje się w określonym czasie do zaleceń, ewentualnie zawartych bądź w raporcie Komisji śledczej, bądź w orzeczeniu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, wówczas Rada Administracyjna będzie mogła zalecić Konferencji takie postępowanie, jakie się jej wyda właściwe dla zapewnienia wykonania tych zaleceń. Należy pamiętać, że art. 33 Konstytucji MOP znalazł pełne zastosowanie właściwie raz w historii organizacji w odniesieniu do problemu pracy przymusowej w Birmie.
- ²⁶ B. Langille, *Can we Rely on the ILO?*, *Labour & Employment Law Journal*, 2009, 13, str. 273.
- ²⁷ Porównaj np.: F. Dorsemont, *How the European Court of Human Right gave us Enerji to cope with Laval and Viking*, [w:] *Before and After the Economic Crisis. What Implications for the „European Social Models”*, M.E. Moreau (red.), Cheltenham-Northampton 2011, str. 217.
- ²⁸ K.D. Edwin, J. Hendy, *The Dramatic Implications of Demir and Baykara*, *Industrial Law Journal*, 2010, 39, str. 41.
- ²⁹ Można w tym miejscu odwołać się do kilku przykładowych tekstów: P. Alston, *Core Labour and the Transformation of the International Labour Right Regime*, *The European Journal of International Law*, 2004, 15; P. Alston, J. Heenan, *Shrinking the International Labour Code: An Unintended Consequence of the 1998 ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work?*, *New York University Journal of International Law and Politics*, 2004, 36; B. Langille, *Core Labour Rights-The True Story*, *The European Journal of International Law*, 2005, 16; F. Maupain, *Revitalisation not Retreat. The Real Potential of the 1998 ILO Declaration for the Universal Protection of Workers' Rights*, *The European Journal of International Law*, 2005, 16.
- ³⁰ Intelktualne argumenty będące „podstawą” dla pozycji Międzynarodowej Organizacji Pracodawców można znaleźć w: A. Wisskirchen, *The standard – setting and monitoring activity of the ILO: Legal questions and practical experience*, *International Labour Review*, 2005, 3. Konsekwencje sesji generalnej MOP 2012 omawiają: K.D. Ewing, *Myth and Reality of the Right to strike as a „Fundamental Labour Right”*, *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2013, 2, oraz L. Swepston, *Crisis in the ILO Supervisory System: Dispute over the Right to Strike*, *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2013, 2.
- ³¹ Porównaj: H. Arthurs, *Labour Law after Labour* oraz A. Hyde, *The Idea of the Idea of Labour Law: A Parable*, [w:] *The Idea of Labour Law*, G. Davidov, B. Langille (red.), Oxford 2011.
- ³² P. Alston, *Facing Up to the Complexities of the ILO's Core Labour Standards Agenda*, *The European Journal of International Law*, 2005, 16 str. 474; B. Hepple, *Labour Law and Global Trade*, 2005, str. 54.

Związki zawodowe pełnią ważną i zróżnicowaną rolę w upowszechnianiu dodatkowych świadczeń pracowniczych, zarówno szkoleniowych, zdrowotnych, emerytalnych, jak i prorodzinnych

*Renata Górna,
Anna Grabowska*

Zapewnienie dobrobytu poprzez dialog społeczny

Europejskie Obserwatorium Społeczne i Europejska Konfederacja Związków Zawodowych prowadziły w 2013 r. projekt badawczy mający na celu analizę i rozwój dobrowolnych świadczeń pracowniczych w ośmiu państwach UE: Austrii, Belgii, Niemczech, Włoszech, Polsce, Hiszpanii, Szwecji i Wielkiej Brytanii. Podsumowaniem badań była konferencja zorganizowana 6 grudnia 2013 r. w Brukseli pt. „Usługi społeczne poprzez dialog społeczny: nowa rola dla partnerów społecznych?”

Zespoły z poszczególnych państw zaprezentowały wyniki analiz, które miały na celu ustalenie, czy i w jaki sposób dostarczane są dodatkowe świadczenia socjalne pracownikom. Okazało się, że różnice między poszczególnymi państwami są znaczne, co podkreśla rolę związków zawodowych w dążeniu do upowszechniania dodatkowych świadczeń i zrównywania ich zakresu w odniesieniu do poszczególnych grup pracowników.

Rodzaje dodatkowych świadczeń. Dodatkowe świadczenia pracownicze można podzielić na kilka kategorii: emerytalne, zdrowotne, związane z godzeniem życia zawodowego i rodzinnego, szkoleniowe.

W ramach świadczeń emerytalnych występują fundusze emerytalne w sektorowych i branżowych układach oraz na poziomie firm, świadczone przez pracodawców lub przez instytucje finansowe. Świadczenia zdrowotne to: ubezpieczenia chorobowe, świadczenia z zakresu medycyny pracy – ochrona zdrowia w miejscu pracy, usługi zdrowotne w zakresie ubezpieczenia szpitalnego, świadczenia sezonowe np. szczepienia przeciwko grypie, świadczenia lekarskie, opłaty ambulatoryjne. Godzenie życia zawodowego i rodzinnego sprowadza się do organizacji czasu pracy (elastyczny czas pracy), dodatkowego czasu wolnego, pomocy finansowej (premia na dziecko), opieki nad dziećmi (przedszkola przyzakładowe). Szkolenia zaś to usługi (świadczone przez przedsiębiorstwa lub zlecone) i dodatkowe urlopy (dni) szkoleniowe.

Dodatkowe świadczenia na rzecz pracowników są w zdecydowanej większości państw Unii Europejskiej uzupełnieniem systemów ustawowych (nie ich substytutem). Kluczowym problemem jest natomiast rozdrobnienie świadczeń. Partnerzy społeczni, w tym związki

zawodowe, nie widzą tego obszaru jako znaczącego w ich hierarchii priorytetowych dziedzin działania (zwłaszcza w kontekście kryzysu), ale mają pozytywne podejście do istnienia dodatkowych programów pracowniczych jako uzupełniającej funkcji państwowych obowiązków państwa opiekuńczego.

Włoski familiaryzm. Jak wynika z badań przeprowadzonych w ramach wspomnianego na wstępie projektu m.in. we Włoszech, państwo to można scharakteryzować jako opiekuńcze: mix systemów zabezpieczenia społecznego, uniwersalistycznego oraz pozostałych systemów. Przemiany ostatnich dwóch dziesięcioleci – charakteryzujące się silnym familiaryzmem, klientelizmem i dualizmem – wpłynęły na oszczędności i wprowadziły systemy obowiązkowe na „ścieżkę restrukturyzacji”.

Główne cechy stosunków przemysłowych we Włoszech to: 33-procentowy poziom uzwiązkowienia, wysoki wskaźnik objęcia układami zbiorowymi (80 proc.), dobry klimat do dialogu społecznego. Jednakże ostatnio kryzys gospodarczy spowodował ograniczenie roli dialogu, zwiększając rolę negocjacji branżowych na poziomie terytorialnym oraz na poziomie przedsiębiorstw. We Włoszech wiele osób nie jest objętych systemem zabezpieczeń, np. w regionach południowych pracuje się na czarno lub wcale. Wskaźnik bezrobocia w przypadku młodych ludzi sięga tam prawie 40 proc. Wyraźne jest więc rozwarstwienie na rynku pracy, jego dualizacja.

Podobnie ma się rzecz we Włoszech w zakresie opieki zdrowotnej. Ograniczanie kosztów, cięcia wydatków na ochronę zdrowia per capita i regionalizacja – to powszechne zjawiska. Obserwuje się wielki wzrost zintegrowanych funduszy opieki zdrowotnej na poziomie sektorowym oraz na poziomie przedsiębiorstw. Jest nimi objętych ponad 4 mln członków, co stanowi 20 proc. wszystkich zatrudnionych.

To sprawia, że rola dodatkowych programów zdrowotnych jest coraz bardziej znacząca w relacji do publicznego systemu ochrony zdrowia i może przynieść potencjalne negatywne skutki w odniesieniu do uniwersalizmu w opiece zdrowotnej. Możliwe, że fundusze dodatkowe staną się narzędziem do podważenia uniwersalistycznego podejścia do systemu publicznego, bowiem zmierzają do podniesienia poziomu włoskiego systemu opieki zdrowotnej i stają się instrumentami, które „milcząco” zastąpią interwencję publicznej ochrony zdrowia w kraju o najniższych wydatkach na ten cel w Europie Zachodniej na jednego mieszkańca. W opiece zdrowotnej przyjęto strategię redukcji kosztów, ograniczania wydatków i współfinansowania, co przekłada się na niski wzrost per capita nakładów na zdrowie. Włosi mają do czynienia z bardzo dużym rozwojem zintegrowanych funduszy w opiece zdrowotnej. W sektorze przemysłowym jest nimi objętych ponad 20 proc. wszystkich pracowników i coraz częściej zastępują one państwową służbę zdrowia, która stopniowo traci na znaczeniu.

W edukacji i szkoleniach nie ma pola do istotnych działań publicznych. System raczej nie jest efektywny, duże znaczenie odgrywają programy szkoleniowe na poziomie przedsiębiorstw. Oferuje je ponad 80 proc. małych i średnich firm. Dzięki porozumieniu związków zawodowych, rządu i przedsiębiorstw obserwuje się wzrost środków na cele szkoleniowe. Jeśli chodzi o emerytury, to w 1993 r. wprowadzono we Włoszech drugi filar, obserwuje się cięcia i nieustanne reformy w systemie publicznym. W zakresie godzenia życia rodzinnego i zawodowego postępuje tam wzrost elastycznych form czasu pracy (w tym w niepełnym wymiarze), tendencja do regulacji przepisów o macierzyństwie i ojcostwie w układach zbiorowych, a także wzrost usług na rzecz opieki nad dzieckiem na poziomie przedsiębiorstw.

Statystyki pokazują, że włoskie przedsiębiorstwa oferują bezpośrednio lub zwracają pracownikom koszty w zakresie: opieki zdrowotnej (dodatkowe fundusze zdrowotne – 30 proc.), wspierania kształcenia i szkolenia (30,1 proc.), bieżącego dostosowywania godzin pracy do sytuacji osobistej (21,9 proc.), zapewnienia lub dofinansowania przedszkola (2,3 proc.). Znaczący procent firm wprowadziło również przepisy w zakresie „dobrostanu”: fundusz emerytalny (87,5 proc.), fundusz zdrowia (60,6 proc.), możliwość dodatkowego urlopu (27,6 proc.), stypendia (23,1 proc.), opieka nad dziećmi (18,5 proc.).

Belgia – ważna rola branż i przedsiębiorstw. W Belgii koncepcja państwa pomocniczego jest bardzo skomplikowana. Istotną rolę odgrywa zarówno szczebel federalny, wspólnotowy, jak i regionalny. Model można tylko z pozoru określić jako scentralizowany, jako że nie sposób pominąć znaczenia poziomu przedsiębiorstw czy branż. Zarówno związki zawodowe, jak i firmy zgadzają się, że w Belgii te systemy są jedynie dodatkiem, nie zastępują natomiast komponentu publicznego. W kraju Beneluksu występuje duża liczba umów zbiorowych obejmujących wielu pracowników. Partnerzy społeczni są zaangażowani w administrację i zarządzanie wieloma elementami systemów zabezpieczeń społecznych m.in. bezrobocia. Udział funduszy prywatnych w stosunku do państwowych jest natomiast dość ograniczony. Od 5,9 proc. w 1990 r. wzrosły one do 7,3 proc. w 2009 r., czyli o 23,7 proc. Wydatki publiczne stanowią natomiast aż 29,7 proc. Prywatne wydatki związane są głównie z emeryturami i opieką zdrowotną.

W Belgii występuje dosyć długa tradycja sektorowych funduszy społecznych, finansowanych przez pracodawców. Są też fundusze zabezpieczające byt (emerytury, zdrowie, kształcenie). Około 60 proc. pracowników jest

objętych dodatkowym ubezpieczeniem zdrowotnym.

Wyzwaniem dla Belgii na dziś jest zahamowanie stopniowego osłabiania ustawowej społecznej ochrony, co jednak w związku z kryzysem okazuje się trudne do realizacji. Najczęściej spotykanym świadczeniem oferowanym na rzecz pracowników przez przedsiębiorstwa z zakresu opieki zdrowotnej w Belgii jest szpitalne świadczenie ubezpieczeniowe (występuje w 69 proc. przedsiębiorstw). Szczególną uwagę zwracają świadczenia na rzecz zapobiegania chorobom sezonowym, np. 64 proc. przedsiębiorstw zapewnia swoim pracownikom szczepienia przeciw grypie. Świadczeniem znacznie rzadziej przyznawanym jest natomiast ubezpieczenie ambulatoryjnej opieki zdrowotnej (ma je 15 proc. przedsiębiorstw).

Kiedy w badaniu ankietowym z 2012 r. pytano ponad 45 tys. belgijskich pracowników o objęcie ich ubezpieczeniem zdrowotnym, ponad 60,4 proc. odpowiedziało, że korzysta z dodatkowego leczenia, ale występuje tu dość znaczna różnica między mężczyznami (65,4 proc.) i kobietami (54,8 proc.). Im wyższy poziom wykształcenia, tym wyższy poziom świadczenia zdrowotnego wśród pracowników. Najlepsze ubezpieczenie mają osoby zatrudnione na czas nieokreślony (63 proc. im podlega) i/lub w pełnym wymiarze czasu pracy (63 proc.), nieco gorszej pracownicy w niepełnym wymiarze czasu pracy (45,9 proc.) i na czas określony (43,9 proc.). W najgorszej sytuacji znajdują się pracownicy tymczasowi (18,8 proc.). Najczęściej z dodatkowych ubezpieczeń zdrowotnych korzystają pracownicy sektora bankowego, finansów i sektora ubezpieczeń (79,9 proc.) oraz sektora produkcji (62,6 proc.). W sektorze rolnym i przemyśle spożywczym poziom ubezpieczenia zdrowotnego wynosi 53,4 proc., choć jest jeszcze o 20 proc. wyższy niż w sektorze handlu (33,8 proc.).

W zakresie godzenia życia rodzinnego i zawodowego na poziomie państwa funkcjonują programy publiczne, takie jak urlop rodzicielski, elastyczny czas pracy lub niepełny wymiar godzin, urlopy edukacyjne, urlopy na pielęgnację i opiekę. Na poziomie przedsiębiorstwa przepisy wyraźnie sprzyjają godzeniu pracy i życia prywatnego czy rodzinnego. Świadczenia te są jednak oferowane nierównomiernie, częściej w dużych przedsiębiorstwach i w sektorze usług.

Szkolenia zawodowe są głównie przeznaczone dla pracowników – organizowane i finansowane przez partnerów społecznych przez sektorowe układy zbiorowe pracy i konkretne środki. Państwo zapewnia także specjalne programy związane z edukacją oraz szkoleniami umożliwiającymi pracownikom częściowo lub całkowicie przerwać pracę.

Zdaniem przedsiębiorstw motywacją do oferowania dodatkowych programów na rzecz pracowników są: zwiększenie zadowolenia pracowników (31 proc.), utrzymanie pracowników (22 proc.), ograniczanie kosztów (21 proc.), przyciągnięcie pracowników do pracy (11 proc.), wzrost produktywności (10 proc.).

Podsumowując, można stwierdzić, że w belgijskim systemie opieki społecznej dodatkowe świadczenia na rzecz pracowników mają ograniczony zakres. Nie są one przedmiotem dialogu społecznego, funkcjonują głównie na poziomie przedsiębiorstwa i obecnie są limitowane przede wszystkim przez kryzys. Należy je traktować jako uzupełniające wobec systemu publicznego.

Niemcy – dużo szkoleń, mniej rozwiązań prorodzinnych. W Niemczech poziom opieki zdrowotnej jest wysoki. Dostęp do niego zapewnia ubezpieczenie zdrowotne ustawowe i prywatne. W układach zbiorowych zawarte są dopłaty do świadczeń zdrowotnych oraz przepisy dotyczące bezpieczeństwa i zdrowia w miejscu pracy.

Jeśli chodzi o godzenie życia zawodowego i prywatnego, Niemcy znajdują się poniżej europejskiej średniej w odniesieniu do: wydatków publicznych, elastyczności godzin pracy, ośrodków oferujących opiekę nad dziećmi oraz innych form wsparcia rodzin pracowników. Znaczna liczba przedsiębiorstw umożliwia natomiast szkolenia (w 2010 r. było to 73 proc.), a także oferuje kursy zawodowe (61 proc.). W efekcie różnymi kursami w 2010 r. objętych było 39 proc. niemieckich pracowników. Przedsiębiorstwa przeznaczyły na ten cel 1,5 proc. ogólnych kosztów pracy.

Generalnie w Niemczech istnieją trzy główne pola dodatkowych świadczeń pracowniczych i mają one odmienny wymiar. Pierwszy – opieka zdrowotna, to wciąż pole walki politycznej o ubezpieczenia zdrowotne. Drugi – godzenie życia rodzinnego i zawodowego, jest znacznie w tyle za standardami europejskimi. W przypadku trzeciego – szkoleń, istotną rolę odgrywają firmy i partnerzy społeczni.

Świadczenia są najczęściej zawarte w układach zbiorowych, porozumieniach na poziomie przedsiębiorstwa i są zróżnicowane w zależności od sektora i wielkości firmy. Raczej nie obejmują pracowników agencji pracy tymczasowej czy zatrudnionych na kontraktach terminowych. Zdaniem niemieckich partnerów społecznych, rola świadczeń na rzecz pracowników będzie w tym kraju wzrastała. Tamtejsze związki zawodowe doceniają ich wagę, co znajduje odzwierciedlenie w zwiększaniu ich roli i liczebności.

Hiszpańskie redukcje – czyli kryzys. Kolejnym z badanych w ramach wskazanego na wstępie niniejszego artykułu projektu państw była Hiszpania. Wskazano, że hiszpański system opieki społecznej charakteryzują niskie wydatki publiczne na ochronę socjalną. Jest to widoczne zwłaszcza ostatnio, gdy w kryzysie gospodarczym polityka oszczędności spowo-

dowała istotną redukcję państwowej ochrony socjalnej.

Hiszpańskie stosunki przemysłowe cechuje wysoki poziom małych i średnich przedsiębiorstw. Aż 80 proc. firm zatrudnia pięciu lub mniej pracowników, 98 proc. – maksymalnie pięćdziesięciu. Nowe reformy w obszarze pracy skutkują paraliżem negocjacji zbiorowych.

Warto zauważyć, że państwo opiekuńcze w Hiszpanii nigdy nie było tak rozwinięte jak w innych krajach Unii Europejskiej. Dodatkowe świadczenia pracownicze w Hiszpanii nie są tak powszechne jak w innych krajach.

Należą do nich głównie dobrowolne wydatki socjalne, które stanowią 2 proc. całkowitych kosztów pracy brutto przedsiębiorstw. Najsilniejszym punktem hiszpańskiego systemu ubezpieczeń dobrowolnych są natomiast uzupełniające korzyści z systemu ubezpieczeń społecznych.

Jeśli chodzi o opiekę zdrowotną w Hiszpanii, to prawie każdy jej obszar został objęty suplementarnym systemem zabezpieczenia społecznego. W przypadku godzenia życia zawodowego i rodzinnego, pierwsze klauzule w tym obszarze były zawarte w układach zbiorowych już w latach 90. i obejmowały: ciężę, karmienie piersią i urlopy macierzyńskie, zabezpieczenie przedszkolne, opiekę na rzecz niepełnosprawności oraz elastyczność czasu pracy. Po 2007 r., mocą zmian ustawowych, niektóre z nich stały się obowiązkowe. Dziś np. 42,7 proc. pracowników może wziąć dodatkowy dzień wolny z powodów rodzinnych.

Szkolenia i kształcenie zawodowe w ostatnich latach rozwijają się stosunkowo silnie, jednakże nadal występują istotne różnico-

wania pomiędzy sektorami, firmami dużymi, średnimi i małymi, pomiędzy różnymi grupami zawodowymi czy wiekiem pracowników. W ostatnich kryzysowych latach nawet finansowanie szkoleń zostało w Hiszpanii znacznie ograniczone. Mimo to 71 proc. przedsiębiorstw nadal zapewnia kursy, a uczestniczy w nich aż 48 proc. hiszpańskich pracowników.

Motywacja firm do wprowadzania dobrowolnych programów to głównie: wymuszanie lojalności, utrzymanie talentów i dobrych pracowników. Motywacje związków zawodowych są natomiast widoczne w dwóch obszarach:

W przypadku godzenia życia zawodowego i rodzinnego w Hiszpanii pierwsze klauzule w tym obszarze były zawarte w układach zbiorowych już w latach 90. i obejmowały: ciężę, karmienie piersią i urlopy macierzyńskie, zabezpieczenie przedszkolne, opiekę na rzecz niepełnosprawności oraz elastyczność czasu pracy.

instytucjonalnym (trwała produkcja oparta na lepszej jakości pracy) i pracy (poprzez układy zbiorowe, co także wymaga współodpowiedzialności firm).

Obecnie dodatkowe świadczenia na rzecz pracowników nie są w Hiszpanii priorytetem, ale można je uznać za ważny element w negocjacjach zbiorowych. Na razie są zbyt często traktowane przez związki zawodowe jak karta przetargowa utrzymania zatrudnienia, wynagrodzeń i warunków pracy.

Austria - państwo opiekuńcze. Charakteryzując austriackie państwo opiekuńcze trzeba wskazać na kluczową rolę ustawowych systemów zabezpieczenia społecznego z bardzo szerokim finansowaniem, opierającym się głównie na składkach płaconych zarówno przez pracodawców, jak i pracowników. Co ciekawe, instytucje zarządzania ubezpieczeniami społecznymi składają się głównie z przedstawicieli partnerów społecznych (Selbstverwaltung), występuje tam zresztą dobrowolna współpraca między pracodawcami i organizacjami

pracowników oraz organami państwa oraz układy zbiorowe na poziomie branży, jak i przedsiębiorstwa (97 proc. firm i branż). Główne kwestie poruszone w układach zbiorowych na poziomie branży to: płaca minimalna (według kwalifikacji itp.), dodatkowe wynagrodzenie, inne bonusy, elastyczny czas pracy, okresy wypowiedzenia. Główne zaś kwestie poruszane w układach zbiorowych na poziomie przedsiębiorstwa to: przeznaczanie środków opieki społecznej np. na fundusze socjalne, stołówki pracownicze, środki ochrony zdrowia, współdecydowanie rady zakładowej w zakresie ustawicznego kształcenia edukacyjnego, system emerytalny. Należy też wspomnieć, że dobrowolne ubezpieczenia pracownicze są w Austrii postrzegane powszechnie jako odpowiedzialność państwa.

Rola partnerów społecznych koncentruje się głównie na odnoszeniu się do działań krajowych – ponoszenia współodpowiedzialności (np. w zakresie zabezpieczenia emerytalnego) z państwa do partnerów społecznych. Oprócz „starych” problemów, takich jak: płace, czas pracy, okresy wypowiedzenia, w Austrii pojawiają się nowe – ochrona zdrowia czy godzenie pracy i życia prywatnego.

W państwie występują uzupełniające świadczenia opieki zdrowotnej, na które składają się: dodatkowe prywatne ubezpieczenie zdrowotne, wynagrodzenie chorobowe płacone przez pracodawcę oraz świadczenia z zakresu medycyny pracy.

Jeżeli chodzi o godzenie życia zawodowego z rodzinnym, to czas pracy dostosowany jest np. do ferii, występują różnego rodzaju dodatki czy poradnie dla rodzin. Na ustawiczne kształcenie zawodowe składają się dodatkowe dni wolne, dodatkowe kursy zawodowe. Występują też instytucje szkoleniowe opierające się na współpracy z partnerami społecznymi. Rola związków zawodowych sprowadza się głównie do zobowiązania do zachowania i dalszego rozwoju ustawowej

(obowiązkowej) ochrony socjalnej. Kluczowa jest także rola ustawodawstwa krajowego, na które związki zawodowe w procesie konsultacji powinny mieć wpływ. Obserwuje się głęboki sceptycyzm wobec kompromisów między firmami i związkami (np. umiarkowanego wzrostu płac) oraz różnice w regulacjach pomiędzy sektorami (branżami) a wielkością przedsiębiorstwa. Zdaniem austriackich związków zawodowych, programy dobrowolne – te na poziomie przedsiębiorstw służą jako dobra praktyka firmy, wzorzec poprawiający jej wizerunek. W opinii związków, istotna jest dbałość o równowagę, tak by dodatkowe świadczenia prawnicze były uzupełnieniem, a nie zastąpieniem społecznych polityk krajowych.

Szwedzkie rozwiązania prorodzinne.

Podstawowe cechy szwedzkich programów socjalnych to: publiczny system ochrony zdrowia publicznego i ubezpieczeń zdrowotnych, publiczny system instytucjonalny opieki nad dziećmi wraz ze świadczeniami (zasiłkami) i zasiłek na dziecko, 480 dni urlopu rodzicielskiego przy 80-procentowej części wynagrodzenia, dodatkowe premie za podział urlopu między rodziców.

Poziom ochrony socjalnej w Szwecji jest znacznie wyższy od średniej pozostałych państw Unii Europejskiej i wynosi ogółem 30,2 proc. (średnia to 27,6 proc.). Jest to odpowiednio: zdrowie: 7,3 proc. (średnia 7,4 proc.), opieka nad dziećmi: 3,7 proc. (średnia 2,4 proc.), szkolenia: 0,1 proc. (tak jak średnia). Na przestrzeni lat 1990–2009 największy poziom wydatków publicznych objął sektor ochrony zdrowia (wzrost o 29,6 proc.), szkolenia (wzrost o 13,5 proc.) oraz opieki nad dziećmi (wzrost o 11,5 proc.).

Dobrowolne świadczenia na rzecz pracowników są wyraźnie obecne w obszarze zagadnień związanych z pracą i ubezpieczeniami, obszarze życia zawodowego, rodzinnego, mniej

natomiast w kwestiach zdrowia. W latach 1991–2009 rozwój różnego rodzaju świadczeń dobrowolnych na rzecz pracowników wzrósł trzykrotnie. W 1991 r. na głowę mieszkańca wydawano w tym zakresie 308 dolarów, w 2009 r. już 931 dolarów.

Dobrowolne ubezpieczenie pracownicze, tzw. ubezpieczenie od bezrobocia, znajduje się w gestii partnerów społecznych i jest przez nich zarządzane. Przeznacza się je na wsparcie finansowe w przypadku: niezdolności do pracy z powodu choroby, wypadku przy pracy, braku pracy, śmierci i urlopu wychowawczego. Warunki ubezpieczenia są określane na podstawie umów zbiorowych, ale jest ono niemal powszechne i obejmuje ponad 4 mln ubezpieczonych (90 proc. ogółu). Istnieje tzw. dobrowolne odszkodowanie uzupełniające wynagrodzenie po 15 dniach choroby (pracowników prywatnych) lub 90 dniach (pracowników publicznych).

