

Kluczowe regulacje rynku pracy

JACEK MĘCINA 3

Właściciele firm z sektora MSP - beneficjanci polskiej transformacji?

JULIUSZ GARDAWSKI 9

Co widać w kryształowej kuli? Perspektywy rozwoju dialogu społecznego w Polsce

DARIUSZ ZALEWSKI 17

Wpływ eurointegracji na demokrację w Europie Środkowej

TOMASZ G. GROSSE 36

Ustawa o reformie urzędów pracy wymaga ogromnego wysiłku i mobilizacji po stronie urzędów pracy i samorządów.

Staraliśmy się dobrze przygotować kadrę urzędów do zmian. Obok rozporządzeń wykonawczych do dyspozycji urzędów pracy są szczegółowe wytyczne, podręczniki i szkolenia nt. mechanizmów wdrożenia zmian.

Wspólny wysiłek pozwoli nam od czerwca 2014 r. wdrażać nowe rozwiązania, choć ich zakres wymaga czasu, wyrozumiałości, cierpliwości i otwarcia na nowe metody pracy ze strony pracowników publicznych służb zatrudnienia, ale i umiejętności zarządzania zmianą.

Pierwsza potransformacyjna generacja przedsiębiorców sektora MSP składała się w większości z ludzi, którzy dokonywali konwersji postsocjalistycznego kapitału menedżerskiego we własność prywatną. W latach 90. zbudowanie firmy o stosunkowo licznej załodze było trudne na „surowym korzeniu”, natomiast ułatwiało je posiadanie kapitału ludzkiego i kulturowego, wiedza i doświadczenia, rozeznanie rynkowe, umiejętność zarządzania, posiadanie kontaktów ulokowanych w sieci relacji warstwy menedżerskiej.

SPIS TREŚCI

Ex cathedra

- 3 Kluczowe regulacje rynku pracy
JACEK MĘCINA
- 9 Właściciele firm z sektora MSP
– beneficjenci polskiej transformacji?
JULIUSZ GARDAWSKI
- 17 Co widać w kryształowej kuli?
Perspektywy rozwoju dialogu
społecznego w Polsce
DARIUSZ ZALEWSKI
- 22 Wpływ demografii na rynek pracy
DOROTA GŁOGOSZ
- 28 Stosunki pracy w Europie Środkowej.
Niewykorzystany potencjał
RAFAŁ TOWALSKI
- 36 Wpływ eurointegracji na demokrację
w Europie Środkowej
TOMASZ G. GROSSE
- 42 Irlandzka droga do dialogu
społecznego, czyli co po partnerstwie
społecznym w Irlandii?
KAROLINA KICHEWKO

Okiem partnerów

- 51 Umowy terminowe – opinie partnerów
a orzecznictwo UE
ANNA GRABOWSKA
- 60 Okresy rozliczeniowe z różnych
perspektyw
ZBIGNIEW ŻUREK

- 65 Co dalej z waloryzacją emerytur i rent?
ANDRZEJ STRĘBSKI
- 70 Dialog w idei i rzeczywistości
PRZEMYSŁAW DZIDO
- 75 Nowelizacja ustawy o promocji
zatrudnienia i instytucjach rynku pracy
okiem rzemiosła
ANDRZEJ STĘPNIKOWSKI

Dialog i życie

- 82 Kalendarium dialogu – w Trójstronnej
Komisji i zespołach branżowych
ANNA GRABOWSKA
- 88 Kalendarium dialogu – na seminariach
i konferencjach
ANNA GRABOWSKA
- 93 Rodzice – pracują i/czy wychowują?
DOMINIKA SZANIAWSKA
- 102 Fakty i mity o reformie publicznych
służb zatrudnienia
DOMINIKA SZANIAWSKA
- 110 Polaków trzeba zachęcić
do dodatkowego oszczędzania
na emeryturę
ADAM MACIEJEWSKI
- 115 Czy dialog społeczny jest
na rozdrożu?
ADAM MACIEJEWSKI

SZANOWNI PAŃSTWO



Anna Grabowska
Redaktor naczelna

Choć wszyscy – i przedstawiciele rządu, i partnerzy społeczni – deklarują chęć rozmowy, to dialogu, tak na szczeblu centralnym, jak i branżowym czy regionalnym, jak nie było, tak nie ma. Szczególnie często o potrzebie powrotu do instytucjonalnych form dialogu społecznego wspominają ostatnio pracodawcy. Zwykle mówią wówczas o powrocie związków zawodowych do Trójstronnej Komisji i Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego. W tym momencie związkowi liderzy jednoznacznie ucinają dyskusję, twierdząc, że instytucje te na tyle się zdevaluowały, że ich rola się skończyła. Podkreślają, że bez radykalnych zmian, zarówno w zakresie instrumentów dialogu, jak i kultury jego prowadzenia, związki do stołu rozmów nie wrócą.

W tym miejscu pojawiają się minorowe nastroje przedstawicieli rządu, głównie resortu pracy, którzy mają wątpliwości co do szybkiego porozumienia także w dialogu autonomicznym związków zawodowych i organizacji pracodawców. Zapewne nie sprzyja temu również rok wyborczy. I nie chodzi tu jedynie o wybory do Parlamentu Europejskiego, ale przede wszystkim o wybory we wszystkich trzech reprezentatywnych centralach związkowych. W połowie maja miały one miejsce w Forum Związków Zawodowych, w końcu maja w Ogólnopolskim Porozumieniu Związków Zawodowych. Do października czekamy jeszcze na wybory w NSZZ „Solidarność”.

Jednocześnie nie sposób nie zauważyć sugestii przedstawicieli różnych branż czy partnerów społecznych w terenie, którzy chcą do dialogu wrócić. Uzasadniają to istotnymi kwestiami, które nie mogą czekać i o których oni chcieliby w swoich regionach rozmawiać.

W międzyczasie ministrowie pracy i gospodarki organizują spotkania na ważne społecznie tematy, jak choćby: Strategia Europa 2020, waloryzacja rent i emerytur, umowy terminowe, dyrektywa w sprawie delegowania pracowników. Partnerzy społeczni tam się pojawiają, są aktywni, ale w niektórych spotkaniach związki zawodowe nie uczestniczą, uznając je za próbę omijania zawieszenia dialogu. Wydaje się więc, że dialog trochę się toczy, trochę nie.

Cały czas trwają też spotkania ekspertów organizacji partnerów społecznych pracujących nad zmianami w dialogu. Nie są to jednak na razie spotkania związków z pracodawcami, ale każdej z tych grup z osobna. Wszyscy są w zasadzie gotowi, czekają można by powiedzieć „w blokach startowych”.

Niezbędna jest jednak decyzja liderów wszystkich organizacji, ich spotkanie i podjęcie decyzji o połączeniu sił i podjęciu wspólnych prac eksperckich.

Jak podkreślają pracodawcy, których projekt został już w ich gronie zaakceptowany, nie chodzi im o jakąkolwiek politykę, ale o stworzenie nowych, lepszych instrumentów prowadzenia dialogu, gdyż dotychczasowe okazały się zwyczajnie przestarzałe i przez to niewystarczające.

Póki co nie sposób jednak powiedzieć, w jakim stopniu te w ocenie samych autorów techniczne propozycje pracodawców spodobały się stronie związkowej, która mówi o takich zmianach, jak np.: inicjatywa ustawodawcza, rotacyjność przewodzenia nowemu ciału dialogu i jego zespołom, znacznie mocniejsze powiązania między dialogiem na szczeblu centralnym i regionalnym, nowe zasady dialogu czy w końcu jego upublicznienie.