W obszarze godzenia życia zawodowego i rodzinnego zauważa się niski wskaźnik opieki nad dziećmi i wsparcia ze strony pracodawców. Zazwyczaj ogranicza się on do 10 proc. świadczeń z tytułu dodatkowego urlopu rodzicielskiego, co jest zapisane w większości umów zbiorowych. Bardziej popularne są elastyczne godziny pracy oraz zwiększone świadczenia rodzicielskie w przypadku dzielenia urlopu między obojga rodziców.

Od 2006 r. w Szwecji obserwuje się spadek liczby i kosztów szkoleń. Obecnie objętych jest nimi więcej kobiet niż mężczyzn (47 proc. w stosunku do 41 proc.). Im wyższe jest wykształcenie pracownika, tym większe zapotrzebowanie na szkolenia (uczestnicy z wykształceniem policealnym stanowią 55 proc. szkolących się, ze średnim 40 proc., z podstawowym i gimnazjalnym 23 proc.). Szkolenia są też organizowane przez związki zawodowe.

Istnieją fundacje finansowane przez pracodawców, które wypłacają przez okres prze-

ściowy rozmaite rekompensaty finansowe zastępujące zasiłek dla bezrobotnych, organizując indywidualną pomoc, w tym doradztwo, coaching, szkolenia w zakresie poszukiwania pracy i pomocy finansowej. To znacząca forma wsparcia dla pracodawców i związków zawodowych, obejmująca zasięgiem ponad 3 mln szwedzkich pracowników.

Dla związków zawodowych motywacją do rozwoju dodatkowych świadczeń na rzecz pracowników są ogólnie lepsze warunki pracy, ale także zdobywanie nowych członków. Dla pracodawców jest to pewność lojalności pracowników, lepszej ich wydajności oraz możliwość pozyskania i utrzymania wykwalifikowanego personelu.

Szwedzkie rokowania na przyszłość to zmiany w systemie ubezpieczeń ochrony zdrowia oraz postępująca prywatyzacja sektora publicznego. Szczególną popularnością cieszą się ostatnio w Szwecji prywatne ubezpieczenia od bezrobocia. Obejmują one połowę tamtejszych pracowników. Związki zawodowe wprowadziły je przy rekrutacji wstępujących do swoich organizacji. Administrują nimi we współpracy z firmami ubezpieczeniowymi.

W Polsce – najważniejsze to pracować.

Analizując sytuację Polski, szczególnie na tle części państw europejskich wysoko rozwiniętych pod względem opieki socjalnej, dochodzimy do wniosku, że, podobnie jak we Włoszech, państwo ogranicza swoją opiekuńczą rolę. Należy jednak pamiętać, że sytuacja Polski na tle opisanych wcześniej krajów jest specyficzna, bo drogę do rozwoju rozpoczęła stosunkowo niedawno – w 1989 r. Wcześniej była krajem bloku wschodniego, w którym realizowano idee socjalizmu – społecznej roli przedsiębiorstwa. Z drugiej strony państwo mimo wszystko starało się zabezpieczyć świadczenia społeczne jak najszerzej grupie społeczeństwa. Świadczenia te były na dosyć niskim poziomie, ale stosunkowo szeroko dostępne. Inną zmienną

była także idea pełnego zatrudnienia – państwo zmuszało niejako obywatela, by znalazł pracę i tym samym korzystał z tych świadczeń.

Transformacja z początku lat 90. oznaczała drastyczne zejście z tej ścieżki. Rozpoczęła się realizacja idei gospodarki rynkowej, niekoniecznie społecznej, a bardziej liberalnej, wraz z daleko idącą prywatyzacją i pojawieniem się na niespotykaną dotąd skalę kapitału zagranicznego oraz problemu bezrobocia. Państwo coraz bardziej ograniczało swoją rolę przenosząc obowiązek zapewnienia dobrostanu społecznego na samych obywateli.

W efekcie dziś dobrowolne świadczenia pracownicze w Polsce jako element państwa opiekuńczego odgrywają stosunkowo niewielką rolę. Jeśli spojrzeć na trzy strumienie finansowania świadczeń społecznych, to nadal podstawową ścieżką są środki płynące z budżetu państwa. Strumień drugi to wydatki gospodarstw domowych, które przejmują na siebie wydatki związane z zabezpieczeniem świadczeń społecznych, np. jeśli chodzi o ochronę zdrowia. Dopiero na trzecim miejscu znajdują się pracodawcy, którzy ponoszą pewne koszty związane z socjalną stroną zatrudnienia pracowników.

W tym miejscu warto przeanalizować bariery związane z rozwojem dobrowolnych programów. Po pierwsze, niewątpliwie jest to sytuacja na rynku pracy. Dla wielu Polaków już samo posiadanie pracy jest dziś osiągnięciem. Polska to przecież kraj, gdzie prawie 30 proc. pracowników jest zatrudnionych na czas określony, przy średniej OECD na poziomie 12 proc. Ten czynnik znacznie osłabia na rynku pozycję pracownika i daje pracodawcy duże pole do oferowania mu warunków zatrudnienia. To nie jest myślenie w kategoriach przyszłości. Pracownicy są najczęściej zatrudnieni np. w projektach, a nie w kategoriach długookresowych. Warto także wspomnieć o pracownikach tymczasowych,

którzy są całkowicie wyłączeni z systemu dodatkowych świadczeń pracowniczych. Mamy dziś trzy kategorie pracowników: zatrudnieni na umowę na czas nieokreślony, zatrudnieni na czas określony i pracownicy tymczasowi (zatrudnieni najczęściej przez agencję pracy tymczasowej – obecnie ok. 456 tys. osób).

Polityka państwa nie sprzyja rozwojowi tego typu świadczeń. Dowodem na to jest przede wszystkim obciążenie podatkowe wszelkich możliwych form świadczeń socjalnych. Ponadto państwo bardzo silnie kontroluje wszelkie inicjatywy. Z jednej strony samo nie jest w stanie zapewnić tych świadczeń, ale z drugiej strony korzysta z możliwości monitorowania, przy wykorzystaniu przepisów prawa, wydatkowania funduszy przez pracodawców na dodatkowe świadczenia.

Do tego dochodzi jeszcze jedna kwestia: słabość dialogu społecznego w Polsce, przejawiająca się m.in. w ograniczonej roli zawierania układów zbiorowych pracy i płacy. Choć różne źródła podają, że ok. 30 proc. pracowników jest objętych układami zbiorowymi, to bardziej realna jest wielkość ok. 20 proc. Trzeba przy tym pamiętać, że regulacje te nie dotyczą dobrowolnych świadczeń pracowniczych. Na treść układów zbiorowych składają się najczęściej wynagrodzenia i czas pracy. Jeśli pracodawca, wskutek negocjacji ze związkami zawodowymi, decyduje się na dodatkowe świadczenia, najczęściej są one zapisywane w dodatkowym porozumieniu, które można łatwo wypowiedzieć.

Pojawia się też inny ważny czynnik: pracownicy często zmieniają swoje oczekiwania odnośnie miejsca pracy. Na początku każdy chce stabilnego i bezpiecznego zatrudnienia, następnie wynagrodzenia, a dopiero na trzecim miejscu pojawiają się rozbudowane systemy świadczeń. Ważna jest sama praca, a jeśli jest interesująca, stwarza wystarczające poczucie sensu. Stąd może wynikać niska skłonność

pracowników do żądań związanych ze świadczeniami pracowniczymi.

Krajowe benefity w praktyce. Z raportu „Świadczenia dodatkowe w oczach pracowników w 2013 roku” przeprowadzonego w Polsce przez firmę Sedlak&Sedlak wynika, że zdecydowana większość firm nie bada oczekiwań swoich pracowników i nie ocenia efektywności oferowanych świadczeń dodatkowych. Ich dostępność zależy od branży, w której działa przedsiębiorstwo. Najczęściej benefity oferują firmy aktywne w bankowości (92,6 proc.). Znaczenie ma też wielkość przedsiębiorstwa. W przypadku małych firm otrzymuje je 51 proc. pracowników, w dużych procent ten rośnie do 88,7. Jeszcze inaczej wygląda podział na firmy krajowe i zagraniczne. W tych pierwszych dodatkowe świadczenia dostaje 63,3 proc. pracowników, w drugich aż 90,8 proc.

Zarówno w przypadku np. opieki zdrowotnej czy szkoleń dostęp do dodatkowych świadczeń nie jest równy. Pracownicy na wyższych stanowiskach otrzymują specjalne pakiety, obejmujące szerszy zakres świadczeń, korzystają ze szkoleń zagranicznych. Ci na niższych stanowiskach mają uboższe pakiety, a szkolenia mniej atrakcyjne. Problemem jest też to, że na szkolenia wysyłani są przeważnie młodzi pracownicy, co jedynie sukcesywnie pogarsza dostosowanie do wymogów aktualnego rynku pracy osób starszych. W dobie nasilających się problemów demograficznych takie działania nie mogą być uznane za dalekowzroczne.

Jak pokazuje praktyka, istotne z punktu widzenia świadczeń dodatkowych są pracownicze programy emerytalne. W Europie Za-

chodniej wskaźnik firm zainteresowanych tymi programami przekracza 80 proc. W Polsce jest ich obecnie zaledwie 1100 i decydują się na nie przede wszystkim duże koncerny, zwykle międzynarodowe, z branż: energetycznej, wydobywczej i bankowej. Tymczasem wobec zmian w systemie emerytalnym coraz więcej pracowników jest zainteresowanych pracowniczymi programami emerytalnymi.

Temat jeszcze nie priorytetowy. Uczestnicy brukselskiej konferencji wielokrotnie wskazywali, że w ostatnim czasie odpowiedzialność

Najpopularniejszym świadczeniem dodatkowym, z którego korzystają pracownicy w Polsce, jest podstawowa opieka medyczna (61 proc.). Kolejne miejsca zajmują: uczestnictwo w zajęciach sportowych (46 proc.), telefon służbowy (42 proc.), dostęp do szkoleń i kursów zawodowych (40 proc.).

za wiele polityk socjalnych poszczególne państwa przekazują regionom, co nie zawsze przynosi dobre efekty. W takiej sytuacji, w ocenie realizatorów projektu, należy zastanowić się nad rolą parterów społecznych w realizacji polityk społecznych oraz rolą państwa opiekuńczego.

Dla związków zawodowych dodatkowe świadczenia pracownicze nie są dziś tematem priorytetowym, a tym samym przedmiotem szczególnej debaty, także w gremiach dialogu społecznego.

Związki zajmują się obecnie raczej bezrobociem, wysokością wynagrodzeń, brakiem zabezpieczeń emerytalnych części pracujących – czy to „na czarno”, czy na podstawie innych kontraktów niż umowa o pracę. Obawiają się nawet, że dodatkowe świadczenia pracownicze mogą doprowadzić do zmniejszania uzwiązkowienia, co i tak nie wygląda najlepiej, nawet w takich krajach jak Szwecja.

W Polsce jedynie Konfederacja Lewiatan, a zatem organizacja zrzeszająca pracodawców, wystąpiła w ostatnim czasie z propozycją rozwiązania wspierającego dodatkowe świadczenia. Chodziło o zwolnienie ich

z opodatkowania podatkiem dochodowym. Innym z wniosków Konferencji było stwierdzenie, że dodatkowe zabezpieczenia społeczne są w większości państw europejskich raczej suplementarne wobec świadczeń obowiązkowych. Wyjątek stanowią Wielka Brytania i Włochy, gdzie pełnią często rolę zastępczą wobec np. obowiązkowych świadczeń zdrowotnych.

Zauważono jednocześnie, że zarówno związki zawodowe, jak i pracodawcy nie chcą, by programy dobrowolnych zabezpieczeń społecznych zastępowały obowiązkowe rozwiązania. Może to bowiem doprowadzić do obniżenia wielkości tych świadczeń w obydwu segmentach. Związkowcy podkreślają dodatkowo, że świadczenia dobrowolne powinny być niezależne od stanowiska, czasu zatrudnienia i rodzaju kontraktu. W praktyce jest jednak inaczej. Korzysta z nich zwykle personel kierowniczy wyższego szczebla i tylko zatrudnieni na umowę o pracę.

Istotną informacją jest procentowy udział dobrowolnych wydatków w puli wszystkich wydatków na dodatkowe zabezpieczenia społeczne w poszczególnych państwach UE. I tak: w Wielkiej Brytanii stanowią one 17,5 proc., w Szwecji 8,5 proc., w Belgii 7,3 proc., w Niemczech 6,4 proc., w Austrii 3,8 proc., we Włoszech 2,2 proc., w Hiszpanii 1,9 proc. W Polsce jest to tylko 0,2 proc. Unijna średnia wynosi natomiast 6,7 proc.

Jeśli chodzi o wydatki na zabezpieczenia obowiązkowe, to Polska również plasuje się na końcu listy. Przeznacza na ten cel bowiem ok. trzecią część tego co np. Austria, Belgia czy Szwecja, a mniej niż połowę tego co np. Hiszpania czy Włochy.

Analizując kwestię dodatkowych świadczeń pracowniczych, warto zastanowić się nad pytaniem: czy związki zawodowe powinny się angażować w ich rozwój i zawierać je np. w układach zbiorowych? A może powinno je zapewnić raczej państwo?

Niewątpliwie rola związków zawodowych jest obecnie ograniczona ze względu na kryzys gospodarczy. Nie ma także forum dialogu, na którym można byłoby ulepszać i wprowadzać korzystne dla pracowników rozwiązania ze względu na zawieszenie przez trzy reprezentatywne centrale związkowe pracy zarówno w Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, jak i Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego. Pozostaje zatem otwarte pytanie: jak w przyszłości podejść do tej kwestii? W kontekście dobrowolnych świadczeń pracowniczych interesujące jest też to, co należy negocjować i dla kogo. Dobrowolne świadczenia mogą być przecież kluczem do wzrostu liczby członków związków. Chodzi też o zwiększenie wśród pracowników jednorodności – niedyskryminowanie tych, których te programy nie dotyczą (tylko dla objętych układami zbiorowymi, tylko dla bogatych firm).

Dobrowolne świadczenia to innowacyjne podejście do uprawnień pracowniczych i z pewnością ważne jest, by partnerzy społeczni o tym dyskutowali. Dają one związkom zawodowym możliwość rozmowy w szerszym zakresie niż tylko aspekt wynagrodzeń. Powinny być zatem postrzegane w kontekście spójności społecznej oraz poprawy jakości pracy. ■

Kalendarium dialogu

– rozmowy trójstronne i autonomiczne

11.12.2013 – spotkanie mediatorów wpisanych na listę ministra pracy i polityki społecznej. Sekretarz stanu w MPiPS Jacek Męcina przedstawił główne punkty proponowanych zmian w prawie, którymi powinni zająć się partnerzy społeczni. Są to: kontrola legalności sporu zbiorowego, reprezentatywność związków zawodowych wszczynających spór zbiorowy, czasowe ograniczenie sporu zbiorowego, tryb rozwiązania sporu zbiorowego, urealnienie terminu spełnienia żądań w sporze przez pracodawcę, lista mediatorów i zasady jej funkcjonowania, mediacja prewencyjna. W trakcie dyskusji padało wiele postulatów zarówno strony związkowej, jak i pracodawców na temat ewentualnych zmian w ustawie z 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych.

Mediatorzy wskazywali patologie występujące podczas postępowania mediacyjnego, m.in. w zakresie kwestionowania legalności sporu zbiorowego przez pracodawców i zwią-

zanego z tym braku organu rozstrzygającego o owej legalności. Wskazywano na konieczność unormowań w zakresie zwiększenia uprawnień Państwowej Inspekcji Pracy (nie tylko rejestrowania sporów) oraz wprowadzenia instytucji wygaśnięcia postępowania mediacyjnego z uwagi na ich nadmierne wydłużanie. Podkreślano także fakt braku od 11 lat nowelizacji wysokości stawek mediatorów i niskich zwrotów kosztów za mediacje dobrej woli. Wiąże się z tym prestiż tej grupy zawodowej. Rozmawiano o legitymacji mediatora i jego kwalifikacjach.

12.12.2013 – spotkanie autonomiczne pracodawców i związków zawodowych, podczas którego pracodawcy przedstawili związkom zawodowym swoją ocenę propozycji w sprawie zmian w dialogu społecznym wypracowanych przez trzy reprezentatywne centrale związkowe, przedstawionych im na spotkaniu w Kancelarii Prezydenta RP w październiku 2013 r.



Fot. CPS „Dialog”

Na zdjęciu uczestnicy spotkania w CPS „Dialog” 11 grudnia 2013 r.

Akceptację pracodawców znalazła m.in. propozycja, by prace Rady były jawne i szeroko popularyzowane.

13.01.2014 – kolejne spotkanie grupy roboczej złożonej z przedstawicieli związków zawodowych i pracodawców w sprawie reformy instytucji dialogu społecznego. Pracodawcy uznali za konieczne pozyskanie opinii ekspertów z zakresu prawa konstytucyjnego odnośnie zaproponowanych przez związki rozwiązań, które – w opinii pracodawców – mogą budzić wątpliwości co do ich zgodności z konstytucją.

30.01.2014 – spotkanie w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zmian w sposobie waloryzacji rent i emerytur. Uczestniczyli w nim ministrowie pracy i finansów, prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz eksperci reprezentatywnych związków zawodowych i organizacji pracodawców. Propozycja ministra pracy i polityki społecznej polega na tym, że emerytury i renty miałyby być wszystkim waloryzowane o inflację, a tylko najbardziej dotychczas dodatkowo o realny wzrost płac. Według związków zawodowych najuboższych emerytów trzeba wspierać, ale propozycja ministra pracy ma mankamenty, a podstawowym jest to, że de facto wspieraliby ich inni emeryci. Różna waloryzacja doprowadziłaby do spłaszczenia świadczeń. Związki wskazały, że środki na większą waloryzację dla najuboższych mogłyby pochodzić ze zwiększenia składek od osób prowadzących własną działalność gospodarczą, z umów zlecenia, z umów o dzieło – świadczonych zamiast umowy o pracę. Wszystko to wskazuje na potrzebę stworzenia kompleksowej polityki państwa w zakresie ubezpieczeń.

Przedstawiciele pracodawców generalnie poparli propozycję ministra pracy, ale wskazali, że w obecnym systemie zdefiniowanej składki istotne znaczenie ma długa praca, która zapewni wyższą emeryturę i dłuższe płacenie składek. Na tym tle propozycja ministra budzi

wątpliwości. Wiceminister pracy Marek Bucior odniósł się do specjalnych systemów emerytalnych, szczególnie służb mundurowych. Stwierdził, że w tym wypadku emerytury wynoszą nawet 10–15 tys. zł i należy się zastanowić, czy w ogóle powinny być waloryzowane, a jeśli tak, to czy tak samo, jak te znacznie niższe z systemu powszechnego. Minister pracy zaproponował powołanie zespołu doradczego, który w ciągu najbliższego roku, do czasu kolejnej waloryzacji, wypracowałby nowe zasady waloryzacji rent i emerytur o charakterze systemowym.

30.01.2014 – posiedzenie Zespołu Problemowego TK ds. Rozwoju Dialogu Społecznego, bez udziału strony związkowej. Przedstawiciel MPiPS poinformował, że obecnie toczą się rozmowy autonomiczne partnerów społecznych, których celem jest wypracowanie propozycji zmian w dialogu społecznym i funkcjonowaniu jego instytucji. Zapewnił, że po przedłożeniu wyników tych prac strona rządowa ustosunkuje się do nich. Sekretarz stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej Jacek Męcina przedstawił informację o pracach prowadzonych nad zmianami w zakresie: mechanizmów dialogu trójstronnego (zmianach w funkcjonowaniu TK), zasad reprezentatywności, które wywołają systemową zmianę – przede wszystkim w ustawie o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, prac nad procesem oskładkowania umów zleceń, zmian w ustawie o związkach zawodowych dotyczących między innymi prawa koalicji, w szczególności osób zatrudnionych na podstawie umowy zleceń i samozatrudnionych, zmian w prawie układowym, ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

W związku z przypadającą w tym roku 40. rocznicą obowiązywania ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. i Kodeksu pracy przedstawiciel strony pracodawców zgłosił wniosek o podjęcie prac nad opracowaniem nowego Kodeksu pracy. Natomiast przewodniczący Zespołu Zbigniew Żurek przedstawił infor-

mację na temat działalności Business Centre Club w kwestiach dotyczących dialogu społecznego w 2013 r.

3.02.2014 – kolejne spotkanie autonomiczne grupy przedstawicieli pracodawców i związków zawodowych pracujących nad zmianami w organizacji dialogu społecznego, w tym Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych i Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego. Rozmowy dotyczyły odpowiedzi pracodawców na propozycje związkowe.

3.02.2014 – posiedzenie Zespołu ds. Ubezpieczeń Społecznych Trójstronnej Komisji, bez udziału strony związkowej. Tematem były wstępne propozycje zmiany zasad oskładkowania umów o dzieło przygotowane przez ministerstwo pracy. Generalnie modyfikacje mają dotyczyć tylko tych sytuacji, w których osoba wykonująca pracę nie jest oskładkowana z żadnego tytułu. Jeśli płacone są jej składki na ZUS od co najmniej płacy minimalnej, wówczas w przypadku umów o dzieło ma ich już nie być. Wiceminister pracy Marek Bucior zastrzegł, że na razie jest to temat do dyskusji. Podkreślił, że chodzi wyłącznie o składki na ubezpieczenie emerytalne. Zmiany nie dotyczyłyby składek zdrowotnych czy wypadkowych. Dodał też, że minister pracy jest gotów na rozmowy na ten temat z partnerami społecznymi. Jeżeli związki zawodowe nie będą nadal uczestniczyć w posiedzeniach zespołów Trójstronnej Komisji, może w każdej chwili zwołać zespół ekspercki w resorcie, w którym wszyscy partnerzy społeczni będą mogli wypowiedzieć się na temat proponowanych zmian i ich kierunku. Propozycje ministerstwa pracy mają zostać przesłane wszystkim partnerom społecznym.

Marek Bucior wyjaśnił, że umowa o dzieło jest umową rezultatu. Jeżeli więc wykonana praca nie zostanie odebrana, to nie sposób mówić o jakiegokolwiek podstawie oskładkowania. To odróżnia ją zasadniczo od umów o pracę oraz zlecenia. Powstaje zatem problem z wy-

odrębnieniem okresu ubezpieczeniowego. Pobranie składki musi bowiem oznaczać, że ubezpieczyciel zobowiązuje się do realizacji jakiegoś zobowiązania, np. w razie wypadku czy choroby. Dlatego w opinii resortu pracy, zastanawiając się nad oskładkowaniem umów o dzieło, trzeba wykluczyć składki rentowe raz wypadkowe, a rozmawiać jedynie o składkach emerytalnych. Jest to bowiem zobowiązanie realne, podobnie jak np. w IKE, IKZE czy prywatnych instytucjach ubezpieczeniowych, które wypłacają rentę po wpłaceniu określonej kwoty kapitału.

Uzasadniając propozycję poszerzenia oskładkowania na ZUS o umowy o dzieło, wiceminister pracy zaznaczył, że celem tego działania jest objęcie ubezpieczeniem emerytalnym osób, które dziś mimo faktycznego wykonywania pracy nie gromadzą żadnych składek na przyszłe emerytury. W ten sposób łatwiej będzie wyeliminować patologie polegające na zastępowaniu umów o pracę umowami o dzieło realizowanymi w konkretnym miejscu i pod nadzorem. Dodał, że jest to istotne także z punktu widzenia uczciwej konkurencji między przedsiębiorcami, którzy często konkurują właśnie kosztami pracy. Jak zauważył, po wprowadzeniu nowego rozwiązania wszystkie umowy trafiałyby do ZUS, który mógłby ustalać, czy są to prawdziwe umowy o dzieło, czy fałszywe, od których powinny być odprowadzane składki, a stosując je pracodawcy karani za działania niezgodne z prawem.

Przedstawiciel MPiPS podkreślił, że dociążenie składkami objęłoby w ostatecznym rozrachunku tylko tych, którzy dziś nie mają odprowadzanych składek od żadnej umowy, nawet od płacy minimalnej. Dotyczy to zarówno umów o dzieło zawieranych z własnym zleceniodawcą, ze zleceniodawcą obcym, jak i tych, które są jedynymi kontraktami dla danej osoby. Nieplanowane są natomiast zmiany w stosunku do umów o dzieło zawartych z własnym pracodawcą oraz w ramach prowadzonej działalności gospodarczej,



Fot. CPS „Dialog”

Na spotkaniu Zespołu w dniu 24 lutego 2014 r. rozmawiano o projekcie zmian przepisów wprowadzających e-zwolnienia.

gdyż w tych wypadkach jest już odprowadzana składka od co najmniej płacy minimalnej. Gdyby zaś tak nie było, to ta od umowy o dzieło byłaby potrącana jedynie do wysokości płacy minimalnej, liczonej łącznie ze wszystkich tytułów.

Wojciech Nagel reprezentujący Business Centre Club przytoczył badania, z których wynika, że w opinii przedsiębiorców oskładkowanie umów o dzieło spowoduje przesunięcie pracowników do szarej strefy (3/4 ankietowanych) albo do zwolnienia (1/3 ankietowanych). Z kolei Jeremi Mordasewicz z Konfederacji Lewiatan zauważył, że zmiany w zasadach oskładkowania umów o dzieło powinny być wprowadzone z odpowiednio długim, np. rocznym, *vacatio legis* tak, by przedsiębiorcy mogli się do nich przygotować. Często bowiem zawierają 2–3-letnie kontrakty, także w ramach przetargów, których ceny nie można później podnieść o wzrost kosztów pracy związanych z dodatkowymi składkami na ZUS. „Potrzebne jest kompleksowe rozwiązanie, by uniknąć wahania rynkiem” – powiedział przedstawiciel Lewiatana.

Wiceminister Marek Bucior poinformował, że tak jak zmiany w zasadach oskładkowania umów zleceń mogą wejść w życie w drugim

półroczu 2014 r., tak nowelizacja w zakresie umów o dzieło jest realna dopiero od 2015 r.

24.02.2014 – posiedzenie Zespołu Problemowego ds. Ubezpieczeń Społecznych Trójstronnej Komisji, bez udziału strony związkowej. W posiedzeniu wzięli udział przedstawiciele strony rządowej z podsekretarzem stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej Markiem Buciolem oraz organizacji pracodawców (Business Centre Club, Konfederacji Lewiatan, Pracodawców RP i Związku Rzemiosła Polskiego). Rozmawiano o projekcie zmian przepisów wprowadzających e-zwolnienia.

Jak zaznaczył wiceminister Marek Bucior, projekt jest w ostatniej fazie konsultacji społecznych. Jego celem jest przejście z papierowej formy zwolnień lekarskich na formę elektroniczną. Ścieżka dojścia musi jednak trwać pewien czas, w którym funkcjonować będą zarówno zwolnienia papierowe, jak i elektroniczne. Jeżeli jednak lekarz zdecyduje się na wystawianie e-zwolnień, to musi już tę formę kontynuować. Powrót do postaci papierowej, choćby na pewien czas, będzie możliwy tylko w absolutnie wyjątkowych okolicznościach. W opinii resortu pracy, zmiana skróci czas

wystawiania zwolnień, obniży koszty, a także umożliwi ZUS-owi lepszą kontrolę zasadności ich wystawiania. Przedstawiciel ministerstwa przypomniał, że ostateczny termin przejścia wszystkich lekarzy na e-zwolnienia wyznaczono na 1 stycznia 2017 r.

Jeremi Mordasewicz reprezentujący Konfederację Lewiatan stwierdził, że niepokoi go fakt, iż niektórzy lekarze będą mogli opóźnić wdrożenie e-zwolnień, gdyż nadal będzie to utrudniało kontrolę osób wykorzystujących zwolnienia lekarskie w celu uniknięcia utraty pracy, nawet przez 3 lata. Zwolnienia są wówczas wystawiane przez różnych lekarzy, często nieodpowiednich specjalności i dostarczane z opóźnieniem do ZUS, który z tym problemem sobie nie radzi. Lekarze przejmują w takich wypadkach funkcje pomocy społecznej. W opinii Jeremiego Mordasewicza, jeżeli lekarz nie potrafi podłączyć się do systemu informatycznego, to nie powinien wystawiać zwolnień. Może wykonywać swoją praktykę, poza tym jednym uprawnieniem. Zdaniem eksperta Lewiatana, pracownicy, którzy w nieuprawniony sposób nadużywają zwolnień lekarskich, nie tylko powinni zwracać niesłusznie pobrane z tego tytułu wynagrodzenie, ale też dodatkowo być karani. Jest to bowiem forma kradzieży dokonywana na wszystkich płacących składki i podatki.

Przedstawiciel Business Centre Club Wojciech Nagel wskazał przykład dużego, publicznego pracodawcy, którego pracownik traktował zwolnienie jako przedłużenie okresu wypowiedzenia. Zwolnienia wystawiali mu różni lekarze, w tym z dziedziny chorób psychicznych. To wszystko, według eksperta BCC, wskazuje, że wykorzystywanie zwolnień jest znanym powszechnie procederem. Często zresztą, jak zaznaczył, w takich okolicznościach występują te same nazwiska lekarzy, a na wszystkim tracą uczciwi pracownicy, którzy korzystają ze zwolnień tylko wtedy, gdy jest to rzeczywiście konieczne ze względu na poważną chorobę. Dlatego warto byłoby wprowadzić procedury odstraszające od tego typu lekarskich praktyk.

W opinii Jana Klimka ze Związku Rzemiosła Polskiego, problem nadużywania zwolnień lekarskich nie jest nowy. Niestety, przyzwolenie społeczne na tego typu praktyki powoduje, że trudno sobie z tym zjawiskiem poradzić.

Wiceminister Marek Bucior przypomniał, że obecnie ZUS może kontrolować zasadność wypisywania zwolnień, a nawet odebrać lekarzowi prawo do ich wystawiania. I takie sytuacje czasowego zawieszenia się zdarzają. Jest to sankcja dość uciążliwa. Przedstawiciel ministerstwa pracy podsumował, że zmiany powinny wejść w życie jak najszybciej, także dlatego, że stanowią odpowiedź na wyzwania XXI wieku. Resort czeka zatem na pisemne opinie i uwagi wszystkich partnerów społecznych.

28.02.2014 – kolejne spotkanie w ramach dialogu autonomicznego liderów organizacji pracodawców i związków zawodowych. Rozmawiano o kierunku reformy dialogu społecznego w Polsce, punktach najważniejszych z punktu widzenia poszczególnych partnerów. Liderzy oraz eksperci organizacji pracodawców (Business Centre Club, Konfederacja Lewiatan, Pracodawcy RP, Związek Rzemiosła Polskiego) oraz związków zawodowych (Forum Związków Zawodowych, NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych) ustalili, że powołany zostanie zespół ekspertów, który wypracuje propozycje założeń do projektu ustawy o nowym gremium dialogu społecznego w Polsce. Kolejnym zadaniem zespołu będzie przygotowanie ustawowych propozycji zmian funkcjonowania Funduszu Pracy oraz Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Na pierwszym spotkaniu nowo powołanego zespołu eksperckiego, które odbędzie się już w marcu, obecni będą również liderzy reprezentatywnych organizacji związkowych i pracodawców, którzy ustalą główne płaszczyzny pracy ekspertów. ■

Opracowała Anna Grabowska

Kalendarium dialogu

– na konferencjach i seminariach

26.11.2013 – Kongres Prawa Pracy 2013 zorganizowany w Warszawie przez Instytut Allerhanda. Celem spotkania była ocena kondycji rynku pracy i funkcjonalności obowiązujących regulacji prawnych. Na Kongresie spotkali się reprezentanci biznesu, sektora usług biznesowych, pracodawców, pracowników, związków zawodowych i władz publicznych, kadra menedżerska i specjaliści HR, naukowcy. Obecny był również Wojciech Wiewiórkowski – Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych.

Dyskusja dotyczyła funkcjonowania w praktyce zmian wprowadzonych ostatnio do Kodeksu pracy uelastyczniających czas pracy, planowanych dalszych reform w zakresie form zatrudnienia, outsourcingu czy leasingu pracowniczego. Istotnym tematem spotkania był konflikt między wymogami ochrony prywatności i zakazem dyskryminacji a tworzeniem nowych miejsc pracy. Chodzi o to, że brak możliwości pozyskiwania niektórych danych o kandydatach na pracowników, np. dotyczących ich karalności, zniechęcił część firm z branży finansowo-księgowej do wejścia na polski rynek. Tymczasem zamierzały one stworzyć ok. 2 tys. nowych miejsc pracy.

Zagadnieniem podjętym podczas Kongresu była również społeczna odpowiedzialność biznesu i związane z tym korzyści dla firm. Omówiono także zmiany w procedurze rozpatrywania zarzutów naruszania przez firmy Wytocznych OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych.

10.12.2013 – konferencja w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej pt. „Druga kariera młodych seniorów”. Spotkanie podsumowywało projekt realizowany pod merytoryczną opieką resortu pracy we współpracy z Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, skupiający się wokół dwóch zawodów: tancerza i sportowca.

Rozmawiano również o sytuacji zawodowych żołnierzy.

Jak zaznaczyła na wstępie podsekretarz stanu w MPiPS Elżbieta Seredyn, analiza sytuacji i prognozowanie przyszłości w kwestii indywidualnej ścieżki kariery zawodowej tzw. młodych seniorów, czyli osób, które ze względu na specyfikę swojego zawodu nie mogą wykonywać go dłużej, mimo że wiek nie predestynuje ich jeszcze do zakończenia aktywności zawodowej w ogóle – jest w Polsce nowością. Wiceminister zaznaczyła, że wzorem Stanów Zjednoczonych czy państw Europy Zachodniej konieczny jest dwutorowy rozwój kariery, rozpoczynający się jeszcze w trakcie trwania pierwszej aktywności, tak by potem odnaleźć się na rynku pracy w drugim zawodzie (w wypadku żołnierzy przewiduje się, że powinno to nastąpić na 2 lata przez zakończeniem służby, a kursy prowadzone byłyby w cywilu). Wskazała, że sportowiec może zostać np. instruktorem rekreacji ruchowej, menedżerem sportu itd. Tancerze mogą być chociażby instruktorami w szkołach tańca.

W projekcie chodziło także o wsparcie pracowników Powiatowych Urzędów Pracy i instytucji branżowych w świadczeniu usług w zakresie reorientacji zawodowej osób narażonych na przedwczesne zakończenie kariery zawodowej. Przeprowadzono zatem badanie oraz opracowano model postępowania oparty także na doświadczeniach innych państw europejskich.

Okazuje się bowiem, że w takich krajach, jak np. Austria, Wielka Brytania, Holandia, Dania czy Niemcy funkcjonują specjalne instytucje wspierające osoby zmuszone do zmiany ścieżki kariery zawodowej. Mogą one liczyć nie tylko na doradztwo, ale także np. na kredyty przy zakładaniu własnej działalności czy stypendia na naukę obliczoną na rozwój w do-

tychczasowym zawodzie albo na całkowitą reorientację zawodową.

„Tworzenie koncepcji zintegrowanego wsparcia osób wcześniej kończących karierę zawodową musi wynikać z wypracowanych w trakcie indywidualnych spotkań z doradcą zawodowym, coachem ścieżki postępowania. Poza sporem pozostaje bowiem zapewnienie (...) specjalistycznego doradztwa zawodowego i psychologicznego, wcale nie po zakończeniu kariery, ale już w jej trakcie, na każdym etapie rozwoju, poczynwszy od szkoły i jej specyficznych warunków, przez wsparcie w trakcie realizowanych zadań zawodowych, aż do momentu płynnego przechodzenia do innych ścieżek kariery” – napisano w raporcie komisji ekspertów współpracujących przy realizacji projektu.

20.01.2014 – seminarium pt. „Bilans polskiego członkostwa w UE”. Organizatorami byli: Instytut Europeistyki UW oraz Katedra Prawa Europejskiego SGH przy wsparciu Instytutu Nauk Politycznych UW, Ośrodka Analiz Politologicznych UW, Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz Instytutu Nauk Politycznych Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Konferencja była pierwszym z cyklu 10 międzyuczelnianych seminariów poświęconych dekadzie uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej organizowanych przez ośrodki akademickie mające znaczące osiągnięcia w badaniach nad integracją europejską. Patronat nad wydarzeniem objęło Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce. W ramach pierwszej z serii konferencji odbyły się 4 panele dyskusyjne: „Polska w Europie”, „Polska – gra o dobrobyt”, „10 lat stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej (2004–2014)” i „Polskość vs. europejskość – społeczny wymiar członkostwa Polski w UE”.

30–31.01.2014 – I Kongres Zdrowego Starzenia. Podczas sesji naukowych i paneli dyskusyjnych rozmawiano o stojących przed Polską wyzwaniach demograficznych i w tym kontekście: systemie ochrony zdrowia, polityce

senioralnej, zabezpieczeniu społecznym, a także regulacjach rynku pracy. Organizatorami Kongresu byli: Fundacja Zdrowego Starzenia, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Wojewoda Mazowiecki oraz Miasto Stołeczne Warszawa.

Wzięli w nim udział przedstawiciele władz państwowych z byłym prezydentem Lechem Wałęsą, premierem Donaldem Tuskiem, ministrem pracy Władysławem Kosiniakiem-Kamyszem i ministrem zdrowia Bartoszem Arłukowiczem. W debatach uczestniczyli profesorowie specjalizujący się w polityce społecznej i demograficznej. List do uczestników Kongresu przekazał prezydent Bronisław Komorowski. Podkreślił w nim znaczenie długiej aktywności seniorów, a w efekcie ich potrzebę udziału w życiu zawodowym i społecznym kraju.

Minister Władysław Kosiniak-Kamysz mówił o działaniach rządu na rzecz osób starszych, takich jak np. opracowanie Założeń Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020. Podkreślił, że gwarantem zdrowej starości może być tylko zdrowe dzieciństwo, odpowiednie warunki pracy, a w końcu atrakcyjne oferty aktywnego spędzania czasu po przejściu na emeryturę. Przypomniał, iż sukcesem cywilizacyjnym Polski jest wydłużenie życia obywateli, ale to stawia przed nami nowe wyzwania: konieczność odpowiedniego zabezpieczenia społecznego, ochrony zdrowia, a także zmiany postrzegania osób starszych przez nich samych, jak i przez młode pokolenie.

„Wsparcie osób w wieku 50+ i 60+ na rynku pracy jest naturalnym procesem w obliczu zmian demograficznych. Gdy zaczynaliśmy program 50+, wskaźnik zatrudnienia w tej grupie wiekowej wynosił 31 proc. W końcu ubiegłego roku sięgnął 40 proc.” – powiedział minister Władysław Kosiniak-Kamysz. Jego zdaniem, emerytura nie powinna oznaczać odstawienia na margines życia, ale przesunięcie do pełnienia niezwykle potrzebnych ról w życiu rodzinnym i społecznym. ■

Opracowała Dominika Szaniawska

10 lat Polski w Unii Europejskiej w jakiś sposób nas zmieniło. Debata CPS „Dialog” była okazją do analizy następstw eurointegracji w sferze obywatelskiej, zawodowej, demograficznej i społecznej

Dekada Polski w Unii Europejskiej – kto i ile zyskał na integracji?

„Trzeba korzystać ze wszystkiego, co daje Unia, nie można czekać” – to jedno z celniejszych podsumowań debaty pt. „Dekada życia zawodowego i społecznego po Europejsku – relacje PŁatoniczne czy konsumowane?”, która odbyła się 11 lutego 2014 r. w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”. Na spotkaniu starano się zdefiniować najważniejsze skutki integracji Polski z UE.

Witając uczestników, Iwona Zakrzewska, dyrektor CPS „Dialog”, powiedziała, że debata jest próbą odpowiedzi na pytanie, czy Unia Europejska okazała się dla nas zbiorem mglistych idei, czy też konkretnym wsparciem. Przypomniała, że przed dziesięciu laty, gdy Polska wchodziła do UE, liczba osób twierdzących, że eurointegracja przyniesie więcej korzyści niż strat wynosiła 39 proc. i była prawie równa liczbie osób wskazujących przewagę strat na korzyściami (38 proc.). Obawiano się, czy państwo sprosta wymaganiom unijnym, czy polskie przedsiębiorstwa i rolnictwo wytrzymają konkurencję. Obecnie ponad połowa Polaków (54 proc.) twierdzi, że członkostwo przyniosło więcej plusów niż minusów, a przeciwnego zdania jest 25 proc.

Otwierająca debatę Małgorzata Marcińska, podsekretarz stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, odpowiadając na zawarte w tytule spotkania pytanie, czy jesteśmy w Unii dla idei, czy dla realnych korzyści,

stwierdziła, że była to dekada pragmatycznej współpracy na rzecz modernizacji Polski. Zaznaczyła, że relacje Polski z UE to nie tylko kwestie finansowe, czyli korzystanie z funduszy strukturalnych. Nasz kraj czerpie też z osiągnięć pozwalających usprawnić krajową politykę społeczną, modernizować prawo i administrację społeczną. Dodała, że w latach 2007–2013 Polska zyskała dzięki Europejskiemu Funduszowi Społecznemu łącznie ok. 50 mld zł, które przeznaczono na reformę rynku pracy, edukację i szkolenia związane m.in. z rozwojem służby zdrowia i obszarów wiejskich.

Awans cywilizacyjny – z zastrzeżeniami.

W ocenie Zbigniewa Gniatkowskiego, zastępcy dyrektora Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce, przystąpienie do Unii dało Polsce szanse rozwoju, ale nie było takiej gwarancji.

„Akcesja była doniosłym aktem cywilizacyjnym. Bez cienia przesady można powiedzieć, że odmieniła los naszego kraju i zapewniła nam oraz następnym pokoleniom szansę na lepsze jutro. Patrząc na dane statystyczne, można stwierdzić, że Polska skorzystała z możliwości, które dała integracja europejska, chociaż nie wszystkie wskaźniki są korzystne, np. wskaźniki bezrobocia młodych” – stwierdził dyrektor. Przyznał, że w grudniu 2013 r. w naszym kraju współczynnik bezrobocia w tej grupie sięgnął ponad 27 proc. przy średniej unijnej na poziomie 23,3 proc. Oceniał, że rozwój firm i ogólny spadek bezrobocia z poziomu 19 proc. w 2004 r. nie byłby możliwy bez otwarcia granic i swobody podróżowania w ramach unijnej strefy Schengen.



Fot. CPS „Dialog”

Na zdjęciu od prawej: Małgorzata Marcińska, podsekretarz stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki, Iwona Zakrzewska, dyrektor CPS „Dialog” i Zbigniew Gniatkowski, zastępca dyrektora Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce.

Profesor Kazimierz W. Frieske, dyrektor Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, stwierdził, że nie można jednoznacznie opisać skutków wejścia Polski do Unii z punktu widzenia siły nabywczej polskich gospodarstw domowych. Wiele zależy od sposobu tzw. narracji, czyli punktu widzenia, z jakiego chcemy opisywać rzeczywistość.

„Cieszyć może fakt, iż prawie po dziesięciu latach w Unii za przeciętne wynagrodzenie można kupić więcej niż w 2000 r. mąki, cukru, odzieży czy artykułów AGD. Ten optymistyczny obraz burzą jednak proporcje związane z codziennymi rachunkami” – stwierdził profesor. Zwrócił uwagę, że przeciętny Kowalski nie kupuje za przeciętną pensję dziesięciu odkurzaczy w miesiącu, w roku ani w dekadzie. Rachunki trzeba zaś opłacać co miesiąc, a za przeciętną płacę możemy kupić o 42,7 proc. mniej gazu niż 12 lat wcześniej. W przypadku ciepłej wody i prądu jest to odpowiednio 17,3 proc. i 16,8 proc. mniej. Zauważył, że te tendencje stwarzają problem przede wszystkim osobom zarabiającym najmniej.

W ocenie prof. Frieskego dodatkowym problemem po dziesięciu latach obecności w UE jest fakt, że w odróżnieniu od innych krajów w Polsce płace bieżące wciąż stanowią główną część dochodów gospodarstw domowych. Opierając się na danych Głównego Urzędu Statystycznego dominującym średnim wynagrodzeniem w 2012 r. było 2200 zł brutto. Natomiast według Eurostatu między rokiem 2005 a 2012 dochód wzrósł z 8978 do 13 424 euro na głowę rocznie (+45 proc.), ale ceny żywności wzrosły równocześnie o 37 proc., mieszkań o 45,8 proc., transportu publicznego o 24 proc. „Te 4,4 tys. euro większych wpływów zjadły większe koszty i w praktyce nie zmieniło się nic” – powiedział prof. Frieske. Dodał, że skracamy dystans do średniej europejskiej, ale dlatego że ta średnia się obniża. „Ogólne informacje do przedstawiania oceny skutków dziesięciu lat integracji nie są właściwe. Żyjemy w świecie zbyt wielu narracji i trzeba się dobrze napracować, aby uzyskać rzetelny obraz tych skutków” – podsumował dyrektor IPiSS.

TABELA 1. Siła nabywcza przeciętnego wynagrodzenia w latach 2012 i 2000

Towar	Cena (PLN)		Ilość do kupienia za przeciętną płacę		Zmiana ilości 2012/2000
	2012	2000	2012 (3 522 PLN)	2000 (1924 PLN)	
ryż (1 kg)	4,24	2,35	831	819	1,5%
mąka pszenna (1 kg)	2,38	1,77	1480	1087	36,1%
cukier kryształ (1 kg)	3,93	2,67	896	721	24,4%
wódka czysta 40% (0,5 l)	20,29	25,43	174	76	129,4%
półbuty męskie	180,58	127,92	20	15	29,7%
chłodziarko-zamrażarka (ok. 300 l)	1070	1944	3,3	1,0	232,6%
odkurzacz	345,57	365,66	10	5	93,7%
żelazko	158,24	154,76	22	12	79,0%
rower górski	1013	791,96	3	2	43,1%
przejazd taksówką, taryfa dzienna (5 km)	16,04	12,13	220	159	38,4%
zimna woda z miejskich wodociągów (1 m ³)	3,43	1,55	1027	1241	-17,3%
energia elektryczna (1 kWh)	0,66	0,3	5336	6413	-16,8%
węgiel kamienny (1 t)	823,77	412,97	4,3	4,7	-8,2%
gaz ziemny, wysokometanowy, z sieci (1 m ³)	2,94	0,92	1198	2091	-42,7%
benzyna 95 (1 l)	5,53	3,09	637	623	2,3%

Źródło: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych na podstawie: Wynagrodzenia.pl, dostęp z dn. 16.12.2013 r.

Integracja z Unią sprzyjała emigracji.

Doktor Izabela Grabowska-Lusińska z Ośrodka Badań nad Migracjami krótko podsumowała efekty dziesięciu lat integracji w kontekście zjawiska emigracji z Polski.

Wskazała, że, po pierwsze, po integracji z UE więcej ludzi zaczęło wyjeżdżać na czas powyżej 12 miesięcy, podczas gdy w latach 90. – kiedy emigracja służyła różnicowaniu źródeł dochodów – dominowały wyjazdy krótkotrwałe. Po 2004 r. więcej osób zaczęło wyjeżdżać indywidualnie, obniżyła się też ich średnia wiekowa.

„Największa emigracja z Polski, wbrew powszechnym informacjom w mediach o fali wyjazdów zaraz po otwarciu granic, nastąpiła w roku 2006. Nagły wzrost liczby polskich emigrantów w UE w 2004 r. wynikał z wyjścia obecnych już za granicą Polaków z tzw. szarej strefy” – powiedziała dr Grabowska-Lusińska. Największe powroty miały miejsce w latach 2007–2008, gdy zaczął się kryzys gospodarczy

w Europie. Nie były to przyjazdy masowe, ale raczej stopniowe, systematyczne.

„Z danych Spisu Powszechnego wynika, że o ile w 2002 r. na tysiąc mieszkańców wyjechało 21 osób na 1000 mieszkańców, to już w 2011 r. były to 52 osoby na 1000 mieszkańców, czyli wzrost był znaczny” – powiedziała przedstawicielka Ośrodka Badań nad Migracjami. Najczęściej wyjeżdżali z Polski mieszkańcy regionów śląskiego, małopolskiego, podlaskiego i opolskiego, zarówno w 2002 r., jak i dziewięć lat później.

Podsumowując efekty emigracji, dr Grabowska-Lusińska stwierdziła, że do pozytywnych zmian można zaliczyć to, że ludzie poznali języki obce, zwiększyli wiarę w siebie i zdobyli nowe kompetencje społeczne, jak efektywniej działać na rynku pracy. Dodała jednak, że nie zawsze po powrocie emigranci mogli i chcieli pozyskane umiejętności wykorzystać w Polsce.

Niepokój budzi nierówność społeczna.

„Skala nierówności ekonomicznych i tendencja do ich powiększania się budzi coraz większy niepokój analityków życia społecznego i jest traktowana jako jedno z największych zagrożeń dla pokoju społecznego i trwałego rozwoju” – stwierdził w swoim podsumowaniu polskiej dekady w UE prof. Wiktor Rutkowski z Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych.

„Nierówności ekonomiczne są w znacznej mierze powodem tego, że wskaźniki wzrostu gospodarczego nie przekładają się na równorzędną poprawę ogólnego poczucia satysfakcji, zadowolenia z życia czy dobrobytu społecznego. Znaczna część społeczeństwa nie uczestniczy we wzroście dobrobytu z powodu niskich dochodów i związanego z tym wykluczenia od różnych dóbr i usług” – stwierdził profesor. Jego zdaniem na świecie widoczny jest w tej kwestii niepokój także w instytucjach dalekich od prośocjalnego patrzenia na sytuację światową, takich jak OECD czy Bank Światowy, czyli twórców obecnego ładu ekonomicznego określonego mianem konsensu waszyngtońskiego.

„Po okresie transformacji w Polsce skala problemu nierówności wzrosła” – stwierdził prof. Rutkowski. Wyjaśnił, że obrazujący ją współczynnik Giniego (gdzie 0 oznacza absolutną równość) w Polsce wynosi obecnie 0,32, czyli odpowiada średniej dla krajów unijnych. „Wyż-

szy niż u nas wskaźnik Giniego jest na Litwie, Łotwie, w Rumunii i Bułgarii, zaś na Zachodzie – w Wielkiej Brytanii i Portugalii. Daleko nam do standardów równości, jakie są w Skandynawii, krajach Beneluksu, Francji i Niemczech, czyli państwach, do których chcielibyśmy się porównywać pod wieloma względami, jako państw dojrzałych w zakresie standardów gospodarczych i demokratycznych” – dodał.

Wśród przyczyn narastania nierówności wskazał: działania rządów prowadzących politykę uelastycznienia warunków pracy, osłabienie związków zawodowych i ich siły przetargowej oraz procesy kulturowe, np. akceptację zasady drapieżnego kapitalizmu typu „zwycięzca bierze wszystko”. Dodał, że w kontekście integracji europejskiej Polski można patrzeć na sukcesy, ale trzeba też zauważyć, co jest jeszcze do zrobienia.

„Najczęściej jako przyczyny rozwarstwienia wskazuje się wpływ zmian technologicznych i globalizacji, ale skala wielkości nierówności jest kwestią wyboru. Przy zbliżonym poziomie PKB wskaźniki nierówności są bardzo zróżnicowane” – zaznaczył prof. Rutkowski.

Wykorzystujmy możliwości. W panelu dyskusyjnym prowadzonym przez Annę Grabowską, redaktor naczelną kwartalnika „Dialog”, starły się dwie „narracje” – grupy dostrze-



Uczestnicy debaty europejskiej w CPS „Dialog”.

Fot. CPS „Dialog”.

gającej korzyści z udziału w strukturach europejskich oraz grupy doceniającej integrację, ale niezadowolonej ze współpracy Polski z Unią, głównie w sferze przestrzegania praw socjalnych i pracowniczych.

Odpowiadając na pytanie moderatorki, czy po dziesięciu latach możemy czuć się pełnoprawnymi obywatelami Unii, reprezentujący Pracodawców RP Michał Kuszyk stwierdził, że ocenę woli pozostawić każdemu z osobna, bo bezdyskusyjne jest tylko formalne przyjęcie przez Polskę systemu reguł unijnych.

Także dr Grażyna Spytek-Bandurska z Konfederacji Lewiatan przyznała, że trudno dać jednoznaczną odpowiedź, czy integracja okazała się korzystna, czy nie. „Powinniśmy bardziej dbać o swoją gospodarkę, przyjąć pewien cel, do jakiego dążymy, i wykorzystywać wszystkie możliwości, jakie daje nam Unia. Znamy swoje bolączki i zalety, i w tej sprawie powinniśmy prowadzić dialog, rozwiązując swoje problemy w kraju” – zaapelowała przedstawicielka Lewiatana.

Tomasz Jasiński z Forum Związków Zawodowych zwrócił uwagę, że obecność w strukturach unijnych teoretycznie daje możliwość odwoływania się do wyższej instancji niż własny rząd. „Jeśli jako związek zawodowy piszemy do komisarza UE, że mamy problem z prowadzeniem dialogu społecznego, i dostajemy od niego odpowiedź, że powinniśmy się dogadać, ale nie ma jego nacisku na rząd, to taki komisarz jest bezużyteczny” – powiedział ekspert FZZ.

W opinii Barbary Surdykowskiej z biura eksperckiego Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” po dekadzie obecności w Unii dominuje wśród Polaków poczucie coraz większej niestabilizacji zatrudnienia. „W ogólnoeuropejskich badaniach jakości pracy przeprowadzonych w 2011 r. ok. 19,4 proc. miejsc pracy w Polsce oceniono jako miejsca o niskiej jakości, a 42 proc. jako miejsca o bardzo niskiej jakości. To nam mówi, jak przeciętny obywatel może oceniać członkostwo naszego kraju w Unii” – stwierdziła ekspertka. Dodała, że europejskie reguły prawa pracy nie są efektywnie wprowadzane do polskiego prawa, na co zwróciła nie-

dawno uwagę Komisja Europejska, w rok po skardze strony związkowej. Jeszcze większym problemem jest brak prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych, co jest sprzeczne z konwencjami Międzynarodowej Organizacji Pracy. „Strona rządowa nie chce w tej sprawie podjąć dyskusji ze stroną społeczną do czasu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, chociaż zarówno Sejm, jak i Prokurator Generalny uznali skargę za słuszną. Ponadto Polska nie ratyfikowała Europejskiej Karty Społecznej, a nawet Turcja ją zaakceptowała” – zwróciła uwagę przedstawicielka „Solidarności”.