Być może do wydania kolejnego numeru kwartalnika „Dialog” będą już znane stanowiska obu stron i będzie możliwość ich zaprezentowania na łamach pisma. A czas po temu, bo 26 czerwca 2014 r. minie rok od zawieszenia przez związki zawodowe prac w Trójstronnej Komisji, zespołach branżowych i Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego. Przewodniczący NSZZ „Solidarność” Piotr Duda obwieścił wówczas śmierć dialogu społecznego w Polsce. Miejmy jednak nadzieję, że ciągle jest to tylko chwilowe zaślabnięcie, choć trwające już przez niepokojąco długie 12 miesięcy.

Emocje więc nie słabną. Sytuacja na rynku pracy jest nadal trudna, szczególnie dla ludzi młodych. Pozostaje problem demografii, aktywizacji osób starszych, zapewnienia dopływu składek do systemu emerytalnego. Za chwilę trzeba będzie zmierzyć się z kolejnym budżetem państwa, a przy tym z waloryzacją płac w sferze budżetowej, emerytur, podwyżką płacy minimalnej czy ustaleniem minimum egzystencji. Proces opiniowania projektów aktów prawnych na szczęście trwa bez zakłóceń, ale niewątpliwie brakuje debaty na ich temat. Wszyscy partnerzy społeczni zgadzają się jednak, że musi być to debata prowadzona na nowych zasadach, z poszanowaniem racji stron. Pamiętajmy, że nikt dialogu z naszej Ustawy Zasadniczej nie wykreślił. Nikt nie zwolnił żadnej ze stron z dążenia do porozumienia, choćby chodziło o porozumienie co do samej istoty dialogu i jego zasad. A przede wszystkim – na pewno zawsze warto rozmawiać.

Zmiany, które dokonują się na polskim rynku pracy, są częścią trendów zachodzących w całej Europie. Aby sprostać wielu współczesnym wyzwaniom, publiczne służby zatrudnienia będą się musiały pochylić z większą uwagą nad realizacją swojej społecznej funkcji



Jacek Męcina

Kluczowe regulacje rynku pracy

W 2013 r. w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej podjęte zostały prace nad reformą rynku pracy. Opracowano projekt ustawy zmieniającej ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Ustawa uchwalona przez parlament w dniu 14 marca br. po podpisaniu przez Prezydenta RP 24 kwietnia br. weszła w życie pod koniec maja br. W ustawie przewidziane zostały nowe rozwiązania, które w sposób istotny przyczynią się do lepszego dostosowania pomocy oferowanej przez powiatowe urzędy pracy do potrzeb ich klientów, a co za tym idzie zwiększenia efektywności działania urzędów pracy.

Szczegółowe rozwiązania przewidziane w ustawie, które mają na celu poprawę sytuacji osób bezrobotnych na rynku pracy, zwiększenie ich aktywności, a przez to zmniejszenie poziomu bezrobocia, obejmują pięć kluczowych wymiarów: poprawę efektywności działania urzędów

pracy, narzędzia aktywizacyjne dla powracających na rynek pracy, wsparcie zatrudnienia osób młodych, wsparcie zatrudnienia osób 50+, Krajowy Fundusz Szkoleniowy. Każdy z obszarów został zarysowany poniżej.

Poprawa efektywności działania urzędów pracy. W myśl nowelizacji ustawy urzędy pracy zwiększą efektywność swoich działań poprzez zastosowanie czterech nowych rozwiązań. Zostanie wprowadzone: sprofilowanie pomocy dla bezrobotnych, indywidualizacja ich obsługi, umożliwienie zlecenia usług aktywizacyjnych, a także zacieśnienie współpracy powiatowych urzędów pracy i gmin w stosunku do wspólnych klientów.

W przypadku wprowadzenia profilowania zakłada się, że to rozwiązanie pozwoli urzędowi pracy skuteczniej pomagać w powrocie na rynek pracy osobom najbardziej potrzebującym oraz pozytywnie wpłynie na większą efektywność świadczonej przez nie pomocy. W związku z tym przewidziano wprowadzenie trzech profili pomocy dla osób bezrobotnych. Pierwszym profilem pomocy zostaną objęci bezrobotni aktywni, dla których podstawowym wsparciem będą usługi z zakresu pośrednictwa pracy, a także w uzasadnionych przypadkach poradnictwo zawodowe lub inne formy pomocy, o których mowa w znowelizowanej ustawie

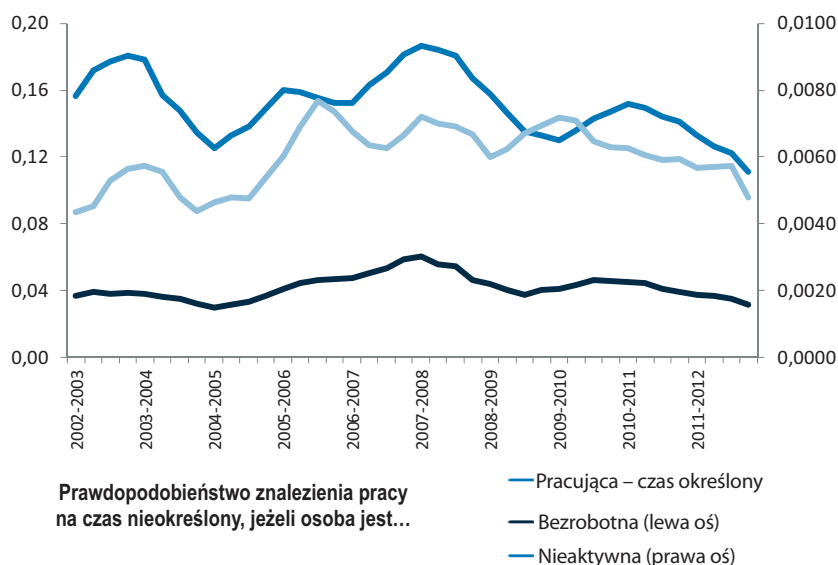
o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, np. szkolenia czy bezzwrotne środki na podjęcie działalności gospodarczej. Drugi profil pomocy adresowany będzie do bezrobotnych wymagających wsparcia, wobec których urząd pracy zastosuje usługi i instrumenty rynku pracy, działania aktywizacyjne zlecone przez urząd pracy oraz inne formy pomocy. Ostatnim, trzecim profilem objęci zostaną bezrobotni oddaleni od rynku pracy, czyli tzw. bezrobotni drugiej szansy. Do tej grupy należą zarówno zagrożeni wykluczeniem społecznym, jak i ci, którzy z własnego wyboru nie są zainteresowani podjęciem pracy lub uchylają się od pracy legalnej. Urząd pracy będzie mógł wobec nich zastosować takie formy pomocy, jak: Program Aktywizacja i Integracja, działania aktywizacyjne zlecone przez urząd pracy, programy specjalne, skierowanie do zatrudnienia wspieranego u pracodawcy lub podjęcia pracy w spółdzielni socjalnej zakładanej przez osoby prawne oraz w uzasadnionych przypadkach poradnictwo zawodowe.

Indywidualizacja obsługi bezrobotnych zakłada, że każdy bezrobotny i poszukujący pracy zarejestrowany w urzędzie pracy będzie od początku prowadzony przez tego samego pracownika urzędu pracy – doradcę klienta, który

będzie wykonywał zadania do tej pory realizowane przez pośrednika pracy, doradcę zawodowego czy innego z pracowników kluczowych. Osoby zarejestrowane aktywizowane będą od początku w oparciu o podejście indywidualne (Indywidualny Plan Działania), z uwzględnieniem analizy sytuacji bezrobotnego i jego szans na rynku pracy, biorąc pod uwagę oddalenie bezrobotnego od rynku pracy i jego gotowość do wejścia lub powrotu na rynek pracy. Indywidualny Plan Działania będzie sukcesywnie dostosowywany do zmieniających się potrzeb i możliwości bezrobotnego.