„Wnioski z debaty są dla mnie smutne. Głównym plusem wejścia do Unii okazała się możliwość szybkiej ucieczki z kraju” – stwierdził Piotr Szumlewicz z Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych. Zgodził się z przedstawicielką „Solidarności”, że w wielu sferach Polska nie przyjmuje unijnych reguł, a tym samym odbiera sobie możliwość korzystania z europejskiego wsparcia. „Tam, gdzie w Polsce wsparcie Unii jest, mamy rozwój, ale tam, gdzie nie przyjmujemy polityki unijnej, mamy systemy najgorsze w UE. Dlatego średnia unijna wydatków na politykę społeczną to 29 proc., a w Polsce 19 proc.” – podkreślił ekspert OPZZ.

Zdaniem Dominiki Staniewicz z Business Centre Club w debacie zbyt wiele miejsca poświęca się niedociągnięciom, ale nie zauważa postępu, jaki dokonał się w naszym kraju właśnie dzięki wejściu do struktur unijnych i korzystaniu z pomocy strukturalnej UE. Dotyczy to nie tylko rozwoju infrastruktury, ale też wsparcia finansowego w kształceniu pracowników, zakładaniu firm przez młodych ludzi. „Unia daje możliwości, ale wymaga aktywności, a to jest niezgodne z mentalnością naszej młodzieży. Tej młodzieży brakuje także odpowiedniej wiedzy, znajomości języka, a model edukacji wciąż nie sprzyja samodzielnemu wykorzystywaniu zdobytych umiejętności” – zauważyła przedstawicielka BCC.

Adam Maciejewski

Proces starzenia się społeczeństwa stał się wyzwaniem dla pracodawców, systemu opieki medycznej i socjalnej. Ma to także szeroko pojęte konsekwencje dla rynku pracy, gdzie coraz częściej obserwuje się potrzebę skorzystania z umiejętności, wiedzy i doświadczenia osób starszych, spojrzenia na nich jako na pracowników-mentorów dla młodszych pokoleń

Wymiary (nie)zależności osób starszych na rynku pracy

21 listopada 2013 r. w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” odbyła się konferencja „Trzeci wiek, czwarty wiek – wymiary (nie)zależności na rynku pracy”. Według badania Eurobarometru z 2011 r. na pytanie, kiedy respondenci mogliby się uważać za ludzi starych, mieszkańcy 27 państw Unii Europejskiej najczęściej wskazywali na wiek ok. 63 lat. Dotyczy to również odpowiedzi z Polski.

Witając uczestników konferencji, dyrektor CPS „Dialog” Iwona Zakrzewska mówiła, że temat „jesieni życia” jest ważny, bo przecież każdy ma bliskie osoby w wieku 60+ czy 70+, których los w jakiś sposób łączy się z naszym własnym. Przypomniała, że według prognoz Głównego Urzędu Statystycznego w 2035 r. liczba osób w wieku 60+ w Polsce wzrośnie do ok. 9,5 mln. Obecnie odsetek Polaków w wieku produkcyjnym, czyli 15–64 lata, stanowi około 71 proc. społeczeństwa, natomiast w roku 2060 będzie to już tylko 53 proc. „Żyjemy coraz dłużej, więc termin trzeci wiek przestaje wystarczać w definiowaniu procesu starzenia się. Dlatego zaczęto używać terminu czwarty wiek” – zauważyła.

„Rozmawiamy o problemie senioralnym w bardzo ważnym dla resortu pracy momencie.

Minister Władysław Kosiniak-Kamysz niezwykle wagę przywiązuje do tematów senioralnych, a więc tego, co osoby starsze mają robić i jak powinno wyglądać ich życie po okresie aktywizacji zawodowej, ale często też jeszcze w jej tracie” – mówiła podsekretarz stanu w MPiPS Małgorzata Marcińska. Przypomniała, że w ministerstwie konsultowane są niezwykle ważne dokumenty programowe, jak np. projekt Długofalowej Polityki Senioralnej czy Program „Solidarność Pokoleń 50+ i 60+”. Do 2020 r. będzie też kontynuowany Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych.

Problem priorytetowy. Jak zaznaczyła Małgorzata Sarzalska, zastępca dyrektora Departamentu Prognoz i Analiz Ekonomicznych, tematyka wspierania na rynku pracy osób w wieku 50+ i 60+ jest jednym z priorytetów MPiPS, ale z drugiej strony równie ważne jest funkcjonowanie starszego pokolenia w życiu lokalnym. Mówiąc o Programie „Solidarność Pokoleń”, stwierdziła, że pokazuje on pożądane kierunki działań i zmian, które mają na celu doprowadzenie do zwiększenia wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 55–64 lat do poziomu 20 proc. w roku 2020. „Był to bardzo ambitny cel, ponieważ w 2007 r. wskaźnik ten kształtował się poniżej 30 proc.” – dodała. Zaznaczyła, że naszym celem jest również wzrost wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 55–64 lat do poziomu 50 proc. w 2020 r. Kładziony jest też duży nacisk na działania związane z aktywno-

ścią edukacyjną osób po 50. roku życia. Jak na razie, uczestnictwo w edukacji i szkoleniu tej grupy osób jest nikłe, nie widzą one potrzeby podnoszenia swoich kwalifikacji.

Potencjał ludzi starszych. Krzysztof Więtekiewicz, dyrektor Departamentu Pożytku Publicznego, zwrócił uwagę na potrzebę współdziałania przy realizacji polityki senioralnej różnych ministerstw. Jak zaznaczył, na II Kongresie Demograficznym minister pracy wyraził nie powiedział, że przygotowana zostanie przestrzeń dla zagospodarowania potencjału osób starszych, również w kontekście międzypokoleniowym. Zwrócił uwagę, że jeśli chodzi o sposób myślenia o osobach, które są już na rynku pracy nieaktywne, to istnieje już pewna komplementarność. Przygotowywana jest długofalowa polityka senioralna, jest program, który ma ją wspierać finansowo. Instytucjonalizacja tej tematyki w postaci Rady Polityki Senioralnej ma zaś bardzo dobry wymiar promocyjny. Podkreślił wagę edukacji osób starszych, stawiania na ich potencjał, nie na deficyty, ale jednocześnie wspieranie usług opiekuńczych.

Wydatki na seniorów muszą rosnąć.

Zdaniem prof. Piotra Błędowskiego, reprezentującego na konferencji Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, w realizacji polityki senioralnej zasadniczą rolę muszą odgrywać samorządy terytorialne. Zaznaczył, że nie ma takiego kraju, który mimo wzrostu odsetka ludzi starzejących się w społeczeństwie nie musiałby zwiększyć wydatków na świadczenia emerytalne i na ochronę zdrowia.

„Musimy liczyć się z tym, że tak jak w innych krajach coraz większą część składnika PKB przeznaczać będziemy na świadczenia społeczne dla coraz liczniejszej i coraz dłużej żyjącej populacji osób starszych w naszym społeczeństwie. Trzeba to zrozumieć i zaakceptować” – mówił. Dodał, że konieczna jest też edukacja ludzi młodych, by rozumieli, że tak jak dziś muszą płacić na świadczenia dla seniorów, tak kiedyś oni będą z takiej pomocy korzystali. Wspomniał o przygotowanym przez resort pracy systemie nowelizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych, gdzie przewiduje się powrót do wypłacania świadczeń dla osób, które zajmują się opieką nad niesamodzielny-



Fot. CPS „Dialog”

Na zdjęciu od lewej: dr Zofia Czepulis-Rutkowska, dyrektor Iwona Zakrzewska, podsekretarz stanu Małgorzata Marcińska, prof. Piotr Błędowski.

mi seniorami, członkami swoich rodzin. Zakłada on jednak również pięciostopniową skalę orzekania, co bardzo utrudni ten proces.

Jak mówił prof. Błędowski, starość nie jest procesem jednowymiarowym. Większość ludzi w tzw. trzecim wieku jest sprawna i wymaga innego systemu działań niż ci, którym tej sprawności zaczyna brakować. Dlatego polityka senioralna rządu musi być równa i adresowana w pierwszej kolejności do najstarszych seniorów, a następnie do tych, którzy są na pośrednim etapie życia.

Opieka długoterminowa. Doktor Zofia Czepulis-Rutkowska z Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych wykazywała, że w Polsce pomijane są interesy osób korzystających z opieki długoterminowej, a wymagają one ogromnego zainteresowania. Opowiedziała się przeciwko propozycji, by wspólnie polityką w tym zakresie objąć osoby starsze i młode. Przedstawiła dane Komisji Europejskiej z 2010 r. na temat prognozy wydatków na opiekę długoterminową dla osób starszych w 27 państwach członkowskich UE. Przeciętnie jest to niespełna 2 proc.

dochodu narodowego. Polska wydaje mniej niż połowę średniej unijnej, Wielka Brytania, Francja, Belgia i Finlandia ok. 1–1,5 proc., natomiast Szwecja – 3,8 proc.

„Jeżeli mówimy o polskich rozwiązaniach, o problemach i wymogach fiskalnych, musimy zdawać sobie sprawę, jakie są nasze możliwości. Nie możemy spodziewać się nadmiernych cudów” – podsumowała.

Debata ekspertów związkowych i pracodawców. Rozpoczynając debatę z udziałem zaproszonych ekspertów, w tym przedstawicieli reprezentatywnych partnerów społecznych, redaktor naczelna kwartalnika „Dialog” Anna Grabowska przypomniała, że projekt polityki senioralnej rządu konsultowany jest przez związki zawodowe oraz organizacje pracodawców. Zwróciła też uwagę, że 14 listopada obchodzony jest Dzień Seniora, o czym niestety nie było zbyt głośno w przestrzeni publicznej.

Podążyła, że z badań dotyczących styku opieki, zdrowia i działań wobec seniorów podejmowanych przez państwo wynika, że zbyt wiele



Fot. CPS „Dialog”

Dyskusja pomiędzy ekspertami pracodawców i związkowców wykazała, że rynek pracy nie nadąża za potrzebami osób starszych.

obowiązków związanych z opieką nad osobami starszymi w Polsce spada na rodziny. Występuje deficyt wsparcia ze strony państwa. Najczęściej pomocą osobom starszym zajmują się osoby w wieku 45–59 lat ze średnim wykształceniem (57 proc.). 51 proc. pytanym Polaków odpowiada, że robi to z wewnętrznej potrzeby, a 49 proc. z konieczności ze względu na relacje rodzinne. Pomoc ta obejmuje głównie sprawy codzienne, takie jak: prowadzenie domu (80 proc. pytanym), załatwianie spraw u lekarza, w urzędzie, w banku (76 proc.), dotrzymywanie towarzystwa (73 proc.).

Moderatorka dyskusji podniosła też kwestię zarządzania wiekiem, która dla polskich pracodawców jest ciągle nowością, szczególnie w małych firmach. Pytała, co byłoby potrzebne pracodawcom, jak ich zainteresować, by zaczęto wdrażać programy związane z taką organizacją pracy, która umożliwiłaby jej wykonywanie przez osoby starsze jak najdłużej, przy jednoczesnym wykorzystaniu ich, szczególnie w relacjach z osobami młodymi, dopiero nabywającymi doświadczenie zawodowe.

Przytoczyła też wyniki badań wykonanych w 2013 r. przez firmę Promedica 24, według których około połowa Polaków opiekuje się osobami starszymi z kręgu swojej rodziny, z czego 1/3 z tych osób twierdzi, że wiąże się to z wyrzeczeniami w życiu osobistym. W tej sytuacji debatę rozpoczęła pytaniem o relacje między starszym i młodszym pokoleniem.

Jak zauważył Zbigniew Żurek, reprezentujący Business Centre Club, tworzenie programów na rzecz jednej grupy społecznej jest wielkim niebezpieczeństwem. Oznacza to bowiem, że w odniesieniu do np. rynku pracy nie zajmujemy się jego rozwojem, ale antagonizujemy starszych i młodszych pracowników. „Najpierw należy zastanowić się, co robić, żeby liczba miejsc pracy była większa, a dopiero później zająć się ich podziałem. Jeżeli mamy chronić jakąś grupę, trochę wbrew rynkowi pracy, to tą grupą powinna być wyłącznie grupa

osób młodych, które mają lub chcą mieć dzieci” powiedział. W jego opinii przedsiębiorcom należy zostawić zarządzanie firmą, dzięki czemu generuje ona zysk, a w konsekwencji tworzy miejsca pracy. Nie powinno się nakładać na nich obowiązków administracyjnych związanych także z koniecznością wyboru, jakie grupy społeczne wspierać. Przedstawiciel BCC zaznaczył, że opieka nad ludźmi starszymi, niepełnosprawnymi, choć w nieco innym aspekcie, jest jednak rolą państwa.

Piotr Szumlewicz z OPZZ odniósł się m.in. do problemu opieki długoterminowej. Zauważył, że skoro w Polsce wydatkuje się 0,7 proc. PKB na opiekę długoterminową, to oznacza, że wydajemy ok. 18 mld zł mniej niż średnia unijna. Jeśli zaś chodzi o środki na politykę rodzinną, to zajmujemy ostatnie miejsce w UE, przeznaczając na ten cel 0,8 proc. PKB (unijna średnia to 2,3 proc. PKB). Na walkę z bezrobociem przekazujemy 0,4 proc. PKB, przy średniej unijnej 1,7 proc. Do tego w Polsce zniszczony został system emerytalny oparty na solidarności pokoleń. Dziś trudno o zwiększenie wydatków na poprawę jakości zdrowia czy aktywizację seniorów, których prawo zmusza do dłuższej pracy zawodowej. Odniósł się też do wskaźników Eurostatu, według których Polska ma lepszą sytuację demograficzną niż średnia unijna. Wynika z nich, że w 2030 r. ma być w naszym kraju 26 proc. osób w wieku poprodukcyjnym, zaś średnia unijna ma wynieść 27 proc. Potem sytuacja będzie się pogarszała, aż do 2060 r., więc nie powinniśmy spokojnie przyjmować wyników Eurostatu, ale jak najszybciej zmienić naszą politykę rynku pracy.

Zdaniem dr Grażyny Spytek-Bandurskiej z Konfederacji Lewiatan problemem jest to, że pracodawcy niechętnie inwestują w rozwój pracowników, więc z czasem ich kwalifikacje tracą ważność. Nie zachęcają do tego przepisy prawa pracy. Główną barierą jest nieobecność pracownika na czas pozyskiwania nowych kompetencji i długi urlop szkoleniowy. Tymczasem sytuacja na rynku pracy stale się zmie-

nia, rozwijają się nowoczesne technologie, przychodzi informatyzacja i automatyzacja, w naturalny sposób ubywa miejsc pracy, więc pracownicy muszą być wielostronnie wykształceni, muszą wykonywać choćby przejściowo różne zawody, być może nawet za niższe wynagrodzenie, nawet w elastycznych formach, przede wszystkim po to, by utrzymać się w zatrudnieniu w ogóle. Osobną kwestią w opinii ekspertki Lewiatana jest to, że pracownicy patrzą pod kontem korzyści. Chcieliby się dokształcać jedynie pod warunkiem, że wiązałoby się to z podwyżką wynagrodzenia, ewentualnie z awansem. Tymczasem każdy powinien inwestować w swoją przyszłość niezależnie od tego, czy jest człowiekiem młodym, czy starszym.

Jak podkreślała Izabella Szczepaniak z Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Pielęgniarek i Położnych, reprezentująca na konferencji Forum Związków Zawodowych, w polskiej ochronie zdrowia od lat coraz mniejszy nacisk kładzie się na prewencję. Ekspertka przytoczyła dane, z których wynika, że Ministerstwo Zdrowia o 15–20 proc. obniża kontrakty na podstawowe świadczenia zdrowotne w 2014 r. Nie płaci za świadczenia wykonane, nawet te ratujące życie. Brakuje środków na chemioterapię czy geriatrię. W 2013 r. pieniądze na sprzęt dla oddziałów geriatrycznych kupowała jedynie Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy. Jej zdaniem, państwo w żadnym stopniu nie zabezpiecza opieki nad osobami starszymi. Na miejsce w zakładzie długoterminowej opieki zdrowotnej czeka się ok. 3 lat. Zauważyła też, że krótki okres wydajności polskiego społeczeństwa wynika z faktu, iż większość Polaków pracuje na dwóch, trzech etatach przez ponad 30 lat, eksploatując w ten sposób ponad miarę swój organizm. Dotyczy to np. pielęgniarek i trudno sobie wyobrazić, by w wieku niemal 70 lat były one w stanie zapewnić właściwą opiekę pacjentowi. Również w innych zawodach pracujący ciężko Polacy nie wysypiają się, zatrudnieni w systemach zmianowych mają zaburzenia rytmu snu, przez co dużo szybciej zużywają swój or-

ganizm. Oczywiście Kodeks pracy i przepisy BHP określają normy, według których można pracować (np. kobieta może dźwigać ciężary jedynie do 5 kg), ale przepisy to jedno, a rzeczywistość drugie. Do tego jeszcze dochodzi kwestia niskiej płacy. „Jeżeli dojdziemy do tego, że w jednym zakładzie pracy będziemy otrzymywać wynagrodzenie, dzięki któremu będziemy mieli czas na odpoczynek i sen, wówczas wydolność naszego organizmu będzie większa, a możliwość pozostawiania w zatrudnieniu dłuższa” – powiedziała przedstawicielka Forum.

Agnieszka Szpara z Pracodawców RP poinformowała, że jej organizacja ma bardzo konkretne propozycje rozwiązań dotyczących rozwiązania problemu opieki długoterminowej. Teraz trzeba odpowiedzieć na pytanie, skąd wziąć na to środki. I nie chodzi o to, by obarczać tym wyłącznie państwo, które może jedynie podnieść podatki. Jak zaznaczyła ekspertka organizacji pracodawców, wydatki nominalne na osoby starsze to zaledwie ok. 5 mld zł rocznie. Do tego dochodzą oczywiście nakłady prywatne osób zajmujących się starszymi w sposób nieformalny. Ze statystyk opracowanych przez Pracodawców RP wynika, że na chwilę obecną nakłady te wynoszą ok. 2 mld zł rocznie, co odpowiada kolejnym ok. 0,3 proc. PKB. Jednak nawet gdyby dodać te 0,3 proc. środków prywatnych do 0,7 proc. państwowych, uzyskalibyśmy nakłady na opiekę nad osobami starszymi na poziomie zaledwie 1 proc. PKB, co i tak jest wielkością zbyt małą.

„W Polsce jest obecnie ok. 5 mln ludzi po 65. roku życia, 27 proc. z nich, tj. ok. 1,35 mln osób, potrzebuje jakiejś formy wsparcia. Tymczasem w ramach opieki społecznej i NFZ korzysta z niej tylko ok. 300 tys. osób. Pozostały milion pozostaje pod opieką rodzin” – wyliczała ekspertka. Zauważyła też, że rodziny te często nie potrafią sobie same poradzić i potrzebują profesjonalnego wsparcia i uznania za podjęty trud. ■

Dominika Szaniawska

Aby zmniejszyć bezrobocie i emigrację zarobkową, niezbędne jest stworzenie w Polsce w ciągu najbliższych pięciu lat około 2 mln nowych miejsc pracy. Jaką rolę mogą w tym odegrać niestandardowe formy zatrudnienia?

Blaski i cienie elastycznego zatrudnienia

Nadmierne stosowanie tzw. umów śmieciowych jest szkodliwe nie tylko dla zatrudnianych w ten sposób ludzi, ale także dla państwa, a zmiany prawa pracy w tym zakresie powinno się szybko przeprowadzić w trybie dialogu społecznego – takie wnioski można było wyciągnąć z siódmej już konferencji z cyklu „Zakład Pracy Wspólnym Dobrem”. Spotkanie odbyło się 29 listopada 2013 r. z inicjatywy Elżbiety Lipińskiej, okręgowego inspektora pracy w Warszawie.

Spotkanie zatytułowano nieco prowokacyjnie „Umowy śmieciowe – blaski i cienie”, jednak w wypowiedziach większości uczestników podkreślane były głównie wady takich rozwiązań. Najdobitniej ujął to prof. Mieczysław Kabaj z Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych we wprowadzającym do dyskusji referacie: „Sytuacja na rynku pracy a niestandardowe formy zatrudnienia”. Oceniał, że w Polsce w ciągu najbliższych pięciu lat niezbędne jest stworzenie około 2 mln nowych miejsc pracy, aby zmniejszyć bezrobocie i emigrację zarobkową. W przeciwnym razie dojdzie do dalszych emigracji kończących edukację młodych ludzi z ostatniego już wyżu demograficznego. Przypomniał, że według prowadzonych przez GUS Badań Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) w II kwartale 2011 r. za granicą pracowało 1 mln 940 tys. Polaków, o 1 mln 154 tys. więcej w porównaniu z 2002 r.,

a w 2013 r. liczba emigrantów osiągnęła 2160 tys. osób. „W 2012 r. emigranci przekazali do Polski 17,4 mld zł, ale straty polskiej gospodarki z powodu pobytu 1,5 mln młodych ludzi za granicą dłużej niż 12 miesięcy przynosi roczny ubytek PKB o ok. 150 mld zł” – stwierdził prof. Kabaj. Dodał, że dalsza emigracja młodzieży może narazić Polskę także na ogromne straty społeczne i moralne.

Więcej elastyczności, mniej bezpieczeństwa. Omawiając różne rozpowszechnione w Polsce niestandardowe formy zatrudnienia, prof. Kabaj podkreślił, że w tej kwestii „potrzebna jest równowaga pomiędzy elastycznością a bezpieczeństwem”. W okresie kryzysu gospodarczego najszybciej rosło bezrobocie młodych, czyli osób do 25. roku życia. Pod koniec 2012 r. liczba młodych bezrobotnych w krajach Unii Europejskiej (UE 27) zbliżyła się do 6 mln osób (5,8 mln), a stopa bezrobocia osiągnęła 23,4 proc. i była ponad dwukrotnie wyższa od średniej (10,7 proc.). W okresie spowolnienia gospodarczego w Polsce bezrobocie wzrosło prawie dwukrotnie. Liczba zarejestrowanych bezrobotnych pod koniec 2012 r. wyniosła ponad 2 mln osób (13,4 proc. aktywnych zawodowo).

„Polski rynek pracy należy obecnie do najbardziej elastycznych w UE. W 2012 r. odsetek pracowników najemnych posiadających umowę na czas określony wynosił 26,6 proc. ogółu” – stwierdził prof. Kabaj. Jego zdaniem, ta liczba jest zbyt duża i może negatywnie wpłynąć na polską gospodarkę. Wytknął, że obecnie nasze prawo pracy zmienia się w kierunku uelastycznienia, zapominając, że w pojęciu *flexicurity* oprócz elastyczności (*flex*) istnieje tak-



Fot. Adam Maciejewski.

Profesor Mieczysław Kabaj z IPiSS-u podczas konferencji podkreślił potrzebę zachowania równowagi pomiędzy elastycznością a bezpieczeństwem.

że i bezpieczeństwo (*security*). Zaznaczył, że realna polityka *flexicurity*, czyli zatrudnienia elastycznego i bezpiecznego, przynosi dobre rezultaty, jednak jest niezwykle kosztowna. „Wydatki publiczne na programy rynku pracy są w Danii najwyższe wśród krajów UE 27 – wynoszą 4,1 proc. PKB, czyli prawie 33 tys. euro rocznie na jednego bezrobotnego w 2010 r. (w UE średnio 14 tys. euro). W tym okresie wydatki w Polsce na programy rynku pracy wynosiły na jednego bezrobotnego 1500 euro rocznie, czyli były 22 razy mniejsze, a PKB na mieszkańca był w Polsce tylko dwa razy mniejszy niż w Danii” – stwierdził prof. Kabaj. Dodał też, że skoro występowanie różnych form zatrudnienia niestandardowego jest uniwersalną cechą współczesnej gospodarki, przyszłości czasowych form zatrudnienia upatrywać trzeba w koncepcji *flexicurity*, czyli elastyczności bezpiecznej. „Koncepcję taką przyjąć należy w Polsce w drodze umowy społecznej, wykorzystując wypróbowane doświadczenia innych krajów” – zaapelował w podsumowaniu.

Potrzeba szybkich zmian w prawie pracy. Podczas konferencji swoje spojrzenie na kwestie rozmaitych form zatrudnienia przed-

stawiali zarówno naukowcy, jak i przedstawiciele pracodawców, związków zawodowych oraz reprezentanci administracji publicznej – Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) i Państwowej Inspekcji Pracy (PIP). Przedstawiciele związków zawodowych, ZUS oraz PIP postulowali zmniejszenie obecnej dowolności zatrudnienia na podstawie tzw. umów śmieciowych.

Jacek Całus, prezes Związku Pracodawców Warszawy i Mazowsza, na początku swojego wystąpienia zakwestionował stosowność określenia „umowy śmieciowe”. Jego zdaniem są to „umowy alternatywne”, które przyczyniają się do zwiększenia konkurencyjności firm na rynku, jak również mnożenia miejsc pracy. Za jedną z przyczyn stosowania takich umów uznał złą edukację pracowników. Jednocześnie zgodził się z prof. Kabajem, że wszystkie zmiany w prawie pracy powinny być omawiane na płaszczyźnie dialogu społecznego. Zwrócił uwagę, że gdy dochodzi do konfrontacji między pracodawcą a zatrudnionymi, to często dlatego, że nie myśli się, jak pomóc firmom, aby przetrwały i kontynuowały zatrudnianie. „Zbyt często bezlitośnie egzekwuje się prawo, nie dając szans na poprawienie niedociągnięć firm” – stwierdził prezes Całus.

Paweł Śmigieński, przedstawiciel Rady Województwa Mazowieckiego OPZZ, prezentując ocenę elastycznych form zatrudnienia z punktu widzenia związków zawodowych, uznał, że zaczyna być to zjawisko patologiczne. Poinformował, że nawet w sądownictwie ok. 5 proc. tamże zatrudnionych pracuje na umowach tego rodzaju i dotyczy to np. asystentów sędziego. „Nasze prawo jest bardzo elastyczne, ale jak można tłumaczyć to, że gdy dwie osoby pracują na takim samym stanowisku, w tych samych godzinach i obok siebie, to jedna ma etat, a druga umowę cywilną?” – pytał. Według Pawła Śmigieńskiego często w takich sprawach sądy zaczynają dociekać, jaka była wola stron, i mimo spełnienia kodeksowych warunków do uznania umowy (8 godzin pracy, miejsce i zakres zadań wyznaczony przez pracodawcę) za stosunek pracy, pracownik przegrywa postępowanie. Zaznaczył, że plusem „umów śmieciowych” widzi tylko po stronie pracodawców.

W ocenie przedstawiciela OPZZ nie można zabraniać ludziom zawierania umów cywilnych, bo nie wszyscy lubią pracować na etatach. Trzeba jednak ograniczyć możliwości stosowania takich form zatrudnienia, także w interesie przedsiębiorców, którzy z reguły chcą działać uczciwie i w stabilnych, identycznych dla wszystkich warunkach. Dodał, że sformalizowanie zasady zatrudnienia powinno też wpłynąć pozytywnie na sektor bankowy, który obecnie odmawia oceny zdolności kredytowej ok. 3,5 mln osób, głównie tych pracujących bez stałych umów o pracę. Zdaniem eksperta OPZZ państwo polskie, godząc się na obecną sytuację, niejako samo się okrada. To nie tylko brak składek dla systemu świadczeń społecznych, ale też budowanie fatalnego wizerunku państwa, które dopuszcza do omijania prawa. Zasygnalizował, że stosowanie prawa pracy wobec pracujących na umowach może się zmienić, gdy uzna się prawo do zrzeszania w związkach zawodowych także pracowników bez etatów. „Umowy na czas określony dziś już nie są uznawane za „śmieciowe”, ale one w pewien sposób wpływają też na obciążenie zatrudnienia” – stwierdził. Zdaniem Śmi-

gieńskiego, jeśli umowa na czas określony zawierana jest na kilka lat, to jest to sytuacja zbliżona do „umów śmieciowych”, tworzenia u ludzi niepewności zatrudnienia. „Najwyższy czas zmienić Kodeks pracy tak, aby zamiast liczenia umów wprowadzić liczenie czasu pracy u danego pracodawcy” – podsumował Paweł Śmigieński.

Coraz więcej umów cywilnych. Z postulatem zmian zgłoszonych przez eksperta OPZZ zgodziła się Anna Martusiewicz, wicedyrektor Departamentu Prawnego w Głównym Inspektoracie Pracy. Powiedziała o narastającym zjawisku coraz powszechniejszego podpisywania przez strony umów cywilnoprawnych oraz zawieraniu umów o pracę z pracownikami zatrudnionymi (w różnych branżach), przy jednoczesnym zatrudnianiu tych samych pracowników na umowy cywilnoprawne, na przykład w służbie zdrowia i górnictwie. Celem jest np. unikanie wypłaty nadgodzin.

Podkreśliła, że problem zawierania umów cywilnoprawnych nie jest nowy i zaczął się wraz ze zmianami Kodeksu pracy po roku 1996, ale kontrole Państwowej Inspekcji Pracy wykazują znaczny wzrost tego problemu. Pojawiają się coraz nowsze sposoby omijania prawa, np. tzw. umowy krzyżowe, czyli zatrudnianie przez różne spółki należące do tego samego pracodawcy. „W 2011 r. inspektorzy PIP sprawdzili 34 tys. umów cywilnoprawnych i stwierdzili, że 13 proc. z nich zawarto w warunkach właściwych dla stosunku pracy. W 2012 r. sprawdziliśmy 37,5 tys. umów i ponad 16 proc. z nich spełniało takie warunki. To oznacza, że w porównaniu do 2011 r. liczba zakwestionowanych umów wzrosła o 36 proc., zaś wobec 2010 r. – o 56 proc. To są bardzo duże zmiany” – powiedziała dyrektor Martusiewicz.

Zdaniem Elżbiety Orlik, inspektor kontroli I Oddziału ZUS w Warszawie, umowy tego rodzaju (agencyjne, zlecenia, o dzieło i inne umowy o świadczeniu usług) stygmatyzują pracowników w teraźniejszości, nie dają im stabilności życiowej. W przyszłości sprawią, że konieczne będzie uzupełnianie budżetu

towych wydatków na świadczenia dla tych, którym stan konta nie pozwoli na uzyskanie minimalnego świadczenia. Jak podkreśliła dyrektorka Orlik, zatrudnieni na podstawie umów cywilnoprawnych pozbawieni są ochrony ubezpieczeniowej, a także możliwości uzyskania odszkodowania w związku z wypadkiem przy pracy.

Problem ten podniósł także w późniejszej dyskusji Mirosław Ossowski z Okręgu Mazowieckiego Związku Zawodowego „Budowlani”, zwracając uwagę na aspekt kosztów społecznych, gdy pracujący bez etatu ulega wypadkowi i musi korzystać z renty. „Taka dyskusja jak dziś u nas byłaby nie do przyjęcia w Niemczech, bo tam do pracy nie może przystąpić ktoś, kto nie ma umowy o pracę. Niewidzialna ręka rynku u nas nie funkcjonuje, więc jeśli aparat państwa nie zadziała, to nikt nam nie pomoże w rozwiązaniu tego problemu” – stwierdził Ossowski.

Brak zaangażowania państwa w eliminację patologii na rynku pracy potwierdził pośrednio w swoim wystąpieniu Janusz Niedziółka, kierownik oddziału PIP w Siedlcach, przedstawiając uczestnikom referat nt. wpływu zjawie-

ska zatrudniania w formach pozakodeksowych na działalność inspektora pracy. Przyznał, że w codziennej pracy inspektorzy często stwierdzają istnienie „szarej strefy” w zatrudnianiu pracowników etatowych. Otrzymują oni formalnie płacę minimalną, zaś reszta wynagrodzenia jest im przekazywana w innej formie, m.in. za pomocą umów cywilnoprawnych. Według kierownika, czynnikami, które przyczyniają się do istnienia i rozwoju szarej strefy są nie tylko nadmierne podatki, niesprawność instytucji publicznych odpowiedzialnych za naliczanie i pobór podatków oraz rejestrację działalności gospodarczej. Istotny wpływ ma nie tylko nieprzejrzyste i niezyczliwe przedsiębiorcom prawo i biurokracja, ale też bezrobocie. Zwrócił uwagę, że „szara strefa” w zakresie praw pracowniczych wzmacnia brak odpowiednich przepisów w ustawie o zamówieniach publicznych.

Przypomniął, że według danych zebranych przez F. Schneidera z Linz University za 2012 r. w naszym kraju szara strefa generuje obroty równe 25 proc. wartości PKB. Wyższe wskaźniki wśród państw europejskich mają jedynie Litwa, Bułgaria i Rumunia. Inspektor



Fot. Adam Maciejewski.

Uczestnicy konferencji Państwowej Inspekcji Pracy pt. „Zakład Pracy Wspólnym Dobrem”.

Niedziółka zwrócił jednocześnie uwagę, że „szara strefa” przyczynia się do wzrostu PKB i stanowi często naturalną obronę przedsiębiorców przed nadmierną biurokracją i nadmiernymi podatkami. Działający w niej przedsiębiorcy nie odprowadzają jednak na rzecz państwa „danin”, w przypadku pracowników – podatku dochodowego i składek ubezpieczeniowych. Gdy skala takiego zjawiska jest duża, przyczynia się do powstawania deficytów budżetowych oraz do prób dalszego podnoszenia obciążeń podatkowych dla firm działających legalnie. To z kolei prowadzi do wypychania z rynku przedsiębiorstw działających zgodnie z prawem.

Janusz Niedziółka przyznał, że to koszty pracy są jednym z elementów oddziaływania na występowanie „szarej strefy”. Za dodatkowe czynniki sprzyjające jej utrzymywaniu w zatrudnieniu uznał odnoszenie wymiernych korzyści finansowych przez pracodawców, nieduże prawdopodobieństwo poniesienia konsekwencji oraz słabą pozycję pracowników na terenach objętych wysokim bezrobociem. Właśnie brak możliwości znalezienia pracy rejestrowanej stanowił 53 proc. wskazań w badaniach osób pytanych o przyczyny podejmowania pracy „na czarno” (badanie IPiSS z 2008 r.). Równie duże znaczenie w utrzymaniu szarej strefy mają zdaniem kierownika PIP przepisy dotyczące zawierania umów o pracę oraz zgłaszania osób wykonujących pracę do ubezpieczenia w ZUS w czasie 7 dni, a także sposób ukształtowania przepisów regulujących zasady zawierania umów cywilnoprawnych (np. umowy o dzieło).

Z tego względu PIP postuluje zmiany legislacyjne w prawie pracy. Jedną z propozycji jest wprowadzenie obowiązku zawierania umowy o pracę na piśmie i zgłoszenie jej do ZUS przed dniem dopuszczenia pracownika do pracy. PIP proponuje, aby również umowy cywilnoprawne, w szczególności umowy o dzieło, objąć obowiązkiem zgłoszenia do ZUS przed podjęciem pracy. Najmocniejszą postulowaną zmianą miałyby być ustanowienie w przepisach Kodeksu pracy domniemania istnienia stosunku pracy, w szczególności gdy powierzenie pracy nastąpiło bez zawarcia jakiegokolwiek umowy.

Zbyt małe zaangażowanie państwa.

W trakcie dyskusji rozpoczętej po prezentacji referatów Waldemar Dubiński, zastępca przewodniczącego Zarządu Regionu Mazowsze NSZZ „Solidarność”, stwierdził, że jego zdaniem bardzo znacząca jest nieobecność na konferencji przedstawiciela wojewody. Tym bardziej, że pojawiał się przez poprzednie sześć lat cyklu spotkań organizowanych przez Państwową Inspekcję Pracy. Zdaniem Dubińskiego jest to jeden z dowodów na to, że państwo w rzeczywistości przyzwala na łamanie praw pracowników.

Andrzej Kropiwnicki, przewodniczący Regionu Mazowsze NSZZ „Solidarność”, wyraził zdziwienie, że państwo, mając do dyspozycji potężny aparat, jakim są urzędy skarbowe i ZUS, nie ściga patologii w sposobach zatrudnienia, chociaż prosta konfrontacja zestawień podatkowych z deklaracjami ZUS-owskimi może wskazać miejsca łamania prawa. W przypadku chęci zmiany przepisów prawa pracy dialog społeczny będzie efektywny tylko wtedy, gdy obie strony poprowadzą go uczciwie, trzymając się wspólnych ustaleń. Przypomniawszy też, że mimo kryzysu na kontach przedsiębiorstw jest już 200 mld zł, a rok wcześniej było 100 mld zł. To jego zdaniem oznacza, że zatrudnieni, coraz częściej na tzw. umowach śmieciowych, są gorzej wynagradzani, zaś do kasy państwa wpływa mniej pieniędzy z podatków i składek na świadczenia społeczne. Skrytykował w tym kontekście wydłużenie czasu zatrudnienia do 67 lat, wskazując, że lepszym sposobem ratowania budżetu byłoby tworzenie nowych miejsc pracy, a nie przesuwanie o dwa lata terminu wypłat dla pewnej grupy pracowników. „W ten sposób oszczędzi się tylko raz, a problem pozostanie. Wydłużenie wieku emerytalnego w czasie 10 lat może dać budżetowi 10 mld zł. Ale gdyby obciążyć składką na ZUS wszystkie „umowy śmieciowe”, można mieć od 5 do 10 mld zł w rok” – stwierdził przedstawiciel „Solidarności”. Podkreślił, że związki zawodowe nie odrzucają w całości elastycznych form zatrudnienia, ale są przeciwko próbom uelastycznienia całego rynku pracy. ■

Adam Maciejewski

Najczęściej o powrocie do pracy decyduje sytuacja na rynku. Rodzice mając świadomość niewielkiej stabilności zatrudnienia rozważają różne opcje. Próbują przy tym wybrać takie rozwiązanie, które zapewni rodzinie większe bezpieczeństwo

Praca i życie rodzinne – czy i dlaczego musimy wybierać?

15 stycznia 2014 r. w CPS „Dialog” odbyła się konferencja pt. „Praca i/czy rodzina: możliwość samorealizacji czy konieczność wyboru?”.

Podsekretarz stanu w MPiPS Radosław Mleczek zaznaczył, że miniony rok był niezwykle ważny w kontekście zmian w Kodeksie pracy oraz wprowadzenia nowej instytucji urlopu rodzicielskiego uwzględniającej godzenie życia zawodowego z rodzinnym. Jest to problem szczególnie ważny zarówno z punktu widzenia roku 2013 – ogłoszonego przez premiera Rokiem Rodziny, jak i rozpoczynającego się roku 2014 – ogłoszonego Rokiem Pracy.

Dyrektor CPS „Dialog” Iwona Zakrzewska podkreśliła, że tytuł konferencji odpowiada dylematom, które dotyczą tak ludzi młodych, jak i starszych: przed, w trakcie i po emeryturze. Zauważyła, że nad kondycją współczesnej rodziny w Nowym Roku pochyla się zarówno Organizacja Narodów Zjednoczonych, Komisja Europejska, jak i polskie organizacje państwowe i samorządowe – w ramach globalnych i lokalnych inicjatyw. Dzisiejszy model rodziny różni się bowiem od tego tradycyjnego sprzed 50 lat, co sprawia, że komplikują się nasze relacje rodzinne i sytuacja zawodowa. Odnalezienie równowagi pomiędzy pracą a życiem osobistym staje się wtedy kluczem do zyskania wewnętrznej satysfakcji.

Podsekretarz stanu w MPiPS Radosław Mleczek w kontekście dylematów praca – dom zwrócił uwagę, że projektując urlop rodzicielski, resort pracy konsultował się z wieloma środowiskami, nie tylko z partnerami społecznymi w Komisji Trójstronnej, ale również z organizacjami pozarządowymi. Ministerstwo starało się odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób skonstruować urlop rodzicielski, by z jednej strony dawał szansę wyboru opieki nad małym dzieckiem, a z drugiej – porozumienia z pracodawcą. Przypomniał, że urlop rodzicielski można łączyć z pracą, że rodzice mogą się nim dzielić, wracać do pracy na pół etatu. „Sukcesem tego urlopu jest ciągły dialog z rodzicami” – zaznaczył. Przypomniał, że minister pracy jest ustawowo zobowiązany przedstawić w parlamencie informację na temat sposobu wykorzystania urlopu rodzicielskiego po 18 miesiącach obowiązywania ustawy. Zaznaczył też, że w 2014 r. czeka nas Karta Dużych Rodzin, którą należy wprowadzać niezwykle starannie, uwzględniając doświadczenie samorządów, które zainicjowały ten proces. „W tej chwili jest to duża grupa samorządów, które na swoim lokalnym poziomie stworzyły skuteczny mechanizm honorowania, promowania i wspierania dużych rodzin. „Staramy się o to, aby Karta Dużych Rodzin, która jest również przedmiotem osobistego zainteresowania prezydenta, była wykorzystaniem potencjału, który jest w strukturach administracji, na kolei i w innych środkach transportu, ale również, żeby dodać do niej pewną wartość, jaką jest np. dostęp do instytucji kultury” – podkreślił wiceminister Radosław Mleczek.

Konflikty: praca-dom i dom-praca. Doktor hab. Maria Widerszal-Bazyl z Centralnego Instytutu Ochrony pracy mówiła w swoim referacie o konflikcie praca-dom polegającym na poczuciu, że praca zawodowa z jednej strony zaburza życie rodzinne, ale jednocześnie uniemożliwia efektywną i satysfakcjonującą pracę zawodową. Podała przykład pielęgniarek badanych w dziewięciu państwach w kontekście konfliktu praca-dom. Okazało się, że w Polsce konflikt ten nie był tak silnie naznaczony jak w innych krajach oraz dominujący stał się aspekt wchodzenia pracy do domu, a nie odwrotnie.

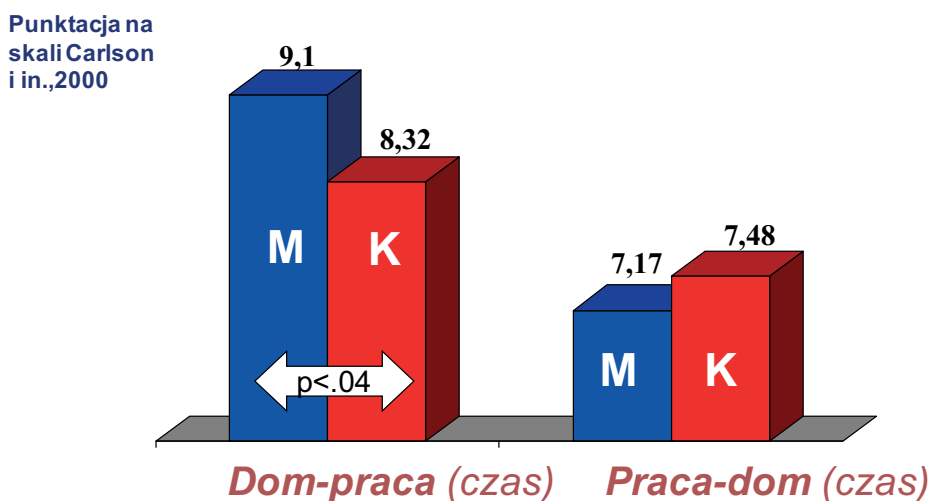
Jak zauważyła ekspertka, z danych Europejskiego Sondażu Warunków Pracy z 2010 r. wynika, że napięcia w pracy i jej godziny przeszkadzają w życiu rodzinnym. Na pytanie, czy Pana(i) godziny pracy są dobrze dopasowane do Pana(i) rodzinnych lub społecznych zobowiązań poza pracą twierdząco odpowiedziało: 21 proc. respondentów z Polski, 27 proc. z Niemiec, 17 proc. z Włoch, 44 proc. z Austrii, 36 proc. z Holandii, 39 proc. z Belgii, 56 proc. z Islandii, 14 proc. z Litwy, 28 proc. z Rumunii, 48 proc. z Wielkiej Brytanii i 44 proc. z Irlandii. Polska, w porównaniu do innych krajów, a szczególnie do krajów pół-

nocnej części Europy, nie odbiega jakoś drastycznie, ale problem występuje. Według badań to kobiety częściej niż mężczyźni odczuwają konflikt praca-dom. Jeśli chodzi o wiek, to konflikt ten jest szczególnie silny w średnich grupach wiekowych, a po 50. roku życia spada. Nie jest również szczególnie duży wśród młodego pokolenia. Jak wskazała Maria Widerszal-Bazyl, w każdej grupie wiekowej konflikt praca-dom jest wyższy niż konflikt dom-praca. Inaczej jest jedynie wśród kierowników najwyższego szczebla. W badaniach kierowników CIOP zauważył jednak istotne różnice pomiędzy kierownikami zatrudnionymi w sferze publicznej i prywatnej. Okazało się, że napięcia były statystycznie najwyższe w tym drugim wypadku.

Istotne powiązania poziomu konfliktu praca-dom zależą głównie od tego, co dzieje się w pracy. Im wyższy poziom konfliktu, tym częściej pracownik ocenia swoje obciążenia w pracy jako duże, uważa, że nie ma możliwości wpływu na organizację pracy, wyposażenie, wsparcie i jasność zadań.

Podczas badania okazało się też, że konflikt praca-dom i dom-praca różnie wpływają na samopoczucie psychofizyczne kobiet i mężczyzn. W przypadku kobiet konflikt pra-

WYKRES 1. Zróznicowanie społeczno-demograficzne konfliktu na linii praca-dom według płci



Źródło: Widerszal-Bazyl M, Radkiewicz P, Kazenas A.: Raport „Badania międzynarodowe nad konfliktem: praca-dom i jego uwarunkowaniami kulturowymi. Próba polska”. Praca statutowa Nr IV-05, Centralny Instytut Ochrony Pracy-Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2006.

ca-dom wpływa na samopoczucie psychiczne 39 proc. z nich. U mężczyzn takiej zależności nie stwierdzono. „Na podstawie tego badania można ocenić, że ciągle dla kobiet przypisaną kulturowo odpowiedzialnością jest rodzina. W związku z tym, jeżeli praca „zachodzi” na rodzinę, to one to gorzej odczuwają. Natomiast mężczyźni, kulturowo mający silniejszy związek ze swoją rolą w pracy, czują się gorzej, gdy obowiązki domowe kolidują im z zawodowymi” – podsumowała ekspertka.

Najgorszy jest brak stabilizacji. Jak podkreślała dr Dorota Głogosz z Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, najczęściej o decyzji powrotu do pracy decyduje ogólna sytuacja na rynku. Rodzice mają dziś świadomość, że stabilność zatrudnienia jest niewielka, więc rozważają różne opcje i próbują wybrać takie rozwiązanie, które zapewni rodzinie większe bezpieczeństwo. Zdają sobie sprawę, że pozyskiwane zarobki będą musiały zapewnić również pokrycie alternatywnych kosztów opieki, którą dotychczas oni sprawowali. Bardzo istotnym kryterium przy decyzji o powrocie do pracy był fakt, że sposoby organizacji pracy najczęściej nie uwzględniają faktu, że oprócz życia zawodowego mamy

również życie rodzinne. Do tego dochodzi fakt, że jesteśmy społeczeństwem o przeciętnie bardzo długim czasie pracy – dotyczy to głównie osób sprawujących funkcje kierownicze oraz prowadzących własne firmy. Poważnym obciążeniem jest to, że nasz czas pracy jest nierytmiczny, często nieprzewidywalny i dlatego trudno nam zorganizować życie rodzinne w takich sytuacjach (dodatkowe zlecenia, delegacje). Prelegentka zwróciła również uwagę na fakt, że funkcjonowanie w obydwu sferach życia bardzo utrudnia brak norm, które pozwalają na trwałe zorganizowanie pracy. Osoby, które rozważały powrót do pracy po przerwie, podkreślały, że zdecydowanie lepiej byłoby, gdyby miały możliwość wpływania na to, jak zorganizowany jest ich czas pracy (np. wspólne ustalanie harmonogramów czasu pracy popularne np. w służbie zdrowia wśród pielęgniarek). Niebagatelne znaczenie ma również deficyt usług opiekuńczych (dla dzieci i osób niesamodzielnych) i ich sztywna organizacja. Kolejnym problemem determinującym wybory jest wciąż obecny, silnie rysujący się w relacjach pracownik–pracodawca, stereotyp kobiety, a tym bardziej rodzica, jako mniej efektywnego pracownika.



Na zdjęciu paneliści i uczestnicy dyskusji.

Fot. CPS „Dialog”

Czynnikiem ograniczającym możliwości kształtowania warunków powrotu jest stosunek do tych pozytywnych działań, które już mają miejsce oraz różnice w poziomie kultury organizacyjnej firm. Słysz się o konkursach na firmę przyjazną mamie, rodzinie, o rozmaitych inicjatywach pracodawców, którzy robią w tej kwestii coś pozytywnego. Jednak ciągle takie podmioty nie uzyskują należnego prestiżu w całym społeczeństwie, jak ma to miejsce w krajach, które naprawdę osiągają sukcesy w godzeniu pracy z życiem rodzinnym.

Dorota Głogosz zaznaczyła, że zbyt rzadko wykorzystywany jest w Polsce, także z przyczyn rodzinnych, niepełny etat. To zaś często wynika z niedostępności usług opiekuńczych, na co wskazuje 13 proc. badanych Polaków, z czego 10,7 proc. zaznaczyło, że opiekuje się dziećmi do 15. roku życia, 1,6 proc. osobami powyżej 60. roku życia.

„Dopóki niepełny etat będzie się wiązał z niskimi wynagrodzeniami i niską ochroną pracy, dopóty nie możemy oczekiwać, że to rozwiązanie będzie wykorzystywane do łączenia ról. Jest to bowiem raczej wypychanie ludzi w pułapkę ubóstwa” – stwierdziła ekspertka. Odniosła się również do elastycznego i ruchomego czasu pracy. Oceniała, że ok. 60 proc. pracowników może korzystać z tych rozwiązań, ale nie mogą być one oceniane jako prorodzinne, jeżeli wiążą się z wydłużoną normą pracy w ciągu dnia.

Przedstawiła też badanie, w którym pytano, czy pracownik może wziąć dzień wolny, gdy wypada mu jakaś niespodziewana sytuacja rodzinna. Otóż zakres stosowania tego rozwiązania jest bardzo niewielki: 14 proc. badanych stwierdziło, że może w takiej sytuacji wziąć dzień wolny bez wykorzystywania urlopu, 5 proc. tylko w wyjątkowych przypadkach, a 61 proc. nie ma możliwości wzięcia dnia wolnego bez wykorzystania urlopu. Z wypowiedzi pracodawców wynika, że to rozwiązanie jest potrzebne pracownikom, ale często negatywnie wpływa na efektywność ich pracy, np. na skuteczność w pozyskiwaniu klientów.

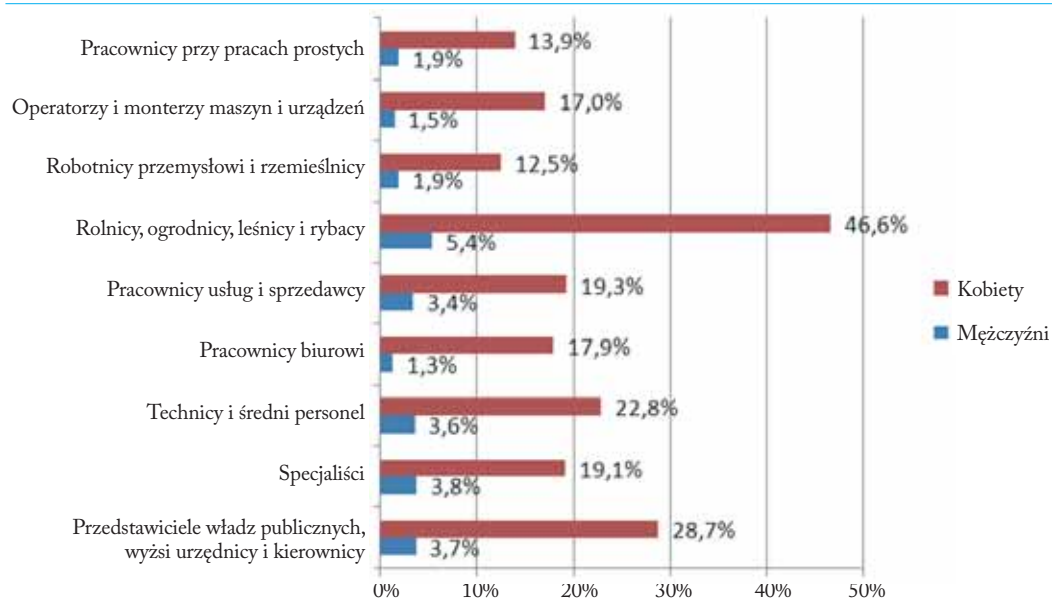
Rozwiązaniem uznawanym za umożliwiający godzenie życia rodzinnego z zawodowym,

a zbyt rzadko stosowanym w Polsce, jest też zdaniem Doroty Głogosz telepraca w formie oferowanej przez nasz Kodeks pracy.