W wyniku reformy urzędów pracy wprowadzona została również możliwość zlecania usług aktywizacyjnych podmiotom zewnętrznym (agencjom zatrudnienia), finansowanych z Funduszu Pracy. Powinno to skutkować, po pierwsze, przekazaniem obsługi klientów, którym urząd pracy nie jest w stanie pomóc, podmiotom zewnętrznym, które mają doprowadzić do ich zatrudnienia. Po drugie, ma na celu zwiększyć krąg aktywizowanych bezrobotnych i wreszcie po trzecie – przeciwdziałać zmianom w poziomie zatrudnienia w urzędach pracy w związku ze zmianami w liczbie bezrobotnych (w przypadku większego bezrobocia

WYKRES 1. Prawdopodobieństwo znalezienia pracy w trzech grupach osób: pracujący na czas określony, bezrobotni, nieaktywni



Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej na podstawie danych Narodowego Banku Polskiego.

można będzie zlecić „obsługę” większej liczby bezrobotnych bez zwiększania zatrudnienia w urzędach pracy). Zlecaniem zostaną objęci długotrwale bezrobotni, w tym ci bezrobotni, dla których w wyniku profilowania zostanie ustalony drugi lub trzeci profil pomocy, przy czym wynagrodzenie wykonawcy usług aktywizacyjnych będzie powiązane z uzyskaniem zatrudnienia przez osoby bezrobotne, których aktywizacja została zlecona.

Wyzwaniem będzie także zacieśnienie współpracy powiatowych urzędów pracy i gmin w stosunku do wspólnych klientów. W przypadku bezrobotnych, dla których ustalony został trzeci profil pomocy, będących jednocześnie klientami pomocy społecznej poza zlecaniem usług aktywizacyjnych, realizowany będzie Program Aktywizacja i Integracja (Program PAI). Planuje się jego przeprowadzenie samodzielnie przez powiatowy urząd pracy lub we współpracy z ośrodkami pomocy społecznej, w zależności od możliwości finansowych gmin. W ramach Programu bezrobotny otrzyma wieloaspektowe wsparcie mające na celu przezwyciężenie istniejących deficytów i pomoc w podjęciu zatrudnienia. Na Program PAI składać się będą dwa bloki działań obejmujące aktywizację zawodową (blok Aktywizacja, w ramach którego realizowane będą m.in. prace społecznie użyteczne) oraz działania z zakresu reintegracji społecznej (blok Integracja).

Dla powracających do zatrudnienia. Nowelizacja ustawy wprowadziła nieznane wcześniej narzędzia wspierające tworzenie miejsc pracy i powrót do zatrudnienia osób bezrobotnych, w tym powracających na rynek pracy po przerwie związanej z wychowaniem dziecka. Wśród nich znalazły się takie instrumenty, jak grant na telepracę, świadczenie aktywizacyjne, a także pożyczka z Funduszu Pracy na utworzenie stanowiska pracy lub podjęcie działalności gospodarczej.

Grant na telepracę pracodawca albo przedsiębiorca otrzyma z Funduszu Pracy na podstawie umowy zawartej ze starostą w wysokości do 6-krotności minimalnego wynagrodzenia za

pracę brutto. Dofinansowanie dotyczy utworzenia stanowiska pracy dla: bezrobotnego rodzica powracającego na rynek pracy, wychowującego co najmniej jedno dziecko w wieku do 6 lat lub bezrobotnego sprawującego opiekę nad osobą zależną, który w okresie trzech lat przed rejestracją w urzędzie pracy jako bezrobotny zrezygnował z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej z uwagi na konieczność wychowywania dziecka lub sprawowania opieki nad osobą zależną.

Pracodawca zagwarantuje w umowie utrzymanie zatrudnienia przez 12 miesięcy w pełnym wymiarze czasu pracy lub przez okres 18 miesięcy w wymiarze 1/2 etatu. W przypadku niewywiązania się z tego warunku nastąpiłoby zwrot grantu z odsetkami ustawowymi liczonymi od dnia jego otrzymania.

Świadczenie aktywizacyjne będzie wypłacane pracodawcy przez 12 miesięcy (w wysokości 1/2 minimalnego wynagrodzenia) lub 18 miesięcy (w wysokości 1/3 minimalnego wynagrodzenia) za zatrudnienie bezrobotnego rodzica powracającego na rynek pracy po przerwie związanej z wychowaniem dziecka lub bezrobotnego sprawującego opiekę nad osobą zależną, który w okresie trzech lat przed rejestracją w urzędzie pracy jako bezrobotny zrezygnował z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej z uwagi na konieczność wychowywania dziecka lub sprawowania opieki nad osobą zależną. Pracodawca zagwarantuje dalsze zatrudnienie skierowanego bezrobotnego po okresie przysługiwania świadczenia aktywizacyjnego przez kolejne sześć lub dziewięć miesięcy. Podobnie jak w przypadku grantu na telepracę niewywiązanie się z tego zobowiązania skutkuje zwrotem uzyskanych świadczeń z odsetkami ustawowymi.

Istotnym instrumentem z punktu widzenia polityki rynku pracy jest pożyczka z Funduszu Pracy na utworzenie stanowiska pracy lub podjęcie działalności gospodarczej. O pożyczkę na podjęcie działalności gospodarczej będą mogli ubiegać się: bezrobotni, studenci ostatniego roku studiów oraz poszukujący pracy absolwenci szkół i uczelni w okresie 48 miesięcy od dnia ukończenia szkoły lub uzyskania tytu-

łu zawodowego. Wsparcie będzie udzielane do wysokości 20-krotnego przeciętnego wynagrodzenia i będzie podlegało oprocentowaniu na preferencyjnych zasadach. Co ważne, pożyczka może stanowić do 100 proc. kosztów przedsięwzięcia, a okres jej spłaty wynosi 7 lat, z możliwością skorzystania z 12-miesięcznego okresu karencji w spłacie kapitału. W ramach wprowadzonego instrumentu osoby ubiegające się o pożyczkę lub którym jej udzielono, będą mogły skorzystać ze szkolenia i doradztwa.

Natomiast w przypadku pożyczki na utworzenie stanowiska pracy dla bezrobotnego (w tym bezrobotnego skierowanego przez powiatowy urząd pracy) będzie się mogło o nią ubiegać kilka rodzajów podmiotów – prowadzący działalność gospodarczą, niepubliczne szkoły i niepubliczne przedszkola, żłobki lub kluby dziecięce tworzone i prowadzone przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Ze wsparcia będą mogli korzystać także producenci rolni będący osobami fizycznymi, osobami prawnymi lub jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej, zamieszkującymi lub mającymi siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz będącymi posiadaczami gospodarstwa rolnego lub prowadzącymi dział specjalny produkcji rolnej. I w tym wypadku pożyczka na utworzenie stanowiska pracy dla bezrobotnego będzie udzielana do wysokości 6-krotnego przeciętnego wynagrodzenia i będzie podlegała oprocentowaniu na zasadach preferencyjnych. Okres jej spłaty powinien wynosić nie dłużej niż 3 lata.

Wsparcie zatrudnienia młodych. Kluczowe w reformie urzędów pracy jest wsparcie udzielane na rzecz młodych pracowników, i to w zróżnicowanych formach.

Jednym z narzędzi jest ułatwienie zdobycia stażu zawodowego poprzez refundację składek na ubezpieczenia społeczne za bezrobotnych do 30. roku życia, którzy podejmują pierwszą pracę. Refundacja będzie obejmować okres do 12 miesięcy, przy czym jej wysokość nie może miesięcznie przekroczyć 1/2 minimalnego

wynagrodzenia za pracę, określonego na podstawie odrębnych przepisów. Ponadto na pracodawcę został nałożony obowiązek dalszego zatrudniania skierowanej osoby przez okres 6 miesięcy pod rygorem zwrotu refundacji.

Dużym ułatwieniem dla pracodawców, którzy zatrudnią skierowanych przez urząd pracy bezrobotnych do 30. roku życia, będzie zwolnienie z obowiązku odprowadzania składek na Fundusz Pracy oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za tych pracowników. Wprowadzono również instrumenty, które wcześniej testowano w ramach projektu pilotażowego „Twoja kariera – Twój wybór”.

Bardzo ważnym elementem nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy są wprowadzone bony: szkoleniowy, stażowy, zatrudnieniowy i na zasiedlenie.

Bon szkoleniowy to gwarancja skierowania bezrobotnego na wskazane przez niego szkolenie oraz opłacenia kosztów, które zostaną poniesione w związku z podjęciem szkolenia. Aby uzyskać wsparcie, łącznie należy spełnić cztery warunki: mieć nie więcej niż 30 lat, status osoby bezrobotnej, wskazania w Indywidualnym Planie Działania oraz musi nastąpić uprawdopodobnienie, że osoba bezrobotna po odbyciu szkolenia podejmie zatrudnienie, inną pracę zarobkową lub działalność gospodarczą.

Jeśli chodzi o wysokość finansowania, to może ono wynosić 100 proc. przeciętnego wynagrodzenia w dniu przyznania bonu na pokrycie kilku rodzajów kosztów. Mogą one dotyczyć: jednego lub kilku szkoleń, w tym kosztów kwalifikacyjnego kursu zawodowego i kursu nadającego uprawnienia zawodowe (w formie wpłaty na konto instytucji szkoleniowej), niezbędnych badań lekarskich lub psychologicznych (w formie wpłaty na konto wykonawcy badania), przejazdu na szkolenia (w formie ryczałtu wypłacanego bezrobotnemu w wysokości uzależnionej od długości szkolenia), a także zakwaterowania, jeśli zajęcia odbywają się poza miejscem zamieszkania (w formie ryczałtu wypłacanego bezrobotnemu w wysokości uzależnionej od długości szkolenia).

W przypadku przekroczenia limitu wydatków bezrobotny pokrywa koszty przewyższające ten limit.

Bon stażowy z kolei stanowi gwarancję skierowania do odbycia stażu u pracodawcy wskazanego przez bezrobotnego na okres 6 miesięcy, o ile pracodawca zobowiąże się do zatrudnienia bezrobotnego po zakończeniu stażu przez okres 6 miesięcy. Przy ubieganiu się o jego otrzymanie łącznie muszą zostać spełnione takie warunki, jak: wiek do 30 lat, status osoby bezrobotnej, wskazania w Indywidualnym Planie Działania, zobowiązanie pracodawcy do zatrudnienia bezrobotnego po zakończeniu stażu przez okres 6 miesięcy. Pracodawcy, który zatrudni bezrobotnego przez deklarowany okres 6 miesięcy po zakończeniu stażu, starosta wypłaca premię w wysokości 1500 zł. Natomiast osobie bezrobotnej w ramach bonu stażowego starosta finansuje: stypendium w wysokości 120 proc. zasiłku, koszty przejazdu do i z miejsca odbywania stażu – w formie ryczałtu, do wysokości 600 zł, wypłacanego bezrobotnemu w miesięcznych transzach w wysokości do 100 zł, łącznie ze stypendium, a także koszty niezbędnych badań lekarskich lub psychologicznych – w formie wpłaty na konto wykonawcy badania.

Bon zatrudnieniowy oznacza dla pracodawcy refundację części kosztów wynagrodzenia i składek na ubezpieczenia społeczne w związku z zatrudnieniem bezrobotnego, któremu powiatowy urząd pracy przyznał ten bon. Warunki, jakie muszą być łącznie spełnione w celu otrzymania bonu zatrudnieniowego, to oprócz wymagania wieku do 30 lat, statusu osoby bezrobotnej i wskazania w Indywidualnym Planie Działania także zobowiązanie pracodawcy do zatrudnienia bezrobotnego przez okres 18 miesięcy. Przy tych czterech warunkach nastąpi refundacja pracodawcy części kosztów wynagrodzenia i składek na ubezpieczenia społeczne za zatrudnionego bezrobotnego przez okres 12 miesięcy, w wysokości zasiłku dla bezrobotnych przysługującego przez pierwsze 3 miesiące.

Bon na zasiedlenie jest przyznawany przez starostę w związku z podjęciem przez osobę

bezrobotną zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności gospodarczej poza miejscem dotychczasowego zamieszkania. W przypadku tego rodzaju wsparcia oczywiście osoba bezrobotna nie może mieć więcej niż 30 lat, a dodatkowo musi uzyskiwać wynagrodzenie lub przychód w wysokości co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę brutto miesięcznie oraz podlegać z tego tytułu ubezpieczeniom społecznym, a czas pozostawania w zatrudnieniu, innej pracy zarobkowej lub prowadzenia działalności gospodarczej powinien wynosić co najmniej 6 miesięcy. Poza tym odległość od miejsca dotychczasowego zamieszkania do miejscowości, w której bezrobotny zamieszka, musi wynosić co najmniej 80 km lub czas dojazdu do tej miejscowości i powrotu do miejsca dotychczasowego zamieszkania powinien przekraczać łącznie co najmniej 3 godziny dziennie. Wysokość finansowania bonu na zasiedlenie może sięgnąć 200 proc. przeciętnego wynagrodzenia.

Wsparcie pracodawców zatrudniających bezrobotnych 50+.

Ten rodzaj wsparcia dotyczy przyznania przez starostę pracodawcy albo przedsiębiorcy przez okres 12 lub 24 miesięcy dofinansowania wynagrodzenia za zatrudnionego bezrobotnego, który jednocześnie ukończył co najmniej 50 lat. W myśl nowelizacji dofinansowanie ze środków Funduszu Pracy będzie wynosiło maksymalnie do 50 proc. minimalnego wynagrodzenia za pracę miesięcznie, zaś pracodawca będzie finansował z własnych środków pozostałą część wynagrodzenia przysługującego takiemu pracownikowi.

Dofinansowanie obejmuje okres 12 miesięcy w przypadku zatrudnienia bezrobotnych, którzy ukończyli 50 lat, a nie ukończyli 60 lat, natomiast w przypadku bezrobotnych, którzy ukończyli 60 lat – 24 miesiące.

Pracodawca w umowie będzie musiał zagwarantować zatrudnienie bezrobotnego po zakończeniu refundacji przez okres równy co najmniej połowie okresu refundacji, czyli odpowiednio 6 i 12 miesięcy, pod rygorem zwro-

WYKRES 2. Schemat działania Krajowego Funduszu Szkoleniowego



Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

tu całości udzielonej pomocy z odsetkami ustawowymi.

Krajowy Fundusz Szkoleniowy. Reforma urzędów pracy przewidziała utworzenie ze środków Funduszu Pracy Krajowego Funduszu Szkoleniowego (KFS) z przeznaczeniem na finansowanie kształcenia i szkolenia pracowników. W pierwszym etapie fundusz ma ułatwić starszym pracownikom, czyli w wieku 45 lat i więcej, dostosowanie kompetencji do zmian społeczno-gospodarczych, a tym samym pomóc im utrzymać miejsca pracy. Przewiduje się, że w dalszym etapie zapewni wsparcie innym grupom osób dorosłych.