Co decyduje o demografii? Barbara Bobrowicz, Katarzyna Kocot-Górecka, Monika Mynarska z Instytutu Statystyki i Demografii SGH mówiły podczas konferencji o wpływie godzenia życia zawodowego z rodzinnym z punktu widzenia problemów demograficznych Polski. Jak zauważyły, nie jest żadną nowością, że po 1989 r. w Polsce obserwujemy znaczny spadek urodzeń i równoczesne odwlekanie momentu, w którym kobiety decydują się na urodzenie dziecka. Powstaje zatem pytanie, w jakim stopniu spadek dzietności związany jest z konfliktem praca-dom, w jakim stopniu kobiety muszą faktycznie dokonywać wyboru, w jakim nie decydują się na potomstwo z powodów zawodowych.

Okazuje się, że generalnie Polacy chcą mieć dzieci. Wśród respondentów bezdzietnych tylko ok. 11 proc. twierdzi, że w ogóle nie chce mieć dzieci, z czego 13 proc. to mężczyźni, zaś 10 proc. to kobiety. Wśród rodziców jednego dziecka kobiety są mniej skłonne myśleć o drugim dziecku niż mężczyźni, natomiast wśród rodziców dwójki lub więcej dzieci ok. 15 proc. planuje kolejne dziecko. Dla osób bezdzietnych to właśnie praca jest warunkiem absolutnie koniecznym dla planowania potomstwa. Zaczynają one myśleć o rodzinie, planowaniu potomstwa i urodzeniu pierwszego dziecka wtedy, gdy są w związku małżeńskim, gdy oboje partnerów pracuje, gdy nie muszą wynajmować mieszkania. Natomiast przy planowaniu drugiego dziecka fakt aktywności zawodowej nie ma znaczenia. Chętniej plany o potomstwie snują kobiety, które dzielą się obowiązkami rodzinnymi ze swoim partnerem.

Jak podkreślały panelistki zespołu pod opieką prof. Ireny E. Kotowskiej, mamy do czynienia z czterema barierami rodzicielstwa: ograniczeniem światopoglądowym, barierą wynikającą z niedostatecznego wsparcia rodzin przez politykę publiczną, barierą związaną

WYKRES 2. Odsetek kobiet i mężczyzn zmniejszających wymiar czasu pracy w celu opieki nad najmłodszym dzieckiem do lat 8 według wykonywanego zawodu

Źródło: Praca a obowiązki rodzinne w 2010 r., GUS, Warszawa 2012.

z trudnościami materialnymi i brakiem pracy, a także ograniczeniami obiektywnymi, takimi jak np. niemożność zajścia w ciążę czy ryzyko chorób genetycznych.

Ekspertki zwróciły również uwagę na preferowany model rodziny wśród matek w wieku tzw. rozrodczym, tj. 20–49 lat. Większość badanych kobiet preferuje model partnerski, w którym oboje z rodziców mają pracę, ale jednocześnie wspólnie realizują obowiązki domowe. Jedna czwarta respondentek przeprowadzonych w tym zakresie badań opowiada się za modelem rodziny, w której kobieta pracuje, ale jej praca jest mniej wymagająca i to ona w większym stopniu poświęca się obowiązkom rodzinnym i opiekuńczym. Najrzadziej w odpowiedziach pojawiało się preferowanie tradycyjnego modelu rodziny, gdzie tylko mąż pracuje zarobkowo (ok. 10 proc. wszystkich pytanych matek).

Urlop wychowawczy nadal dla kobiet.

Agnieszka Zgierska, dyrektor Departamentu Badań Demograficznych i Rynku Pracy GUS, mówiła m.in. o urlopie wychowawczym jako

rozwiązaniu prawnym umożliwiającym tymczasową rezygnację z pracy na rzecz opieki nad dzieckiem. Z badań GUS wynika, że wśród osób opiekujących się dzieckiem do lat ośmiu z prawa do urlopu wychowawczego w wymiarze co najmniej jednego miesiąca skorzystali: częściej niż co trzecia kobieta (38,4 proc.), co setny mężczyzna (1,2 proc.). Wśród kobiet najwięcej urlopów trwających powyżej roku częściej wykorzystywały mieszkanki miast (41,2 proc.), rzadziej wsi (34,1 proc.). Te z wykształceniem wyższym z urlopu powyżej jednego roku korzystają zdecydowanie rzadziej niż pozostałe. Alternatywą dla urlopu wychowawczego jest zmniejszenie wymiaru czasu pracy umożliwiającego łączenie pracy zawodowej z opieką nad dzieckiem. 12,7 proc. osób opiekujących się dzieckiem do lat ośmiu deklaruje zmniejszenie wymiaru czasu pracy na okres co najmniej 1 miesiąca w celu sprawowania opieki. Innym wybieranym przez rodziców rozwiązaniem jest czasowa lub całkowita rezygnacja z pracy (5,5 proc.). Na taki krok częściej decydowały się kobiety (9,8 proc.) niż mężczyźni (1,1 proc.).

31,8 proc. rodziców deklaruje korzystanie z usług opiekuńczych, przy czym najczęściej od 6 do 8 godzin dziennie.

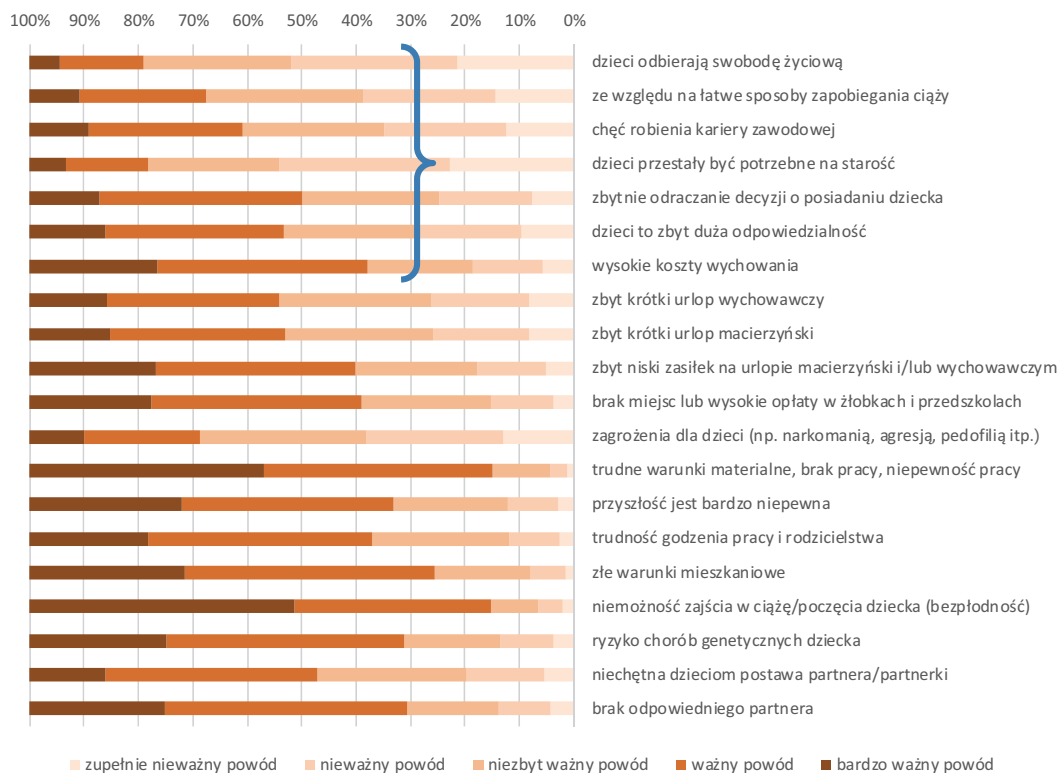
Praca miejscem samorealizacji. Wiceprezes zarządu ds. finansowych PKN Orlen SA Sławomir Jędrzejczyk, zaznaczył, że w życiu chodzi o to, by realizować swoje potrzeby, marzenia, pragnienia, a praca jest miejscem, w którym jest to możliwe. Zauważył, że dzisiaj młodzi ludzie – mimo ogromnego bezrobocia i braku perspektyw – twierdzą, że nie żyją po to, by pracować i zarabiać, ale zarabiają, bo żyją. Dlatego takie firmy, jak PKN Orlen, które chcą przyciągnąć do siebie tych najlepszych, proponują wiele narzędzi rozwoju. Korporacja organizuje więc dni otwarte, bierze udział w programach typu „Grasz o staż”, przeznaczając ponadstandardowe kwoty na dofinansowanie opieki nad dzieckiem, wyjazdy na wypoczynek czy ochronę zdrowia, motywuje i nagradza za osią-

gnięcia i rozwój. Wiceprezes zaznaczył, że do pracowników, którzy są na urlopie wychowawczym, na bieżąco wysyła się informacje o tym, co się dzieje w firmie, aby ci po powrocie mogli lepiej odnaleźć się w nowej rzeczywistości. Mocno podkreślał wpływ sposobu myślenia na zawodową samorealizację.

„Człowiek, któremu chce się pracować i nie traktuje pracy jako pracy, a jako realizację własnych potrzeb, tak naprawdę przestaje liczyć czas, który spędza w pracy. Natomiast jeżeli jest sfrustrowany w pracy, to duża część tych emocji jest przekładana na życie rodzinne” – podsumował przedstawiciel Orlenu.

Debata o przyczynach i skutkach konfliktu. W drugiej części konferencji odbyła się debata z udziałem przedstawicieli organizacji pracodawców i związków zawodowych oraz innych zaproszonych gości prowadzona przez

WYKRES 2. Percepcja powodów rezygnacji z posiadania dzieci



Źródło: Praca a obowiązki rodzinne w 2010 r., GUS, Warszawa 2012.



Fot. CPS „Dialog”

W panelu dyskusyjnym oprócz naukowców i ekspertów rynku pracy udział wzięli przedstawiciele partnerów społecznych: BCC, OPZZ, ZRP.

redaktor naczelną kwartalnika „Dialog” Anę Grabowską. Rozpoczynając panel dyskusyjny, przypomniała, że premier ogłosił rok 2013 Rokiem Rodziny, zaś rok 2014 – Rokiem Pracy. Również z tego punktu widzenia konferencja na temat godzenia życia zawodowego z osobistym staje się niezwykle aktualna. „Niestety, statystycznie w Polsce na jedną rodzinę przypada jedynie 1,3 dziecka, a pracy nie ma ok. 27 proc. osób do 25. roku życia” – dodała, zwracając się do uczestników konferencji o przedstawienie ich punktów widzenia na omawiany przez referentów konflikt praca-dom, jego przyczyny i skutki.

Wzrost gospodarczy musi by większy.

Zbigniew Żurek, wiceprezes Business Centre Club, wskazał, że pokutuje u nas mit, że jeśli nie można czegoś w życiu zmienić, to trzeba przyjmować z pokorą stan istniejący. Odniósł to m.in. do przekonania, że pracodawcy mają pieniądze, ale nie chcą ich „puszczać” na rynek, nie chcą rozwijać firm, kreować nowych miejsc pracy. Stwierdził, że nie jest to prawdą, ale jednocześnie przedsiębiorcy nie są samobójcami, aby uruchamiać pieniądze w sytuacji

niepewnej, gdy nie ma stosunkowo wysokiego prawdopodobieństwa, że ich działanie się uda.

„Pracodawcy nie zaczną nagle zatrudniać pracowników tylko dlatego, że są prognozy wzrostu gospodarczego. Ten wzrost musiałby być na poziomie przynajmniej 4–5 proc., a na to się nie zanoszi. Należy przy tym pamiętać, że w ostatnich latach pracodawcy postępowali roztropnie, nie zwalniając masowo pracowników, mimo że spadały im obroty, a raczej „kombinując” wewnątrz zakładów, by chronić załogę” – mówił Zbigniew Żurek. Dodał, że aby można było zatrudniać więcej osób, trzeba byłoby w sposób znaczący zmienić możliwości prowadzenia działalności gospodarczej, usunąć przepisy, które w tym przeszkadzają. Jego zdaniem błędem jest też skupianie się na tworzeniu programów preferujących poszczególne grupy wiekowe.

„Każdy program preferujący ludzi młodych, będzie deprecjonował starszych. Jeżeli mamy tę samą liczbę miejsc pracy i ręcznym zabiegiem spowodujemy, że więcej z nich zaoferujemy młodym, to automatycznie mniej zaoferujemy starszym” – mówił. Zaznaczył jednocześnie, że bezwzględnie trzeba wspie-

rać macierzyństwo, które jest trudnym czasem dla rodziny. Powinna więc ona otrzymywać od państwa znaczące wsparcie, nawet gdyby odbywało się ono kosztem małżeństw, które dzieci nie mają.

Zamknięty rynek pracy. W opinii Bogdana Grzybowskiego z Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych pracodawcy mają pieniądze, a od kryzysowego 2008 r. gromadzą ich rocznie prawie 200 mld zł. Jednocześnie całość dochodów budżetu państwa to 270 mld zł. Stwierdził też, że obecnie nasz rynek pracy jest zamknięty stałą liczbą i robiąc programy dla jednych, „wypychamy” z niego drugich. Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy preferuje młodych, zapominając o innych grupach wiekowych. Ekspert OPZZ przypomniał też o nadmiernej liczbie elastycznych form zatrudnienia w Polsce, zwalnianiu pracowników, przeregulowanym rynku pracy.

„Przerywany czas pracy, który wprowadzono do polskiego ustawodawstwa, nijak się ma do łączenia pracy z życiem rodzinnym. Nie możemy się temu biernie przyglądać, podobnie jak zaczynającej się właśnie drugiej fali emigracji młodych” – podsumował ekspert OPZZ.

Brak spójnej polityki prorodzinnej. Według Marty Płonki ze Związku Rzemiosła Polskiego działania rządu na rzecz szeroko pojętej polityki prorodzinnej oraz ułatwiania zakładania i prowadzenia biznesu nie stanowią przemysłanej, spójnej całości. Często zdarza się, że młodzi ludzie w poszukiwaniu pracy zakładają własny biznes, ale niestety tylko 1/3 z nich utrzymuje go powyżej 5 lat.

Ekspertka podkreśliła, że kolejnym problemem dla Polski jest wskaźnik dzietności. „Polska już w tej chwili zajmuje 212. miejsce na 224 kraje świata, jeżeli chodzi o poziom dzietności. Z opublikowanego raportu Centrum im. Adama Smitha wynika, że koszt wychowania jednego dziecka w Polsce to 176 tys. zł, drugiego – 317 tys. zł. Jeżeli dodamy do tego fatalną

politykę podatkową państwa, w tym zabójczy dla wielu rodzin 23-procentowy podatek VAT, brak możliwości korzystania z odpisów podatkowych oraz dyskryminację rodzin wielodzietnych na wielu płaszczyznach, to uzyskamy odpowiedź, dlaczego tak dużo ludzi emigruje, dlaczego tak duża część młodych małżeństw decyduje się na to, że nie będzie zakładała w Polsce rodziny. Dobitym przykładem jest to, że w Wielkiej Brytanii Polki są matkami o największej liczbie dzieci spośród wszystkich grup imigrantów” – argumentowała. Dodała, że na szeroko pojętą politykę prorodziną Polska wydaje rocznie ok. 50 mld zł (nieco ponad 3 proc. PKB rocznie), ale niewiele to daje. Według prognoz w 2060 r. ubędzie nas ok. 7 mln i w 2060 r. będzie w Polsce 2 mln dzieci w wieku do 10 lat, zaś osób po 80. roku życia 4 mln.

„Niezbędne są więc głębokie rozwiązania legislacyjne, by umożliwić młodym ludziom zakładanie działalności gospodarczej, ale także zakładanie rodziny, bo przecież jeżeli mają ułożone życie rodzinne, łatwiej jest sobie poradzić z prowadzeniem firmy” – powiedziała Marta Płonka.

Potrzebna zmiana sposobu myślenia.

Urszula Ciołczyńska z Ambasady Przedsiębiorczości Kobiet wskazywała, że szczególnie ważny jest wybór kobiet, jeśli chodzi o role zawodowe i rodzinne, a także sposób wykonywania pracy. Jej organizacja propaguje tezę: jeśli nie możesz znaleźć miejsca pracy, to je stwórz. Podkreślała, że rola matki i jej wkład w gospodarkę jest znaczący. Jednakże w stosunku do mężczyzn kobiet zaangażowanych w działalności biznesowe jest zaledwie 1/3. Wskazała absurdalny przykład, kiedy kobieta prowadząca własną firmę, np. zakład kosmetyczny czy fryzjerski, zatrudniająca cztery osoby, zachodzi w ciążę i nie ma żadnej ulgi, bo nie jest pracownikiem. Natomiast kiedy zachodzi w ciążę kobieta, którą ona zatrudnia, ta korzysta ze wszystkich możliwych przywilejów pracowniczych. ■

Anna Grabowska

Obecnie w Polsce niemal co trzecia rodzina jest niepełna. To naraża je na pewne formy wykluczenia społecznego

Samotne rodzicielstwo w Polsce i Europie

Od lat 80. XX w. w Polsce wyraźnie widoczny jest dynamiczny wzrost liczby osób samotnie wychowujących dzieci. Wynika to ze zmian modelu rodziny, wartości i zachowań. Umacnia się postawa dążenia do samorealizacji w różnych formach, w tym indywidualizacji życia osobistego.

Takimi uwagami rozpoczęła swoją wypowiedź podczas konferencji zorganizowanej w CPS „Dialog” 12 grudnia 2013 r. na temat przyczyn i skutków samotnego macierzyństwa prof. Bożenna Balcerzak-Paradowska z Instytutu Pracy i Polityki Społecznej. Jak zaznaczyła, sukcesywnie następuje wzrost liczby rozwodów, urodzeń pozamałżeńskich, tworzą się związki kohabitacyjne, które cechuje nietrwałość.

Kolejne uwarunkowania ekspertka określiła jako cywilizacyjne, rozpatrywane w kontekście warunków życia i pracy wpływających na wzrost zachorowalności na choroby cywilizacyjne, zwiększenie liczby wydatków, co w efekcie przynosi przedwczesne zgony osób mających jeszcze obowiązki rodzicielskie. Nasiliło się zjawisko migracji zarobkowej osób mających obowiązki rodzinne, które decydują się na chwilową, a nierzadko trwałą niepełność rodzin ze względu na migrację jednego z rodziców za granicę.

Co trzecia niepełna rodzina. Profesor Balcerzak-Paradowska omówiła dane GUS, z których wynika wzrost rodzin niepełnych w ogól-

nej liczbie rodzin w Polsce. Do 1988 r. było ich tylko kilkanaście procent, w 2002 r. co czwarta rodzina była niepełna, a obecnie niemal co trzecia. Niestabilna sytuacja na rynku pracy i bezrobocie mają zupełnie inny wymiar w rodzinach z jednym żywicielem. Poruszono również kwestię niechętnego zatrudniania przez pracodawców kobiet, zwłaszcza mających samotnie dzieci.

Profesor zaprezentowała badania, które pokazują, że sytuacja dzieci w rodzinach niepełnych biologicznie zależy od przyczyny ukształtowania takiej rodziny. Przykładowo śmierć i choroba rodzica powodują traumę w życiu dziecka, co przekłada się na problemy wychowawcze wynikające ze stanu umysłowego zarówno rodzica i dziecka. Rozwód i poprzedzające go często konflikty w rodzinie mają podobnie negatywny wpływ na dziecko, które zmagają się z poczuciem odrzucenia i brakiem bezpieczeństwa. Chęć zwrócenia na siebie uwagi i brak nadzoru jednego z rodziców często prowadzi do nieposłuszeństwa, problemów w nauce i zaburzeń emocjonalnych. Brak rodzica to brak wzorców osobowościowych – często zresztą o jego nieobecności decyduje matka, która pozbawia kontaktów dziecka z ojcem. Profesor mówiła również o nadopiekuńczości matek, która często jest próbą rekompensaty braku ojca, ale nie zawsze ma pozytywne konotacje, jeśli chodzi o skutki. Odnosząc się do sytuacji urodzeń pozamałżeńskich, to zwykle bywa tak, że matka, która zostaje porzucona przez mężczyznę, wytwarza negatywny obraz ojca w oczach dziecka, następuje brak kontaktów zarówno z ojcem, jak i jego rodziną. Co wię-

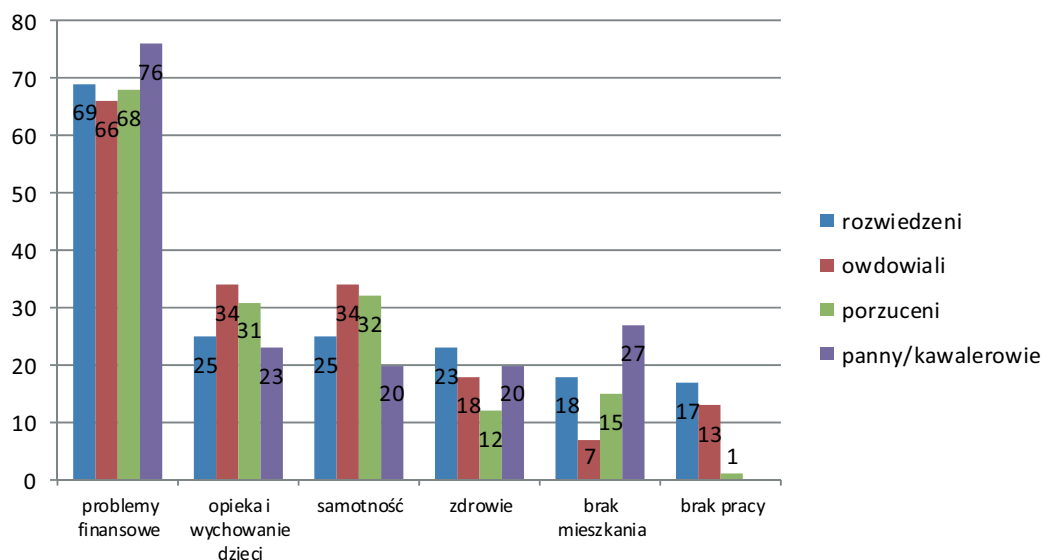
cej, często dochodzi też do zerwania z rodziną matki, która „zhańbiła się” posiadaniem dziecka pozamałżeńskiego. Jednocześnie jednak prof. Balcerzak-Paradowska zauważa, że w ostatnich latach nastąpiła wyraźna zmiana postaw wobec samotnych matek rodzących dziecko pozamałżeńskie, zanika też jego stygmatyzacja.

Przedstawicielka IPiSS-u zarysowała też trudną sytuację dzieci, których jedno z rodziców wyjechało za granicę. Takie zjawisko powoduje obciążenie wychowaniem tylko jednego z rodziców, brak autorytetu i nadzoru nieobecnego rodzica. Rozłąka wpływa na poczucie osamotnienia dziecka, zachwiane jest jego poczucie bezpieczeństwa. To wszystko prowadzi do zaburzeń i trudności wychowawczych. Badacze problemu zwracają uwagę, że zakreślone deficyty rekompensowane są dziecku w sposób materialny, co przyczynia się do kształtowania w nim systemu opartego na wartościach materialnych.

Jeśli chodzi o tzw. związki kohabitacyjne, a więc samotność formalną choć niefaktyczną, to przekłada się to na rozwój dzieci w ten

sposób, że często dochodzi do zerwania więzi z ojcem biologicznym. „Rozważając sytuację samotnych rodziców, nie można nie spróbować odpowiedzieć na pytanie, czy polityka rodzinna na rzecz rodzin niepełnych faktycznie, i w jakim zakresie, pomaga, a w jakim utrwała zjawisko samotnego rodzicielstwa” – mówiła prof. Balcerzak-Paradowska. Zauważyła, że osoby samotnie wychowujące dzieci zyskują preferencje w systemie podatkowym. Polega to na możliwości wspólnego rozliczania się z dzieckiem przy spełnieniu warunku formalnego stanu cywilnego, a więc jeśli jest się wdowcem, panną/kawalerem lub osobą w separacji, ale także, kiedy małżonek pozbawiony jest praw rodzicielskich lub odbywa karę pozbawienia wolności. Oprócz tego każdy rodzic może korzystać z ulgi podatkowej na dziecko. Rozważając preferencje w systemie świadczeń rodzinnych, warto zauważyć, że przepisy definiują osobę samotnie wychowującą dziecko podobnie jak w systemie podatkowym. Świadczenie przysługujące takiej osobie to zasiłek z tytułu samotnego wychowywania dziecka – 170 zł miesięcznie albo

WYKRES 1. Trudne sytuacje w życiu osób samotnie wychowujących dzieci (wg przyczyn niepełności)



Źródło: Materiały z konferencji „Samotne rodzicielstwo a zagrożenie wykluczeniem społecznym”, podsumowującej projekt „Samotne rodzicielstwo a zagrożenie wykluczeniem społecznym”, pod kierownictwem prof. Bożenney Balcerzak-Paradowskiej.

340 zł w przypadku większej liczby dzieci w rodzinie. Kolejne zagadnienie to świadczenie alimentacyjne, które jest wypłacane do wysokości zasądzonych alimentów, nie więcej jednak niż 500 zł.

Ekspertka zauważyła, że w polskim systemie pomocy społecznej nie ma definicji rodziny niepełnej. Stwierdza się tylko, że przez rodzinę rozumie się osoby spokrewnione bądź niespokrewnione, pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące, a więc również kohabitantów. Niepełność tej „podstawowej komórki społecznej” traktowana jest jako pewnego rodzaju dysfunkcja, a więc sytuacja, w której należy się szczególna pomoc i należy się ona głównie w sytuacji bezradności w sprawach opiekuńczych i wychowawczych oraz prowadzenia gospodarstwa domowego.

Przyczyny demograficzne i kulturowe.

Jak podkreślano na konferencji, struktura ludności według stanu cywilnego uwarunkowana jest wieloma czynnikami demograficznymi oraz kulturowymi. Szczególne znaczenie ma to w obszarze kontaktów rodzinnych, pozarodzinnych oraz przy zawieraniu i trwałości związków partnerskich. Z niepełnością rodziny wiążą się problemy o charakterze społecznym, indywidualnym wskazujące na potrzebę prowadzenia wieloaspektowych badań. W analizach, które zaprezentowano na konferencji, osoby rozwiedzione i w separacji stanowiły 18,9 proc., osoby porzucone 21 proc., panny i kawalerowie 30,9 proc.