Na wniosek pracodawcy i na podstawie umowy starosta może przyznać środki z KFS na sfinansowanie kosztów kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawcy w wysokości 80 proc. tych kosztów, nie więcej jednak niż 300 proc. przeciętnego wynagrodzenia w danym roku na jednego uczestnika, a w przypadku mikroprzedsiębiorstw w wysokości 100 proc., nie więcej jednak niż 300 proc. przeciętnego wynagrodzenia w danym roku na jednego uczestnika. Wkład własny pracodawców wyniesie 20 proc. kosztów wydatkowanych na podnoszenie kwalifikacji, z wyjąt-

kiem mikroprzedsiębiorstw, które są zwolnione z wkładu własnego. Zakłada się, że umożliwienie finansowania szkoleń pracowników pozwoli na utrzymanie stanu zatrudnienia w firmach.

Dojrzewanie do zmian. Wchodząca w życie ustawa wymaga ogromnego wysiłku i mobilizacji po stronie urzędów pracy i samorządów. Staraliśmy się dobrze przygotować kadrę urzędów do zmian. Obok rozporządzeń wykonawczych do dyspozycji urzędów pracy są szczegółowe wytyczne, podręczniki i szkolenia nt. mechanizmów wdrożenia zmian. Wspólny wysiłek pozwoli nam od czerwca 2014 r. wdrażać nowe rozwiązania, choć ich zakres wymaga czasu, wyrozumiałości, cierpliwości i otwarcia na nowe metody pracy ze strony pracowników publicznych służb zatrudnienia, ale i umiejętności zarządzania zmianą. Mam wielką nadzieję, że po dwóch latach dyskusji wszyscy dojrzeliby do zmiany, i do końca roku wszystkie urzędy pracy działać będą w nowej formule i korzystać z nowych instrumentów. Efekty ocenią najważniejsi interesariusze: bezrobotni i pracodawcy, a Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej będzie monitorować ten proces i reagować na pojawiające się problemy. ■

Małe i średnie firmy wraz z mikroprzedsiębiorstwami stanowią ponad 95 proc. wszystkich firm w Polsce. Poznanie tego, jakie są polskie MSP, będzie więc odpowiedzią na pytanie, jak wygląda w naszym kraju biznes w ogóle



Juliusz Gardawski

Właściciele firm z sektora MSP – beneficjenci polskiej transformacji?

Omawiane w artykule badania „Przedsiębiorcy 2011” obejmowały środowisko właścicieli małych i średnich przedsiębiorstw prywatnych (zatrudniających od 10 do 249 pracowników najemnych). Wywiady były prowadzone wyłącznie z właścicielami, współwłaścicielami, w wyjątkowych przypadkach z głównymi menedżerami. Badania realizował CBOS, przeprowadzono 609 wywiadów¹. Ze względu na trudność docierania do właścicieli badania trwały długo – rozpoczęły się we wrześniu 2010 r., a zakończyły w kwietniu 2011 r. Badania te, podobnie jak wcześniej przeprowadzone dwa badania z serii „Pracujący Polacy”, były finansowane z funduszy przekazanych przez Konfederację Lewiatan. Badania „Przedsiębiorcy 2011” są drugimi badaniami prywatnych przedsiębiorców przeprowadzonymi przez zespół Katedry Socjologii Ekonomicznej SGH. Poprzednie były realizowane

w latach 1999–2000². Analizowano wówczas zarówno przedsiębiorców, jak i pracowników (80 właścicieli i 600 pracowników). Mimo odmiennego doboru próby w pewnym zakresie istnieje możliwość porównań rozkładów odpowiedzi.

W czasie przeprowadzania badań było zaledwie 68 tys. firm zatrudniających od 10 do 249 pracowników, wobec ok. 1,7 mln takich, w których pracowało do 9 pracowników i ok. 3 tys. przedsiębiorstw dużych, o zatrudnieniu powyżej 249 osób. Z szacunków przeprowadzonych przez nasz zespół wynika, że właścicieli i udziałowców firm sektora MSP było ok. 220 tys., stanowili więc niewielki odsetek ogółu przedsiębiorców. Przyjmując za Henrykiem Domańskim, że ogółem przedsiębiorców było nieco ponad 2 mln, właściciele małych i średnich firm stanowili zaledwie ok. 10 proc. ogółu przedsiębiorców.

Ścieżki rekrutacji do środowiska prywatnych przedsiębiorstw. Szereg analiz socjologicznych identyfikowało ścieżki rekrutacji do klasy kapitalistów w krajach pozbawio-

nych kapitału prywatnego. Przyjrzyjmy się niektórym z nich. W połowie lat 90. Włodzimierz Wesołowski wyodrębnił pięć grup społecznych i rodzajów zasobów, przy wykorzystaniu których „rodzi się polski kapitalizm”: a) nomenklatura przeszłość, która należy do „pozycyjnych” („warstwowych”) zasobów, b) kreowanie firm dzięki energii osobistej, c) obejmowanie funkcji z nominacji państwowej, które pozwalają na przejście do klasy kapitalistycznej (eksperci, urzędnicy), d) ustanowienie firm na podstawie myśli wynalazczej, e) organiczne rozwijanie firmy z małej, istniejącej jeszcze w czasach komunistycznych w większą³. Z kolei Saul Estrin, Klaus Meyer i Maria Bychkova wyróżnili pięć typów przedsiębiorców w czasach transformacji. Były to: a) uciekający przed ubóstwem (początkowo handlujący na ulicach, z czasem rozwijający mikroprzedsiębiorstwa), b) rolnicy podejmujący działalność wykraczającą poza rolnictwo, c) profesjonaliści, specjaliści tworzący swoje firmy na podstawie zasobów firm, w których byli wcześniej zatrudnieni, d) przedstawiciele byłej nomenklatury, zamieniający swoje zasoby polityczne i dostęp do zasobów ekonomicznych na własność, e) powracający emigranci, którzy przywożą ze sobą zasoby materialne oraz wiedzę na temat funkcjonowania gospodarki rynkowej⁴. Natomiast Krzysztof Jasiński wyeksponował trzy podstawowe ścieżki: a) nomenklaturą (przekształcenie pozycji władzy politycznej bądź gospodarczej w zasoby prywatnego bogactwa), b) ścieżkę „ludzi, którzy sami się stworzyli”, c) ścieżkę technokratyczną, biurokratyczno-menedżerską (obejmowanie funkcji protokapitalistycznych z nominacji państwowej). W każdej wyróżnił wiele wariantów i podwariantów.

Stosunkowo wiele informacji o społecznej genezie właścicieli firm uzyskano dzięki dużemu międzynarodowemu projektowi (kierowanemu przez Szelenyi'ego i Treimana). Odpowiednie dane opracował w ramach tego projektu Henryk Domański. Wyodrębniono dwie grupy właścicieli firm – samodzielnych przedsiębiorców (niezatrudniających pracowników) i prywatnych przedsiębiorców zatrudniających pra-

cowników. Wśród samodzielnych przedsiębiorców 24,5 proc. pochodziło z rodzin chłopskich, 27,7 proc. z robotniczych, a 20,2 proc. z rodzin pracowników umysłowych. Wśród przedsiębiorców zatrudniających pracowników najemnych odpowiednie wskaźniki wynosiły 20,5 proc., 25,9 proc. oraz 23,2 proc. W pokoleniu dziadków w obydwu grupach najczęściej byli reprezentowani chłopci (przeszło 40 proc.), rzadziej robotnicy (15–20 proc.), najrzadziej pracownicy umysłowi (2–9 proc.). Ponadto 12,5 proc. przedsiębiorców zatrudniających pracowników i 9,6 proc. samodzielnych przedsiębiorców miało ojców prywatnych przedsiębiorców. Przy tym rodowód chłopski, sięgający generacji dziadków, okazał się „dominującym fragmentem losów jednostek należących w pierwszej połowie lat 90. do różnych środowisk – poczynając od inteligencji i kadr kierowniczych zajmujących najwyższe stanowiska, poprzez pracowników umysłowych niższych szczebli i właścicieli przedsiębiorstw, kończąc na klasach niższych”⁵.

A jak przedstawia się problem rekrutacji i skład badanego przez nas środowiska przedsiębiorców? Nasze analizy pozwoliły na wyodrębnienie trzech głównych ścieżek rekrutacji – pierwszej, stosunkowo wąskiej ścieżki prowadzącej od dawnej socjalistycznej inicjatywy prywatnej, drugiej, szerszej, składającej się z osób, które dokonały akumulacji pierwotnej, pełniąc role zawodowe w państwowym sektorze gospodarki (z wyłączeniem menedżmentu) lub studiując, ucząc się itd., oraz trzeciej – obejmującej menedżerów, kierowników i pracowników zajmujących w przedsiębiorstwach pozycje umożliwiające im przejmowanie zasobów tych przedsiębiorstw i na ich gruncie rozwijanie własnych firm prywatnych. Dodajmy na marginesie, że skromny udział przedstawicieli socjalistycznego rzemiosła wśród kapitalistycznych przedsiębiorców był m.in. wynikiem rozpowszechnionych w tym środowisku postaw nakazujących ostrożność. W każdym razie jeszcze przed zmianą ustroju w 1989 r. osoby należące do wszystkich trzech nurtów były obecne w sektorze prywatnym. Odnośnie socjalistycznej warstwy menedżerskiej „średniej nomenklatury” można

stwierdzić, że warunkiem wejścia do grupy prywatnych przedsiębiorców, a potem utrzymania się w niej, była wiedza potwierdzana głównie dyplomem inżynierskim, rzadziej magistra ekonomii, a także praktyczne doświadczenie gospodarcze. Pomijając patologie prywatyzacyjne, średnia warstwa technokratycznej nomenklatury mimo wszystkich ujemnych aspektów postaw wyuczonych w autorytarnym socjalizmie była w momencie inicjalnym transformacji głównym zasobem profesjonalnym, który mógł być wykorzystany przez polskie społeczeństwo do budowania małych i średnich przedsiębiorstw prywatnych.

Pod względem wykształcenia przedsiębiorców ciekawych informacji dostarczyło porównanie danych z naszych badań z 2000 r. z badaniami aktualnymi. Z analiz przeprowadzonych 14 lat temu wynika, że wśród właścicieli firm zatrudniających 50 i więcej pracowników dominowały osoby z wyższym wykształceniem (70,4 proc.), w aktualnych badaniach stanowiły one jedynie nieco ponad połowę (55,1 proc.). Dowodziło to, że w latach 2010–2011 do badanej przez nas górnej warstwy środowiska prywatnych przedsiębiorców weszły osoby o niższym poziomie wykształcenia, które były nieobecne w tej warstwie dziesięć lat wcześniej.

Pierwsza potransformacyjna generacja przedsiębiorców sektora MSP składała się w większości z ludzi, którzy dokonywali konwersji postsocjalistycznego kapitału menedżerskiego we własność prywatną. W latach 90. zbudowanie firmy o stosunkowo licznej załodze było trudne na „surowym korzeniu”, natomiast ułatwiało je posiadanie kapitału ludzkiego i kulturowego, wiedza i doświadczenia, rozeznanie rynkowe, umiejętność zarządzania, posiadanie kontaktów ulokowanych w sieci relacji warstwy menedżerskiej.

Pierwsza potransformacyjna generacja przedsiębiorców sektora MSP składała się w większości z ludzi, którzy dokonywali konwersji postsocjalistycznego kapitału menedżerskiego we własność prywatną. W latach 90. zbudowanie firmy o stosunkowo licznej załodze było trudne na „surowym korzeniu”, natomiast ułatwiało je posiadanie kapitału ludzkiego i kulturowego, wiedza i doświadczenia, rozeznanie rynkowe, umiejętność zarządzania, posiadanie kontaktów ulokowanych w sieci relacji warstwy menedżerskiej.

zarządzania, posiadanie kontaktów ulokowanych w sieci relacji warstwy menedżerskiej. Brak tych zasobów nie zamykał drogi do sektora prywatnej przedsiębiorczości, lecz utrudniał założenie większych firm. Stosunki panujące w inicjalnym okresie odradzającego się rynku powodowały, że firmy sektora MSP mogły być szybciej budowane przez osoby z postsocjalistycznym kapitałem menedżerskim, którego ważnym komponentem było wykształcenie. Upłynąć musiały kolejne lata, aby do grona właścicieli firm z sektora MSP doszli w większej liczbie ludzie nowi, o niższym poziomie wykształcenia.

Podobnie jak w cytowanych badaniach Szelenyi'ego, Treimana, Domańskiego zwraca uwagę międzypokoleniowy awans edukacyjny środowiska badanych przedsiębiorców. Robotniczo-rolnicze pochodzenie miała prawie połowa przedsiębiorców, pochodzenie inteligentkie – co trzeci przedsiębiorca, natomiast co siódmy dziedziczył pozycję po ojcu – prywatnym przedsiębiorcy. Z analiz wynika, że 32,0 proc. przedsiębiorców deklarowało rodzinne korzenie w środowisku prywatnej działalności pozarolniczej – jeżeli przedsiębiorcy wywodzili się z rodzin inteligentkich, to stosunkowo często ich rodziny lub rodziny ich współmałżonków miały tradycje działalności na własny rachunek. Ogólnie ujmując, pod

względem osadzenia w strukturze społecznej, zwłaszcza mierzonej dziedziczeniem pozycji, przedsiębiorcy byli kategorią nieustabilizowaną.

Przedsiębiorstwa – jakie one są? Co wiado o badanych przedsiębiorstwach sektora MSP? Z analiz naszego zespołu wynika, że poziom nowoczesności technologii nie był wysoki, mianowicie zaledwie co dwudziesty

przedsiębiorca deklarował, że majątek trwały jego firmy osiąga poziom światowy (4,4 proc.), co dziesiąty, że majątek ten osiąga poziom europejski (10,9 proc.), zaś co trzeci, że jest nowoczesny jak na standardy krajowe (36,2 proc.). Mniej więcej połowa oceniała majątek trwały firmy jako przeciętny na tle krajowym lub jako nienowoczesny (51,5 proc.). Połowa właścicieli zadeklarowała, że działają tylko na rynkach lokalnych i regionalnych (49,9 proc.), jedynie co siódmy na zagranicznych (13,6 proc.). Stosunkowo wielu przedsiębiorców (53,5 proc.) stwierdziło, że w ciągu ostatnich trzech lat wprowadziło innowacje produktowe, ale jednocześnie wśród celów strategicznych firm innowacje produktowe, poszukiwanie nowych rynków i inne innowacje zajmowały dalekie miejsca. Polscy przedsiębiorcy okazali się „zahartowani” trudnymi warunkami i zjawiska kryzysowe raczej mobilizowały ich do wzmożonej aktywności, niż paraliżowały.