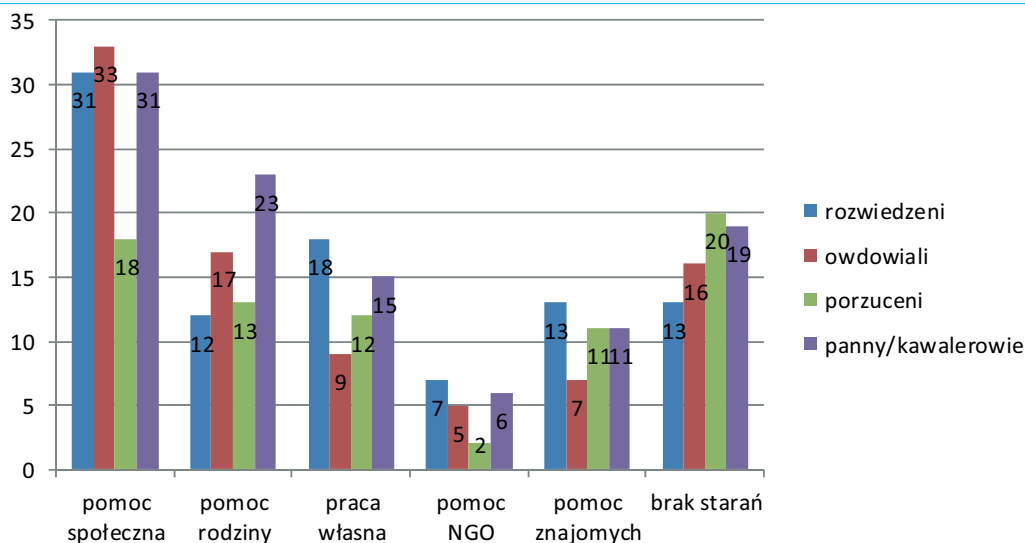
Przyczyny zaistnienia poszczególnych sytuacji okazały się zróżnicowane. Dominującą rolę w rozpadzie małżeństw odgrywały konflikty na tle niedochowania wierności i nadużywanie alkoholu. Podkreśla to konieczność działalności profilaktycznej i leczniczej. Wyjazdy za granicę i długa rozłąka wśród respondentów nie miały dużego udziału i wiązały się z ogólnymi procesami migracji – wewnątrz-

nymi i zagranicznymi. Istotnym elementem wpływającym na przyczyny samotności i sytuację społeczną, w tym kontakty środowiskowe, był poziom wykształcenia – im niższe, tym więcej samotnych. Poważnym problemem okazywała się również liczba dzieci i innych osób pozostających na utrzymaniu. W grupie respondentów dominowały osoby wychowujące jedno dziecko – 41 proc., dwoje dzieci – 36 proc., troje 15 proc., zaś 9 proc. posiadało czworo i więcej dzieci. Udział osób posiadających jedno dziecko był najwyższy wśród panien i kawalerów. Tylko 12 proc. z tej grupy posiadało troje i więcej dzieci. Wskazuje to, w opinii badaczy, na zmiany kulturowo-obyczajowe, ale jednocześnie na problem edukacji seksualnej.

Kolejny punkt badania dotyczył związku między liczbą dzieci a wiekiem matek i ojców. Większość osób z najmłodszej grupy posiadała jedno dziecko – 60 proc. lub dwójkę – 32 proc. Jedynie 8 proc. osób po 30. roku życia miało trójkę i więcej dzieci, a między 30. a 39. rokiem życia – 18 proc. posiadało troje i więcej dzieci. W przypadku osób po 40. roku życia, co 20. osoba posiadała troje i więcej dzieci, a 18 proc. czworo i więcej. Najniższa dzietność występowała wśród respondentów o wyższym wykształceniu, a najwyższa wśród osób z wykształceniem podstawowym.

Problem utrzymywania dzieci i wzajemnych relacji między rodzicami i dziećmi wiąże się też w dużej mierze z sytuacją mieszkaniową. Na pytanie, czy drugi rodzic mieszka w tym samym mieszkaniu, 8 proc. samotnych matek odpowiadało pozytywnie, spośród mężczyzn 15 proc. Sytuacja w tym zakresie była zróżnicowana w zależności od poziomu wykształcenia, z czym wiązał się poziom materialny. Za interesujące badacze uznali też zróżnicowanie intensywności kontaktów z dziećmi w poszczególnych grupach wiekowych rodziców. Najrzadsze kontakty miały miejsce

WYKRES 2. Strategie życiowe osób samotnie wychowujących dzieci (wg typów samotnego rodzicielstwa)



Źródło: Materiały z konferencji „Samotne rodzicielstwo a zagrożenie wykluczeniem społecznym”, podsumowującej projekt „Samotne rodzicielstwo a zagrożenie wykluczeniem społecznym”, pod kierownictwem prof. Bożenney Balcerzak-Paradowskiej.

w okresie aktywnego życia rodziców, tj. w wieku 30–39 lat. Oceniono, że w późniejszych fazach życia wzrasta odpowiedzialność za los i warunki życia dzieci, zmniejszają się też antagonizmy między rodzicami.

W państwach Unii Europejskiej. Doktor Dorota Głogosz z Instytutu Pracy i Polityki Społecznej przedstawiła sytuację niepełnych rodzin w niektórych państwach Unii Europejskiej. Jest ich tam niespełna 5 proc. Zwłaszcza Irlandię, Wielką Brytanię i Francję cechuje specyficzna dynamika zmian, jeżeli chodzi o liczbę rodzin niepełnych. Generalnie notuje się tam wzrost ich udziału wśród ogółu gospodarstw domowych z dziećmi na utrzymaniu, ale o ile we Francji jest to systematyczny wzrost – w ostatnim 15-leciu o 1 proc. – o tyle w Irlandii są to zmiany skokowe, a w Wielkiej Brytanii w latach 2010–2011 odnotowano istotny spadek rodzin niepełnych. Najniższy udział rodzin niepełnych, poniżej 2 proc., a więc poniżej średniej unijnej, odnotowano w Bułgarii, Grecji i Rumunii, czyli w krajach o relatywnie niższym

poziomie życia niż pozostałe kraje UE. Największy spadek udziału rodzin niepełnych zaobserwowano w Szwecji i stało się to bez większego powiązania tego faktu ze zmianami w systemie świadczeń rodzinnych.

W całej Europie w rodzinach niepełnych żyją dzieci szczególnie narażone na ubóstwo. Udział dzieci w rodzinach niepełnych jest bardzo zróżnicowany – od 3 proc. w Grecji do 19 proc. w Irlandii. Stosunkowo wysoki jest on w takich krajach, jak Dania, Niemcy. Najmniej dzieci niepełnoletnich pozostających na utrzymaniu jednego rodzica jest w krajach Europy Południowej o tradycyjnym modelu rodziny, jak np. Włochy czy Malta. Tam rodziny niepełne są rodzinami osób owdowiałych, z czym wiąże się pewien szczególnie system zabezpieczenia materialnego.

Interesującą informacją może być to, że np. samotni ojcowie na Litwie stanowią 3 proc., w Szwecji już prawie 30 proc. Poza tym europejskie rodziny niepełne są generalnie rodzinami o niższej dzietności niż pełne, ale np. w Wielkiej Brytanii i Irlandii różnice te są niewielkie. Z kolei np. w Niemczech, Francji,

Belgii i Holandii dominują wśród rodzin niepełnych gospodarstwa z jednym dzieckiem. Inaczej jest już jednak w Polsce czy na Słowacji. Według badań samotni rodzice w Europie częściej niż małżeństwa są bierni zawodowo. Są to też osoby chętniej podejmujące pracę pełnoetatową, nawet przy niskim wynagrodzeniu.

Co do zagrożenia ubóstwem dzieci w rodzinach niepełnych to jest ono szczególnie wysokie w Niemczech, Rumunii, na Węgrzech. Stosunkowo dobra sytuacja dochodowa rodzin niepełnych jest natomiast w Danii, Finlandii, Słowenii i Austrii. To kraje, w których między innymi świadczenia uzupełniające dochody tych rodzin są w stanie w miarę skutecznie chronić je przed ubóstwem odczuwanym przez dzieci. Większość państw oddziałuje na sytuację finansową rodzin niepełnych przez transfery społeczne i analizę ich skuteczności. Uzyskują one dostęp na korzystnych warunkach do odpowiednich usług, np. z zakresu opieki nad dziećmi.

Doktor Głogosz jako kraj, który wprowadził istotne reformy mające na celu wsparcie rodzin niepełnych, a szczególnie wychowujących się w nich dzieci, wskazała Francję. Jak podkreśliła, ważną cechą tamtejszego systemu wsparcia dla rodzin jest to, że jest on w większości przypadków powiązany z kryterium dochodowym i obowiązuje do 3. roku życia dziecka. Osobom samotnie wychowującym dzieci przysługuje specjalny zasiłek wynoszący ponad 650 euro, podczas gdy zasiłki rodzinne w zależności od liczby dzieci kształtują się na poziomie stu kilkunastu euro. Wprowadzono rozwiązanie pozwalające na łączenie pobierania zasiłku dla rodzin niepełnych z pracą zarobkową, nie ograniczając zakresu zatrudnienia i poziomu uzyskiwanych dochodów. Przez pierwsze 6 miesięcy pracy osoba pobierająca taki zasiłek nie wlicza swoich dochodów z pracy do dochodów rodziny, od których zależą pozostałe świadczenia. Przez kolejne 9 miesięcy bierze się pod uwagę tylko połowę z nich. W ten sposób rodzi-

ny niepełne uzyskują wzrost dochodu nawet o niemal 40 proc.

Również w Wielkiej Brytanii transfery społeczne skutecznie ograniczają ubóstwo rodzin niepełnych, ale wskaźniki aktywności zawodowej osób samotnie wychowujących dzieci są tam bardzo niskie. W 2010 r. wprowadzono program mający na celu stopniowe ograniczanie wieku dziecka uprawniającego do specjalnego zasiłku przysługującego niepełnym rodzinom. To program sprzyjający aktywności zawodowej samotnych rodziców oparty na indywidualnym poradnictwie zawodowym. Rodziny niepełne mają alternatywę – albo wejść do tego programu i korzystać z różnego rodzaju świadczeń, albo pozostać poza programem, ale wtedy muszą liczyć się z tym, że gdy wiek dziecka przekroczy 7 lat, pozostaną im tylko świadczenia z pomocy społecznej. Po analizie funkcjonowania programu przez rok okazało się, że 16 proc. osób z rodzin niepełnych podjęło pracę w wymiarze 16 godzin tygodniowo.

W Irlandii kierowano bardzo wysokie nakłady skutecznie ograniczające trudną sytuację rodzin niepełnych, jednak w sytuacji spowolnienia gospodarczego rząd Irlandii podjął reformę świadczeń rodzinnych i zasiłków. Do roku 2017 stopniowo redukowana jest – z 18 do 7 lat – długość okresu, w jakim przysługują świadczenia kierowane do rodzin niepełnych. Ograniczając wiek dzieci, wprowadzono dodatkowe świadczenia dla osób, które aktywnie poszukują pracy bądź podejmują się wykonywania prac niskopłatnych, co związane jest z zatrudnieniem niepełnoetatowym. Wprowadzono dodatkowe zasiłki na okres szkoleń zawodowych i wsparcie finansowe opieki nad dziećmi w czasie, gdy rodzic korzysta z dofinansowania. Te działania rządu wywołały oczywiście ogromny opór społeczny, ale mimo wszystko są realizowane. ■

Dominika Szaniawska

W toku dyskusji w Polsce na temat systemu emerytalnego Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych zorganizowało cykl spotkań, gdzie analizowano zalety i wady Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Otwartych Funduszy Emerytalnych

Bezpieczna emerytura – w OFE czy ZUS?

W końcu listopada 2013 r. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych zorganizowało pierwszą z cyklu debat „OFE czy ZUS – decyzja należy do Ciebie”. Zamiarem związkowców było przekazanie swoim członkom wiedzy o tym, co może zapewniać Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), a co Otwarte Fundusze Emerytalne (OFE), oraz jak na zabezpieczenie emerytalnej przyszłości może wpłynąć posiadanie prywatnego funduszu emerytalnego lub udział w pracowniczych programach emerytalnych.

W debacie, którą prowadzili przewodniczący OPZZ Jan Guz oraz wiceprzewodnicząca Wiesława Taranowska, wzięli udział zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy OFE. Obecny był minister pracy i polityki społecznej Władysław Kosiniak-Kamysz, wiceminister w tym resorcie Marek Bucior, wiceprezes ZUS Elżbieta Łopacińska, prezes Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych Małgorzata Rusewicz, a także ekspert do spraw polityki społecznej z Fundacji ICRA Michał Polakowski i ekspert ubezpieczeniowy specjalizujący się w ocenie pracowniczych programów emerytalnych Maciej Rogala.

Otwierając debatę, Jan Guz powiedział, że chociaż dialog społeczny przeżywa chwilowy kryzys, to nie znaczy, że ruch związkowy nie będzie walczył o prawa ekonomiczne, nie będzie się interesował, gdzie są pieniądze ze składek na ubezpieczenie i jaka będzie przyszłość pracowników na emeryturze. Jak tłumaczył lider OPZZ, zależy mu na powszechnej i rzetelnej akcji informacyjnej, aby uniknąć sytuacji z początków wdrażania OFE, gdy masowe reklamy wprowadziły w błąd wiele osób. Przypomniął, że wielokrotnie wśród wniosków składanych przez OPZZ były apele o swobodę wyboru pomiędzy OFE a ZUS.

Minister pracy przekonuje, że ZUS jest bezpieczny. Minister Władysław Kosiniak-Kamysz w swoim wystąpieniu podkreślił, że dla niego celem spotkania jest przekazanie rzetelnej informacji oraz podjęcie rzetelnej debaty, a nie promocja rządowego rozwiązania, czyli rezygnacji obywateli z udziału w OFE. Dodał, że wciąż w świadomości społecznej funkcjonuje nieaktualne przekonanie, że podstawę do emerytur oblicza się za okres dziesięciu lat z najlepszymi zarobkami. Wyjaśnił, że głównym założeniem rządowej reformy jest stabilizacja systemu emerytalnego i związane z tym polepszenie stanu finansów publicznych. W 2014 r. ZUS zebrać ma ok. 130 mld zł składek, zaś wszystkich świadczeń wypłacić 195 mld zł. Jedna trzecia wy-

płaconych rent i emerytur nie ma zatem pokrycia w składkach i musi być uzupełniona z budżetu. Przypomniiał, że już w 1999 r. przy wprowadzaniu nowego systemu zakładano zrównanie wieku emerytalnego, ale nie było to realizowane.

„Wartość emerytur niezależnie od dokonanego wyboru zależy od sytuacji państwa. Największa część emerytury będzie pochodzić z ZUS i to się nie zmieni. Pokazywanie, że część z OFE jest równoważna dla części ZUS-owskiej jest nieprawdziwe, bo już dziś – niezależnie od zmian – część wypłacana z ZUS jest większa” – powiedział minister. Zaznaczył, że emerytury wypłacane przez ZUS będą waloryzowane, czego wiosną 2013 r. nie chciały zapewnić OFE. Dodał, że także obsługa wypłat nie będzie wiązać się z dodatkowymi prowizjami od wypłat, tak jak w OFE.

Minister wyjaśnił, że nowe zasady inwestowania ustalone dla OFE oznaczają zakończenie sytuacji, gdy skarb państwa emitował obligacje na potrzeby przekazania części składki z ZUS do OFE, a OFE te pieniądze inwestowały w skarbowe obligacje. „To generowało wzrost długu publicznego” – stwierdził.

Według szefa resortu pracy obywatelom trzeba dać możliwość uzyskania rzetelnej informacji o przyszłych emeryturach, zarówno od ZUS, jak i od OFE. „Są cztery miesiące na podjęcie pierwszej decyzji, ale będzie też kolejny termin tej decyzji w 2016 r. i kolejne, co cztery lata” – zadeklarował.

Będą ostrzeżenia o ryzykach oszczędzania w OFE. Część wystąpienia minister Władysław Kosiniak-Kamysz poświęcił na wyjaśnianie, dlaczego nie uważa pieniędzy przekazanych do OFE za oszczędności należące do obywateli. Podkreślił, że to nie jest bank, z którego możemy wypłacić fundusze, ale składka w systemie publicznym, przekazana przez państwo w zarządzanie do OFE. „To nie oznacza, że można z tych pieniędzy korzystać w każdej chwili. To jest element państwowego systemu odpowiedzialności i gwarancji za wypłaty emerytur” – stwierdził minister.

Odnosząc się do upowszechniania samodzielnych ubezpieczeń emerytalnych, tzw. trzeciego filaru, poinformował, że rząd chce promować samodzielne oszczędzanie przez Indywidualne Konta Zabezpieczenia Emerytalnego



Udział w debacie OPZZ wziął minister pracy Władysław Kosiniak-Kamysz.

Fot. Archiwum OPZZ.

(IKZE). Ujednolicono już limity rocznych wpłat na IKZE, uniezależniając je od wysokości zarobków. W 2014 r. będzie można na nie wpłacić do 1,2 proc. przeciętnego wynagrodzenia (4495,20 zł), obniżając podstawę opodatkowania. „Proponujemy też zamiast normalnego obecnie opodatkowania dochodowego 32 i 19 proc. wprowadzenie 10-procentowego podatku od wypłat z tego systemu” – dodał minister.

Na pytanie z sali, czy będzie wprowadzone ostrzeżenie, że decyzja o inwestycji składek w OFE wiąże się z ryzykiem, minister zapewnił, że taki sygnał się pojawi. „To, że go nie było, to był błąd. Dziś trzeba sobie zdać sprawę z ryzyka giełdowego, światowych kryzysów i dlatego taka informacja musi być” – stwierdził minister Władysław Kosiniak-Kamysz.

Emerytalne składki od wszystkich umów. Odnosząc się do wystąpienia ministra, przewodniczący OPZZ

Jan Guz zauważył, że minister nie wspominał o wielkości emerytur, które wcale nie będą większe. Dodał, że postulatem związkowców jest uproszczenie systemu pobierania składek poprzez wprowadzenie tego obowiązku od wszystkich dochodów z pracy bądź pochodnych. Wiceprzewodnicząca OPZZ Wiesława Taranowska przyznała z kolei, że wprawdzie w 1999 r. mówiono o zrównaniu wieku emerytalnego, ale nikt nie wspominał o wydłużeniu czasu pracy do 67 lat. Dodała, że niska emerytura wypłacana z OFE to jeden kłopot, ale innym jest to, że bardzo wiele kobiet nie otrzymało jej, bo nie spełniały warunków.

W Polsce na przestrzeni najbliższych 40 lat czas życia mężczyzny wydłuży się o ponad osiem lat, zaś kobiety o ponad sześć lat. Liczba osób w wieku produkcyjnym spadnie w tym okresie o 7 mln, natomiast o 3,4 mln zwiększy się grono osób w wieku poprodukcyjnym. Te zmiany legły u podstaw wprowadzanych obecnie zmian w systemie emerytalnym.

„Dziś najbardziej potrzebne są niskokosztowe pracownicze programy emerytalne. IKE i IKZE są dla bogatych, z minimalnej płacy nikt nie odłoży na emeryturę” – skomentowała wystąpienie ministra. Zwróciła też uwagę, że ubezpieczenia dobrowolne też okazują się problemem, bo ludzie byli wprowadzani przez agentów ubezpieczeniowych w błąd, co do wysokości kosztów obsługi takich po-

lis. Zdaniem wiceprzewodniczącej, gdyby ludzie o tym wiedzieli, nie zdecydowaliby się na doubezpieczenie. Minister Kosiniak-Kamysz odpowiedział, że nie można rewolucyjnie z dnia na dzień oskładać wszystkich umów, bo to oznacza nadmiar pracy i organizacyjną trudność. Ma też wątpliwości, czy można składkami obciążać umowy o dzieło, bo to kontrakty regulowane Kodeksem cywilnym.

Konkretne wyliczenia ZUS.

W trakcie debaty Marzena Biel ze Związku Zawodowego

Pracowników ZUS wyraziła wątpliwość, czy system ZUS wytrzyma bez wzmocnienia obsługi dodatkowych wypłat w imieniu OFE. Elżbieta Łopacińska, wiceprezes ZUS, zapewniła, że wbrew pogłoskom nie ma żadnych zagrożeń dla sprawności wypłacania świadczeń przez ZUS. Zaprezentowała obliczenia, z których wynikało, że niekorzystne zmiany w systemach emerytalnych następują nie tylko w Polsce. Są one efektem zmian demograficznych w społeczeństwach, głównie wydłużenia życia. W Polsce na przestrzeni najbliższych 40 lat (lata 2013–2060) czas życia mężczyzny wydłuży się o ponad osiem lat, zaś kobiety o ponad sześć lat. Liczba osób w wieku pro-



Fot. Archiwum OPZZ.

Uczestnicy debaty w OPZZ podkreślali wagę edukacji i społecznej świadomości w oszczędzaniu na emeryturę.

dukcyjnym spadnie w tym okresie o 7 mln, natomiast o 3,4 mln zwiększy się grono osób w wieku poprodukcyjnym. „Te zmiany legły u podstaw wprowadzanych obecnie zmian w systemie emerytalnym” – wyjaśniła wiceprezes ZUS. Podkreśliła, że w przeciwieństwie do OFE wartość przyszłych emerytur w ZUS będzie waloryzowana przez 10 lat, do osiągnięcia wieku emerytalnego. Wartość środków gromadzonych w OFE będzie zaś podlegać wahaniom wynikającym z koniunktury na rynkach akcji.

Ratunek w trzecim filarze. Maciej Rogala, ekspert ubezpieczeniowy z firmy doradczej Edinem prowadzącej portal internetowy www.emerytariusz.pl, przekonywał zebranych, że w długim okresie istotne dla gospodarki jest to, aby system emerytalny był zbilansowany i wiarygodny dla obywateli. Główne problemy systemu wynikają zaś ze zmian demograficznych. „Publiczny system emerytalny pobierający przymusową składkę w wysokości 19,52 proc. niezależnie od tego, czy składka będzie kierowana w całości do ZUS, czy dzielona pomiędzy ZUS i OFE, zapewni

w przyszłości jedynie niską emeryturę” – stwierdził ekspert.

Kluczowe jego zdaniem jest w tej sytuacji intensywne kształtowanie w społeczeństwie gotowości do samodzielnego odkładania środków na starość w tzw. trzecim filarze. Zwrócił też uwagę, że chociaż proponowane zmiany w IKZE są korzystne, to dotyczą formy indywidualnej, a nie grupowej, a to nie będzie sprzyjać rozwojowi tego rodzaju oszczędzania. Alternatywą byłoby wprowadzenie możliwości oferowania IKZE w formie grupowej poprzez pracodawcę. Pracodawca występowałby jako administrator programu odprowadzający składki z wynagrodzenia pracowników, akwizytor i dodatkowo jako podmiot dofinansowujący składkę pracownika.

Emerytura obywatelska – model raczej dla Afryki. Poruszono także kwestię tzw. emerytur obywatelskich. Michał Polakowski z Fundacji ICRA, zauważył, że nie może odpowiedzieć kategorycznie, czy taki instrument jest potrzebny, bo wiele zależy od tego, jaką rolę chce się mu przypisać. „Obecnie na świecie tylko w jednym kraju, Nowej Zelandii,

wprowadzono taką koncepcję. Wynosi 40 proc. średniego wynagrodzenia, ale 70 proc. pracowników jest tam dubiebezpieczonych prywatnie” – powiedział ekspert ICRA. Dodał, że na obecnym państwowym systemie emerytalnym najbardziej skorzystają ludzie w wieku 35–45 lat. „Skoro do uzyskania emerytury potrzeba 20–25 lat opłacania składek, to obecne bezrobocie oraz rozpowszechnienie tzw. umów śmieciowych, czyli brak składek, sprawia, że tworzy się grupa ludzi wykluczona z takich świadczeń. To dla nich ma być przeznaczona tzw. emerytura obywatelska, rozumiana jako świadczenie jednakowe dla wszystkich osób mieszkających w Polsce przez określony czas” – wyjaśnił Polakowski.

Zaznaczył, że idea emerytur obywatelskich jest rozpowszechniona tam, gdzie nie ma żadnego zabezpieczenia emerytalnego. To np. Afryka, gdzie jest to jedyny sposób na objęcie dużej grupy obywateli jakimś zabezpieczeniem społecznym. W krajach Zachodu w ogóle się o tym nie dyskutuje, rozmowy dotyczą tego, jak finansować system świadczeń społecznych. Deficyt ubezpieczeń można też pokrywać z innych, nieskładkowych źródeł, np. zysków przedsiębiorstw, szczególnie na wypłaty emerytur, bo to one pochłaniają najwięcej środków. Dodał, że we wszystkich krajach prowadzących zbliżone systemy nie ma możliwości dziedziczenia składek.

Według eksperta w Polsce można wprowadzić świadczenie minimalne dostępne dla każdego obywatela albo wprowadzić waloryzowanie składek w okresie nieaktywności zawodowej (bezrobocie, urlopy wychowawcze). Inną koncepcją byłoby dopłacanie z budżetu do emerytur dla osób, które minimalnego świadczenia nie uzyskały. Jego zdaniem w sytuacji bezrobocia można też zastanowić się nad skróceniem wymaganego czasu gromadzenia składek poniżej 20 lat.

„Mam wątpliwości co do OFE, ale widzę, że ludzie ufają dotychczasowemu systemowi

działającemu od kilkudziesięciu lat. Nie możemy dać sobie wmówić, że on się nie utrzyma. Wzrost produktywności, zatrudnienia i diety jest w stanie zmienić sytuację ZUS” – powiedział.

Spółeczeństwo musi wiedzieć, jak oszczędzić na emeryturę.

„Dziś zderzamy się ze skutkami decyzji z 1999 r., gdy tworząc drugi filar, zapomniano o tworzeniu Pracowniczych Programów Emerytalnych lub innych form oszczędzania na starość na wzór trzeciego filaru” – ocenił podsekretarz stanu w MPiPS Marek Bucior. Dodał, że wówczas nie zwiększono źródła oszczędności emerytalnych do systemu emerytalnego, ale podzielono wpływające składki pomiędzy ZUS i OFE. „Teraz w systemie emerytalnym nie ma nadwyżek, bo nikt nie obniżył ówczesnym emerytom świadczeń i nie stworzył możliwości gromadzenia w nim dodatkowych środków” – powiedział wiceminister. Jego zdaniem konieczna jest większa świadomość społeczna i akcje edukacyjne, np. o tym, że korzystanie z IKZE zapewnia ulgę podatkową. Ministerstwo będzie też rozmawiać z pracodawcami o możliwościach uatrakcyjnienia Pracowniczych Programów Emerytalnych, w których teraz składkę musi opłacać przedsiębiorstwo.

Zbigniew Kaniewski przypomniał, że w latach 90. OPZZ, będąc w strukturach Klubu Parlamentarnego Lewicy, głosował przeciwko OFE. „Zgłaszaliśmy wtedy te same wątpliwości, które zgłaszane są teraz. Dziś w tej sprawie jestem tak samo głupi jak poprzednio” – powiedział, wyjaśniając, że zarówno wtedy, jak i dziś nie można powiedzieć, jakie będą emerytury za „iks” lat. Dodał, że już wtedy politycy mieli świadomość, że system państwowy nie utrzyma poziomu emerytur i będą one coraz niższe.

Nie porównywać ZUS z OFE. Małgorzata Rusewicz, prezes Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych, w swoim wystąpieniu

stwierdziła, że nie można porównywać wysokości emerytur w ZUS i OFE, bo one otrzymują inne składki. „Nie powiem, że emerytury z OFE będą wyższe niż z ZUS, bo to niemożliwe z uwagi na mniejszą składkę” – stwierdziła. Dodała, że gdyby OFE działały tak długo jak ZUS, może byłoby inaczej, ale w Funduszach składkę odkładano przez około 10 lat, a w ZUS przez 20–30 lat. Według danych IGTE tysiąc złotych wpłacone do ZUS w 1999 r. dało w grudniu 2012 r. kwotę 2354 zł, natomiast ten sam tysiąc w OFE zmienił się w 3226 zł.