Jeśli chodzi o stosunki pracy, to wbrew naszym oczekiwaniom stosunkowo wielu przedsiębiorców akceptowało stwierdzenie, że związki powinny działać we wszystkich przedsiębiorstwach niezależnie od typu własności (18,9 proc.), 25,7 proc. mówiło, że tylko w publicznych, jedynie co trzeci przedsiębiorca deklarował, że związki w ogóle nie powinny działać w przedsiębiorstwach (34,9 proc.). Zarazem jednak tylko co czwarty przedsiębiorca twierdził, że zarządza demokratycznie i w podejmowaniu decyzji bierze pod uwagę zdanie pracowników, ponad dwie trzecie wybierało wariant autokratyczny. Jan Czarzasty następująco komentował tę sytuację: „Co szczególnie ważne i wymagające wyraźnego podkreślenia, dominującym typem stylu kierowania (...) jest autokracja. (...) W takich okolicznościach upodmiotowienie pracownika jest ograniczone, a partycypacja pracownicza przebiega w sposób niesformalizowany i wzdłuż więzi osobowych (...). Konstatacja ta pozostawia otwarte pole do spekulacji, a w dalszym kroku dociekań naukowych czy autokratyzm rodzimych przedsiębiorców reprezentujących rdzeń polskiego sektora przedsiębiorstw jest w istocie fenomenem szczególnym, wciąż słyszalnym echem

„folwarcznej kultury organizacyjnej”, czy też zjawiskiem typowym dla pewnego segmentu przedsiębiorstw”⁶.

Przedsiębiorcy w strukturze nierówności społecznych – czy są klasą społeczną?

W okresie fordowskim, industrialnym, czyli do końca lat 70. XX w., klasowość społeczeństw przemysłowych wyrastająca na gruncie ekonomicznym rzadko podlegała dyskusji. Klasy definiowane były jako wielkie grupy społeczne określające główne osie nierówności społecznych, a także antagonizmów i dystansów społecznych. Miały kilka charakterystycznych cech, opisanych następująco przez Stanisława Ossowskiego: „Pionowy układ klas w systemie przywilejów i upośledzeń, trwałość interesów klasowych, świadomość klasowa (klasowa identyfikacja) i izolacja klasowa – brak bliższych kontaktów społecznych, separacja towarzyska między klasami”⁷. Kryzys fordyzmu wpłynął destrukcyjnie na wielką fabrykę i jej względnie stabilną załogę, na klasę robotniczą, na status pracownika zatrudnionego w tej fabryce i pełniącego rolę jedyne go żywiciela rodziny, na związki zawodowe, a także na klasę średnią. Podważył oligopolistyczną organizację gospodarki i keynesowską politykę ekonomiczną. Teorie nierówności społecznych musiały odpowiedzieć na wyzwania ze strony fali nowych zjawisk. Część teoretyków podjęła ideę o „śmierci klas” i zaczęła rozwijać koncepcje różnie definiowanych grup statusowych. Przesłanką ich było stwierdzenie, iż kluczowym czynnikiem w wytyczaniu osi identyfikacji, dystansów i antagonizmów przestał być czynnik ekonomiczny, stały się nim czynniki kulturowe, etniczne, religijne i ideologiczne.

Obok tego nurtu utrzymał się nurt analiz klasowych, lecz przy innych definicjach klas, niż czynił to Ossowski. Przedstawiciele tego nurtu (John Goldthorpe, Gordon Marshall, u nas Henryk Domański⁸) stwierdzają, że obecnie identyfikacje klasowe odgrywają inną rolę niż w okresie fordowskim. Dla przykładu – zachowują wprawdzie pewien wpływ na działania wyborcze, ale nie stanowią gruntu dla mobilizacji ludzi wokół wspólnych interesów. Wska-

zuje się, że ludzie nie muszą wprost uznawać istnienia klas lub identyfikować się z jakimiś dobrze zdefiniowanymi grupami o charakterze klasowym, aby można było mówić o działaniu procesów klasowych. „To, co ustanawia relacje między klasą a kulturą (tzn. to, co ustanawia klasową naturę dyspozycji kulturowych), nie wiąże się z istnieniem świadomości klasowej lub spójnego i jednolitego układu specyficznych dyspozycji kulturowych. Stosunek ten można natomiast uchwycić, obserwując efekty klasowe przejawiające się w sposobach wykluczania i/lub dominacji”⁹. Badacz francuski, Pierre Bourdieu, nie postrzegał klasy jako kolektywnego podmiotu, lecz jako podmiot ukryty, zakodowany w znaczeniach nadawanych przez ludzi, samoocenach i pojmowaniu innych¹⁰. Polscy badacze także rekonstruują klasy, docierając do znaczenia, dystansów, samoocen¹¹.

Z badań Henryka Domańskiego, których przedmiotem było całe środowisko polskich przedsiębiorców, wynika, że spełniają oni wprawdzie klasowe kryterium ekonomiczne, ale ani nie mają identyfikacji klasowych, ani też fakt pełnienia roli przedsiębiorcy nie wpływa na ich społeczne zachowania.

Zadaliśmy pytanie o klasę wyselekcjonowanej grupy przedsiębiorców sektora MSP

obejmującej zaledwie co dziesiątego przedsiębiorcę. Jak wspominałem, pod względem pochodzenia społecznego nie spełniali kryterium ekskluzywności, czy jednak pod innymi względami nie okazali się środowiskiem o cechach klasowych? Okazało się, że w odróżnieniu od amorficznego ogółu przedsiębiorców nasi respondenci mieli pewne cechy specyficzne. Odnosiło się to m.in. do poczucia więzi z wybranymi grupami społecznymi (tabela). Prosiłiśmy o wyznaczenie każdej z 11 grup miejsca na pięciostopniowej skali dystansu, od „bardzo bliskiego” do „bardzo dalekiego”. Wszyscy badani wskazywali grupę „właściciele małych i średnich polskich przedsiębiorstw prywatnych” jako „bardzo bliską” lub „bliską”. Na drugim miejscu, z dystansem ok. 25 punktów procentowych, lokowani byli inżynierowie. Następnie po przebyciu kolejnego dystansu ok. 22–27 punktów procentowych pojawiały się cztery kategorie: robotnicy wykwalifikowani, inteligencja humanistyczna oraz średni i niżsi urzędnicy. Największy dystans dzielił badanych od reprezentantów dużego kapitału zagranicznego, a także od robotników niewykwalifikowanych, rolników i duchowieństwa. W przypadku właścicieli firm największych wzrastała wprawdzie identyfikacja z przedstawicielami wielkiego polskiego

Tabela. Grupy, z którymi identyfikowali się przedsiębiorcy (mieli poczucie dystansu bliskiego lub bardzo bliskiego) (proc.)

Grupy	Poziom zatrudnienia		
	Ogółem	do 10	100 i więcej
Właściciele małych i średnich polskich przedsiębiorstw prywatnych	91,8	94,9	80,6
Inteligencja techniczna, inżynierowie	64,5	61,5	74,2
Robotnicy wykwalifikowani	42,2	54,5	25,8
Inteligencja humanistyczna, wolne zawody	41,7	36,4	40,0
Średni urzędnicy i technicy, kierownicy wydziałów fabryk, technicy na stanowiskach specjalistów, mistrzowie zmianowi itd.	41,0	48,1	45,2
Niżsi urzędnicy, pracownicy biurów, mistrzowie, technicy-specjaliści, pielęgniarki itd.	37,1	44,9	23,3
Właściciele dużych polskich przedsiębiorstw prywatnych, prezesi zarządów i menedżerowie tych przedsiębiorstw	26,6	19,2	63,3
Robotnicy niewykwalifikowani	19,0	24,4	6,3
Prezesi zarządów i menedżerowie przedsiębiorstw zagranicznych działających w Polsce	15,1	11,7	29,0
Rolnicy	14,8	16,9	9,7
Duchowieństwo, księża	9,5	5,2	3,2

Źródło: „Przedsiębiorcy 2010–2011”, N = 609.

kapitału, ale także w ich przypadku najbliższa była grupa właścicieli firm z sektora MSP.