Prezes Rusewicz przypomniła, że jednym z celów reformy emerytalnej z 1999 r. była dywersyfikacja ryzyka. Zwróciła uwagę, że w ostatnich 14 latach oba systemy się uzupełniały – raz wyższa była waloryzacja w ZUS, innym razem stopa zwrotu z OFE. Rusewicz dodała, że OFE zarobiły „na czysto” dla przyszłych emerytów ponad 100 mld zł – do funduszy wpłynęło 193 mld zł ze składek, obecnie na kontach jest ok. 303 mld zł. Podała też, że od minimalnych zarobków klient OFE ponosi średnio miesięcznie 7,37 zł wszelkich opłat. Zaznaczyła, że z 18,2 mld zł opłat pobranych od członków OFE ok. 1,5 mld zł przekazano do ZUS jako opłaty za przelewanie składek, a czysty zysk wyniósł 5,3 mld zł. Pozostałe 11,4 mld pochłonęły koszty działania.

Wiceminister Marek Bucior przedstawił inne wskaźniki. „Mamy ok. 3,5 tys. emerytur wypłacanych z OFE wobec 100 tys. osób co roku przechodzących na emerytury. System emerytalno-rentowy nie ma możliwości bankructwa, gdy brakuje składek, jest dofinansowywany z budżetu. W 2014 r. zbierze około 130 mld zł składek, zaś wszystkich świadczeń wypłaci na kwotę 195 mld zł. Jedna trzecia płaconych świadczeń nie ma pokrycia w składkach, ale to nam mówi tylko tyle, że rządzący uznają to za właściwe i nie ma potrzeby zwiększania kosztów pracy dla wyrównania tego

deficytu” – powiedział wiceminister Marek Bucior. Podkreślił, że jeśli 33 proc. świadczeń ZUS wypłaca dzięki dotacji, to znaczy, że nie ma nawet złotówki, którą można zaoszczędzić i zainwestować. Zdaniem przedstawiciela MPiPS przy wyborze między ZUS i OFE trzeba zdecydować, jaka jest nasza skłonność do ryzyka. Jeśli ktoś liczy na szybki wzrost na giełdzie, może zdecydować, że od lipca 2014 r. będzie składki przekazywać do OFE. „Z tym, że ktoś wierzy, że OFE przyniesie mu więcej albo wierzy w gwarancje państwa w ZUS nie da się dyskutować. To jest kwestia wewnętrznego przekonania” – ocenił.

Wybór jest trudny, ale OFE raczej dla młodych. „Wybór między OFE i ZUS będzie trudny. Młodzi ludzie mogą się jeszcze pokusić o OFE, ryzykować inwestowanie w akcje, które mogą zwyżkować lub spadać, ale ludzie 50+ powinni wrócić do ZUS, bo on gwarantuje środki i waloryzację” – podsumowała debatę Wiesława Taranowska. ■

Adam Maciejewski

Z badań wynika, że osoby w wieku 45+ zatrudnione na niestandardowe umowy nie mają poczucia stabilności zawodowej, której potrzeba rośnie z wiekiem. Wobec braku innych możliwości elastyczne umowy są jednak szansą, żeby chociaż na pewien czas się zintegrować, stworzyć kapitał społeczny, wyjść z domu

Wpływ elastycznych form zatrudnienia na aktywność zawodową osób w wieku 45+

13 grudnia 2013 r. w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” odbyła się konferencja Instytutu Pracy i Polityki Społecznej poświęcona zagadnieniom wpływu elastycznych form zatrudnienia na aktywność zawodową osób po 45. roku życia.

W opinii prof. Kazimierza Frieske, dyrektora Instytutu Pracy i Polityki Społecznej, na problem pracy osób w wieku 45+ należy spojrzeć historycznie. Jest to bowiem właściwie ostatnie pokolenie wychowane w PRL, dorastające razem z III RP. Po nim zaczęli pojawiać się na rynku pracy ludzie ukształtowani zawodowo i mentalnie w latach 80., a więc już zupełnie inni.

Kiedy bada się położenie na rynku pracy osób po 45. roku życia, wyraźnie widać ich specyficzny stosunek do elastycznych form zatrudnienia. Prof. Frieske powołał się na ministra pracy i polityki społecznej Władysława Kosiniaka-Kamysza, który sam stwierdził, że duża część elastycznych form zatrudnienia w Polsce jest strukturalną patologią i to wcale nie jest konieczność globalizacyjna. Udział ludzi zatrudnionych w ten sposób w rozmaitych krajach europejskich jest bardzo różny. Zależy to tylko od decyzji gospodarczych i politycznych.

„Ludzie się przystosowują, mówią, że lepsza jest praca jakakolwiek niż jej brak, ale jednocześnie nie są z tego powodu szczególnie szczęśliwi. Odczuwają to, co psychologowie nazywają brakiem poczucia kontroli nad własnym losem. Wpływa to negatywnie na nasze życie zbiorowe i publiczne” – mówił prof. Frieske. Przywołał tekst Stefana Czarnowskiego z 1934 r. o ludziach zbędnych, w którym ten znany polski socjolog pokazywał, iż brak poczucia kontroli prowadzi do tego, że jest pewien segment populacji łatwo manipulowany i podatny na rozmaite radykalizmy i ekstremizmy. Odnosząc się do aktywizacji zawodowej osób starszych, szef IPiPS zaznaczył, że promocja niestandardowych form zatrudnienia w tej grupie społecznej wymaga przede wszystkim systemu świadczeń finansowych dostępnych dla osób w wieku przedemerytalnym. Jak zaznaczył, rynek pracy sam się nie wyreguluje, potrzebne są interwencje publiczne, państwowe.

Zmiany demograficzne wymagają działania. O działaniach podejmowanych przez przedsiębiorców wobec osób 45+ mówiła Marta Winkler z firmy Volkswagen Poznań. Zaznaczyła, że zmiany demograficzne dotyczą całego świata, zwłaszcza Europy, w tym Polski. Ze względu na duży spadek urodzeń, starzenie się społeczeństwa i sporą emigrację musimy liczyć się ze stopniowym starzeniem się pra-

owników. Podała, że obecnie w polskiej filii Volkswagena średnia wieku to 38 lat, ale w spółce-matce przekracza on już znacznie 40 lat. Na koniec 2012 r. w Volkswagen Poznań zatrudnionych było 52 pracowników w wieku powyżej 60 lat, natomiast w roku 2020 będzie ich już ok. 350. Dlatego kwestię wyzwań demograficznych firma umieściła w swojej strategii zarządzania projektem. Stawia sobie za cel, by jej pracownicy byli zdrowi i wydajni aż do emerytury. Firma chce nauczać pracowników w wieku trzydziestukilku lat, jak dbać o zdrowie i uświadamiać, że problem starości też ich kiedyś dotknie. Zaznaczyła, że przedsiębiorstwo ma szeroką ofertę zdrowotną i rehabilitacyjną dla każdego pracownika.

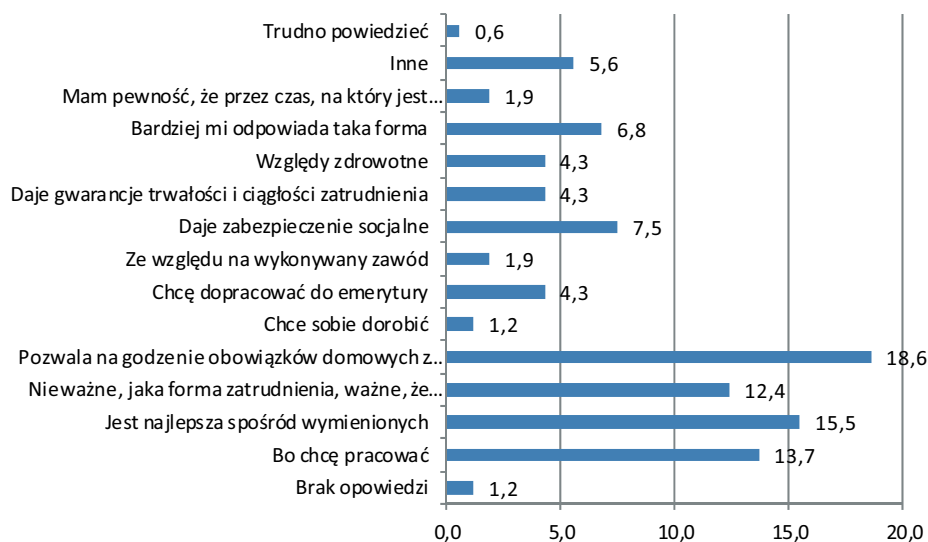
Trzy grupy starszych pracowników.

Jak podkreślała prof. Elżbieta Kryńska z Uniwersytetu Łódzkiego, projekt analizujący wpływ elastycznych form zatrudnienia na pracowników w wieku 45+ powstał po to, by zwerifikować hipotezę, że „by doprowadzić do nirwany na rynku pracy dla starszych grup wiekowych, potrzebne są nietypowe formy zatrudnienia”. Jak zaznaczyła, zbiorowość

osób w wieku 45+ jest niejednorodna i nie można jej traktować jako całości, dlatego zdecydowała się na jej podział na trzy segmenty. Pierwszy to osoby w wieku 45–55 lat będące na przedpolu starości – wśród tej grupy jest dość wysoki odsetek aktywności zawodowej i obciążenie zagrożenia bezrobociem. Drugi – od 56. roku życia do wieku emerytalnego, czyli w okresie, gdy dochodzą do okresu ochronnego. Trzeci – osoby posiadające uprawnienia emerytalne, ale wciąż mogące pracować.

Jak zaznaczyła prof. Kryńska, żadne wyniki badań przeprowadzone w Polsce nie wskazują na to, że elastyczne formy zatrudnienia zwiększą aktywność zawodową osób starszych. Stwierdzenia, jakoby elastyczne formy zatrudnienia były antidotum na zatrzymanie na rynku pracy osób starszych są gołosłowne, oparte na domniemaniach i mają charakter życzeniowy. Nietypowe formy zatrudnienia w istocie są elastyczne tylko dla pracodawców. Wszystkie argumenty ekonomiczne to potwierdzają – telepraca obniża koszty pracy, każde zatrudnienie na czas określony obniża koszty transakcyjne związane z naborem pracowników. Z badań wynika, że osoby w wieku 45+ przez

WYKRES 1. Powody podjęcia pracy w elastycznych formach zatrudnienia i organizacji pracy (n = 161) (w %)



Źródło: Raport syntetyczny z badań „Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy. Aktywność zawodowa osób starszych”, red. Elżbieta Kryńska, str. 174.

zatrudnianie na niestandardowe umowy nie mają poczucia stabilności zawodowej, a wraz z wiekiem jest ono potrzebne. Niestandardowe formy zatrudnienia wiążą się z obniżeniem dochodów z pracy, z pojawieniem się okresów bez tych środków. Wspomniała o tym, że przez takie umowy zmniejsza się emerytura. Tymczasem osoby na przedpolu starości bardzo dokładnie analizują, jaka ta emerytura będzie.

Ekspertka odniosła się również do tematu telepracy. Mówiła, że wymaga ona wiedzy i umiejętności, a tej nie nabywa się z dnia na dzień, do tego należy się przygotować.

W jej opinii należy zapomnieć o oferowaniu niestandardowych form zatrudnienia w pierwszym segmencie osób starszych, choć są w nim i będą osoby, które preferują taką formę zatrudnienia. Jeżeli nie ma żadnej innej możliwości aktywności, to ostatecznie rozwiązaniem może być umowa niestandardowa. Jest to szansa, żeby chociaż na pewien czas zintegrować się, stworzyć kapitał społeczny, wyjść z domu.

Niestandardowe rozwiązania mogą być bardziej rekomendowane osobom z drugiej grupy, ale pod warunkiem zastosowania pracy w niepełnym wymiarze czasu. Chodzi o to, by stworzyć przejście między pełnym, bardzo aktywnym życiem zawodowym a emeryturą. Wymagana jest jednak asekuracja finansowa, czyli jeśli przykładowo bezrobotny 58-latek znajduje zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu, powinien mieć dopłacane do pełnego wynagrodzenia ze środków publicznych. Pozwoliłoby to uniknąć pauperyzacji, ale byłoby niestety dość kosztowne i ryzykowne. Natomiast zdecydowanie korzystnym rozwiązaniem są umowy niestandardowe dla osób z grupy trzeciej. Według prof. Kryńskiej warto stworzyć rynki dla miękkiego przejścia między pracą zawodową a życiem emerytalnym, choć i to wymaga przemyślanych osłon finansowych.

Ekspertka podsumowała, że generalną rekomendacją wynikającą z przeprowadzonych

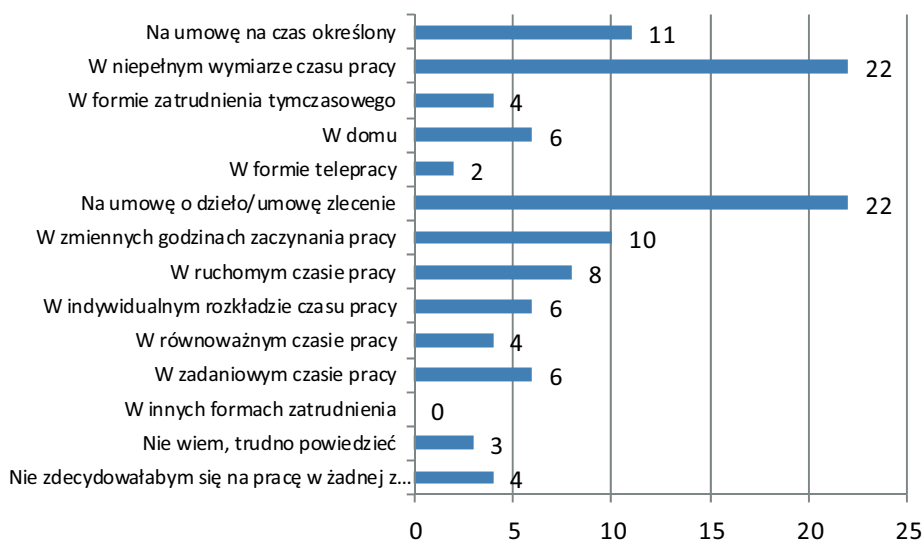
badania jest promocja niestandardowych form zatrudnienia, która wymaga przygotowania systemu świadczeń finansowych. Brak możliwości niestandardowego zatrudnienia, również jest pewnym rozwiązaniem, ale wymaga obciążenia środkami publicznymi.

Podstawy prawne jednakowe dla wszystkich.

Profesor Danuta Ruścińska z Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu Gdańskiego przedstawiła analizę, w której próbuje odpowiedzieć na pytanie, czy polski ustawodawca w jakikolwiek sposób uwzględnienia kryterium wieku 45+, czy bierze pod uwagę inne przesłanki przy tworzeniu podstaw prawnych dla takiego zatrudnienia. Okazuje się, że tego zróżnicowania w jakiś specjalny sposób nie ma, a formy powszechnie przyjęte w Kodeksie pracy mają zastosowanie dla wszystkich bez względu na wiek. Podobnie jest w przypadku podstaw prawnych zatrudnienia cywilnoprawnego czy prowadzenia działalności na własny rachunek. Dywersyfikacja dokonuje się jednak nieco później – na etapie korzystania z tytułu prawnego do zatrudnienia. Obserwujemy ją w przypadku obowiązków np. składkowych czy podatkowych. Polskie prawo pracy dysponuje szerokim katalogiem podstaw prawnych do zróżnicowanych form zatrudnienia (elastycznych i nieelastycznych), bez szczególnego kryterium wiekowego.

Analizując kwestię elastycznego zatrudnienia w państwach Unii Europejskiej, prof. Ruścińska zauważyła, że nie docenia się prac przygotowawczych do tego, co się wydarzy za kilka lat w prawie unijnym i międzynarodowym. Służy zaś temu cały kompleks dokumentów – różnego rodzaju strategie, białe i zielone księgi, które odgrywają fundamentalną rolę, bo (w przypadku zielonych ksiąg) gromadzą problemy powstające we wszystkich krajach członkowskich. Te zagadnienia są później wspólnie dyskutowane i w efekcie próbuje się wypracować propozycje ich rozwiązania z punktu widzenia doświadczeń narodowych.

WYKRES 2. Nietypowe formy zatrudnienia, które preferują pracownicy po przejściu na emeryturę (n = 108)



Źródło: Raport syntetyczny z badań "Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy. Aktywność zawodowa osób starszych", red. Elżbieta Kryńska, str. 139.

„Regulacje unijne na pewno zapewniają podstawowe standardy, jednak powinny być dobrze rozpoznane, jeżeli mówi się o potrzebie elastyczności, podstawach prawnych i potrzebie zatrudniania, w tym także osób w wieku 45+” – powiedziała prof. Ruścińska. Dodała, że w większości państw UE aktywność osób w tym wieku oceniana jest jako niewystarczająca z punktu widzenia wymagań nie tylko systemu zabezpieczenia społecznego, ale i bezpieczeństwa materialnego, chociaż ustawodawstwa narodowe zawierają szeroką gamę możliwości prawnych zatrudniania w elastycznych formach – dotyczą wszystkich osób od 15. do 60. roku życia (w niektórych krajach dłużej). Stosowane rozwiązania prawne ocenia się między innymi z punktu widzenia wskaźnika zatrudnienia i odnosi do poziomu wyznaczonego w strategii lisbońskiej. W wielu krajach wskaźnik ten jest osiągnięty, z wyjątkiem takich państw, jak: Polska, Francja, Belgia i Bułgaria. Zaznaczyła, że umieszczenie Francji wśród państw, które nie osiągnęły minimalnego wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 45+, wynika z faktu, że mimo iż dokonała ona właściwych reform prawnych i odpowiedniej oceny w systemie zabezpieczenia

społecznego, popełniła błąd w kwestii kampanii społecznej, uzmysłowienia ludziom potrzeby zmiany postrzegania osób starszych na rynku pracy.

„We wnioskach analizy państw członkowskich wynika, że kraje skandynawskie mają już właściwie gotową strategię aktywności osób w wieku 70 i 75+” – poinformowała jednocześnie ekspertka.

Bardziej lojalni, ale mniej użyteczni. Jak podała dr Iwona Kukulak-Dolata z Instytutu Pracy i Polityki Społecznej, udział osób w wieku 45+ w populacji pracujących w przedsiębiorstwach stanowi od 31 do 50 proc., a w co czwartej firmie udział ten jest powyżej 50 proc. Osoby w wieku starszym są zaangażowane na różnych stanowiskach pracy (kierowniczych, robotniczych i specjalistów). Stanowiska kierownicze wręcz w ok. 50 proc. przeznaczane były dla osób dojrzałych, cechujących się doświadczeniem zawodowym. Inaczej sytuacja się ma ze stanowiskami specjalistów. Tu udział grupy wiekowej 45+ jest niższy, ale to dlatego, że przeważnie jest w tym wypadku wymagane wykształcenie wyższe, co dla osób starszych stanowi pewną barierę.

Na pytanie skierowane do pracodawców, dlaczego zatrudniają osoby w wieku 45+, najczęściej przywoływano argument większego doświadczenia. W dalszej kolejności wskazywano na postawy wobec pracy (odpowiednie podejście 54 proc.) i większą lojalność wobec pracodawcy.

W projekcie oceniano również kapitał, jaki niosą za sobą osoby w wieku 45+, czyli wiedza, doświadczenie i umiejętności tych osób pozwalają na osiągnięcie pewnej przewagi na rynku pracy. Okazuje się, że prawie 48 proc. badanych uważa, iż wiedza tych osób jest na wyższym poziomie niż młodszych pracowników, zdaniem reszty – jest porównywalna. W przypadku oceny umiejętności większość pracodawców stwierdziła, że są one porównywalne w grupie starszej i młodszej, natomiast niecałe 41 proc., że są one na wyższym poziomie w grupie starszych pracowników. W jaki sposób jakość pracy jest oceniana przez pracodawców? Okazało się, że ok. 63 proc. badanych stwierdziło, iż jest ona porównywalna w obydwu grupach wiekowych, 30 proc., że jakość jest wyższa w przypadku starszych grup. Jako walory tych grup pracodawcy wskazywali na umiejętności miękkie, tj. dokładność realizacji zadań (ponad 39 proc.), staranność (37,5 proc.), a także większe zaangażowanie w pracę.

Starsi bierni zawodowo. Doktor Łukasz Arendt z Uniwersytetu Łódzkiego odniósł się podczas konferencji do sytuacji osób starszych biernych zawodowo. Jak mówił, w strukturze osób biernych zawodowo ciekawe jest ich główne źródło utrzymania. Połowa z respondentów była na rencie lub emeryturze, więc siłą rzeczy źródło ich dochodu zostało wskazane automatycznie. Jednak pozostałe źródła dochodów to dochody osób, które mieszkają we wspólnym gospodarstwie domowym. Przeciętny wiek wyjścia z rynku pracy osób biernych zawodowo objętych badaniem wyniósł niecałe 49 lat, co w przypadku Polski w stosunku do danych Eurostatu okazuje się poziomem dość niskim. Okazało się jednak, że niektórzy re-

spondenci nie weszli nawet na rynek pracy, tzn. nawet nie próbowali podjąć wysiłku znalezienia zatrudnienia, bo zmusiła ich do tego sytuacja życiowa. W większości były to kobiety albo osoby zajmujące się osobą zależną, dzieckiem lub kimś starszym z rodziny. Wynika to ze rozumienia w polskim społeczeństwie ról społecznych, przypisania przede wszystkim kobietom odpowiedzialności za prowadzenie gospodarstwa domowego.

Okolo 1/4 badanych w ramach projektu przeszło w stan bierności zawodowej przed 45. rokiem życia. Co więcej, okazuje się, że ten problem stale narasta. Większość osób biernych zawodowo była bezrobotnych raz lub dwa razy. „Zjawisko bezrobocia kumuluje się w tej grupie osób i jest niejako jednym z powodów tego, że osoby te decydują się przejść w stan bierności zawodowej. 80 proc. osób, które były aktywne zawodowo po 45. roku życia, miało jakieś doświadczenia z bezrobociem. Niecałe 50 proc. respondentów można zaliczyć do osób bezrobotnych długotrwale” – podał Łukasz Arendt. W jego opinii przyczyny bierności zawodowej były różne. Najczęściej było to pobieranie świadczeń emerytalno-rentowych, ale poza nimi główną przyczyną był zły stan zdrowia, opieka nad dzieckiem lub inną osobą zależną.

Z badań wynika, że osoby, które były biernie zawodowo w okresie swojej kariery zawodowej, miały doświadczenia z wykonywaniem prac nietypowych, byłyby w stanie podjąć takie zatrudnienie także w wieku starszym. Niestandardowe formy zatrudnienia nie są dla nich niczym strasznym, choć z pewnością potraktowałyby je jako tzw. pracę ostatecznej szansy. Część osób nawet chciałaby pracować w formach elastycznych ze względu na swój stan zdrowia. Interesujące w opinii eksperta jest też to, że osoby, które prowadziły własną działalność gospodarczą, nawet te starsze, praktycznie nie zatrudniały osób po 45. roku życia. ■

Dominika Szaniawska

NOTY O AUTORACH

ŁUKASZ ARENDT – adiunkt w Katedrze Polityki Ekonomicznej Uniwersytetu Łódzkiego, autor i współautor ponad 20 publikacji z zakresu polityki rynku pracy, innowacyjności MŚP i wykluczenia cyfrowego.

PAWEŁ CZARNECKI – absolwent Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie (Wydział Prawa) oraz Uniwersytetu Warszawskiego (Instytut Polityki Społecznej na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych). Pracuje jako adiunkt w Katedrze Prawa Pracy na Wydziale Prawa i Administracji UKSW. Jest autorem publikacji z zakresu prawa pracy. Praca doktorska pt. „Odpowiedzialność pracodawcy wobec pracownika w warunkach dywersyfikacji organizacyjnych form prowadzenia działalności gospodarczej” otrzymała I nagrodę w konkursie Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych na najlepsze prace doktorskie z zakresu prawa pracy i polityki społecznej ukończone w latach 2012 i 2013.

ANNA GRABOWSKA – prawnik, dziennikarka specjalizująca się w tematyce gospodarczej i społecznej. Absolwentka Wydziału Prawa i Administracji oraz Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Ukończyła Mediacje Sądowe i Pozasądowe w Wyższej Szkole Menedżerskiej w Warszawie. Posiada certyfikat mediatora z wpisem na listę mediatorów sądowych w zakresie prawa cywilnego, gospodarczego, rodzinnego oraz prawa pracy. Była wykładowcą na Wydziale Dziennikarstwa Uniwersytetu Warszawskiego oraz w Wyższej Szkole Cła i Logistyki w Warszawie. Pisała do działu prawnego dziennika „Rzeczpospolita” oraz Polskiej Agencji Prasowej. Jest ekspertem prawnym w TVP Polonia, ekspertem Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych oraz doradcą ds. społeczno-prawnych Forum Związków Zawodowych. Redaktor naczelna kwartalnika „Dialog”.

TOMASZ GRZEGORZ GROSSE – politolog, historyk i socjolog, doktor habilitowany nauk politycznych, profesor nadzwyczajny na Uniwersytecie Warszawskim. Specjalista w zakresie polityk gospodarczych Unii Europejskiej, rozwoju regionalnego, prawa wspólnotowego i zarządzania w administracji publicznej.

RENATA GÓRNA – ekspertka Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych w Zespole Polityki Społecznej, Ubezpieczeń i Rynku Pracy.

ADAM PIETRASIK – radca prawny z kilkunastoletnim doświadczeniem m.in. w obsłudze procesów przekształceń obejmujących sferę pracowniczą w firmach komercyjnych i sektora finansów publicznych.

GRAŻYNA SPYTEK-BANDURSKA – doktor prawa, pracownik naukowy w Instytucie Polityki Społecznej na Uniwersytecie Warszawskim. Jest ekspertem Konfederacji Lewiatan, członkiem Zespołu Problemowego ds. Prawa Pracy i Układów Zbiorowych Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych.

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”.

ANNA WOJCIECHOWSKA-NOWAK – prawniczka, ekspertka z zakresu przejrzystości życia publicznego oraz zapobiegania zjawiskom o charakterze korupcyjnym. Autorka analiz, publikacji, trenerka, badaczka. Specjalizuje się w problematyce whistleblowingu, monitorując postępowania sądowe w sprawach sygnalistów, prowadząc badania nad efektywnością prawa pracy w ochronie sygnalistów, regulacjami prawnymi w krajach anglosaskich i regionu Europy Środkowej, a także badania klimatu postaw społecznych wobec ujawniania nieprawidłowości oraz sygnalistów.

AGATA ZACZEK – doktorantka na Uniwersytecie Jagiellońskim.

ZBIGNIEW ŻUREK – wiceprezes Business Centre Club, członek Trójstronnej 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.