W badaniach analizowaliśmy „lokalizacje strukturalne”. Rozumieliśmy przez nie subiektywny obraz struktury społecznej i miejsca zajmowanego w niej przez respondentów. Po pierwsze, 30,1 proc. przedsiębiorców nie zgodziło się z istnieniem struktury społecznej jako układu „grup, warstw i klas”. Co czwarty respondent z tych, którzy dostrzegali istnienie podziałów, wymieniał grupy, lecz postrzegał je funkcjonalnie, nie układał ich zgodnie z logiką „góra – dół”, „dominacja – podporządkowanie”. Układ wertykalny trójdzielny (góra – środek – dół) był wymieniany przez 52,2 proc. przedsiębiorców i oni prawie bez wyjątku lokowali się w segmencie środkowym. Zaledwie 20,1 proc. respondentów miało poczucie, że należą do górnego segmentu struktury społecznej. Okazało się, że do segmentu wyższego przypisują się przedsiębiorcy o niższym poziomie wykształcenia, posiadający firmy mniejsze i mniej nowoczesne. Wśród lokujących się w segmencie wyższym był najniższy odsetek właścicieli firm, w których wprowadzono w ostatnich trzech latach innowacje produktowe i procesowe (38,5 proc.). Największy odsetek innowatorów (63,0 proc.) był wśród lokujących się w warstwie średniej. Ponadto okazało się, że traci popularność wyrażenie „klasa średnia”, w 2000 r. chętnie wskazywana przez przedsiębiorców jako segment, w którym się uczestniczy. Tak więc stosunkowo wysoki odsetek badanych deklarował przynależność do średniego segmentu struktury nierówności, lecz rzadko identyfikował się z klasą średnią, wybierał dla siebie termin „przedsiębiorca”.

Prowadząc rozmowy, spotkaliśmy się z wypowiedziami, w których kryterium różnicującym strukturę społeczną była praca, zazwyczaj w kontekście bardzo ciężkiej pracy samego respondenta. Część z tych wypowiedzi akcentowała antagonizm między ciężko pracującymi przedsiębiorcami i mniej pracowitą resztą społeczeństwa. Spotkaliśmy się z niezwykle krytycznymi ocenami państwa określanego jako marnotrawne. Wypowiedzi były formułowane

w następujący sposób: „to są marnotrawione moje pieniądze”, „płacę haracz za każdego pracownika po 5 tys. zł miesięcznie i ani ja, ani oni nic z tego nie mamy”, „to ja utrzymuję to państwo, a od niego nic nie dostaję” (uwagi tego typu odnosiły się do służby zdrowia, szkolnictwa, wymiaru sprawiedliwości, infrastruktury, służb publicznych).

W omawianym kontekście mieści się także poczucie względnego wyobcowania społecznego. Pytaliśmy przedsiębiorców, czy cieszą się takim szacunkiem, na jaki zasługują. Prawie połowa przedsiębiorców (43,6 proc.) uważała, że ich środowisko nie jest obdarzane należnym szacunkiem społecznym. Okazało się, że niedoceniani czują się raczej przedsiębiorcy o wysokim statusie niż niskim.

Niektóre deklaracje przedsiębiorców zaskakiwały. Stosunkowo wysoki okazał się odsetek przedsiębiorców, którzy uważali, że „socjalizm to dobra idea, która jednak była stale wypaczana – gdyby nie wypaczenia, to zbudowano by lepszy urząd” (28,6 proc.). Podobnie było z samookreśleniem ideologicznym na skali „lewica – prawica”. Wprawdzie większość wybierała prawicę (37,7 proc.), następnie centrum (27,0 proc.), jednak 16,6 proc. wybierało lewicę, przy sporej grupie unikającej odpowiedzi (18,7 proc.).

Sylwetki przedsiębiorców. W ujęciu ogólnym przedsiębiorcy okazali się aktywni i kreatywni, podejmowali ryzyko w imię rozwoju firmy, lecz czynili to rozważnie, z umiarem, w zakresie stosunków pracy byli nastawieni antyzwiązkowo, a jednocześnie paternalistycznie, mieli poczucie wysokiej wartości własnego wykształcenia i kompetencji, byli specjalistami w dziedzinie działania firm, a także byli zadowoleni z osiągniętego statusu materialnego. Stosunkowo niewielu znało jednak języki obce, niska była gotowość do działania poza granicami kraju, wciąż duży był zasięg kultury antyprawnej, stosunkowo wysoka była skłonność do zarządzania autokratycznego. Deklaracje te wskazywały na pęknięcie badanego środowiska.

Przeprowadzane przez nas analizy statystyczne (*factor analysis*) wskazywały na podstawo-

wy dychotomiczny podział środowiska na „biznesmenów” i „rzemieślników”. „Biznesmen” był nastawiony na wprowadzanie nowatorskich metod, branie kredytu na rozwój firmy, był gotowy do ewentualnego przeniesienia działalności firmy za granicę. Posiadał duży zasób wiedzy i kompetencji (miał fach o wysokiej wartości rynkowej). Problemy pracownicze, chociaż ich nie lekceważył, były w jego działalności drugorzędne. „Rzemieślnik” był nastawiony opiekuńczo-paternalistycznie w stosunku do pracowników, a jednocześnie był przeciwnikiem związków zawodowych, był ostrożny, akceptował ideę obligatoryjnego zrzeszania się przedsiębiorców. Był przedsiębiorcą osiadłym, nie brał pod uwagę przeniesienia działalności za granicę. Zależało mu na rozwoju firmy, ale już w mniejszym stopniu na wprowadzaniu nowatorskich metod. Jego sylwetkę cechowała pracowitość, mniejsza od średniej umiejętność oddzielania pracy zawodowej od życia prywatnego. Pogłębiona analiza pozwoliła na wyodrębnienie pięciu typów sylwetek, a zastosowane narzędzia umożliwiły oszacowanie względnych liczebności nosicieli tych sylwetek.

Pierwszy typ to przedsiębiorca „biznesmen” (21,7 proc.), *homo creator* o czterech cechach kluczowych – może bez trudu porozumieć się w co najmniej jednym języku zachodnim, gotów jest zaryzykować wprowadzenie w firmie nowatorskich metod i technologii, nie obawia się przeniesienia i prowadzenia firmy za granicą, a także podejmowania dużego uogólnionego ryzyka. Jeśli chodzi o pozostałe istotne cechy,

to ma on wysoki poziom wiedzy i kompetencji oraz nie odczuwa lęku przed braniem kredytu w imię szybszego rozwijania firmy, co było wśród badanych przedsiębiorców rzadkie.

Przedsiębiorca „spełniony” (23,7 proc.) ma

Przeprowadzone analizy statystyczne wykazały podstawowy dychotomiczny podział środowiska przedsiębiorców MSP na „biznesmenów” i „rzemieślników”. Ten pierwszy jest nastawiony na wprowadzanie nowatorskich metod, branie kredytu na rozwój firmy, gotowy do ewentualnego przeniesienia działalności firmy za granicę, natomiast problemy pracownicze, chociaż ich nie lekceważy, pozostają w jego działalności drugorzędne. „Rzemieślnik” jest ostrożny, nastawiony opiekuńczo-paternalistycznie do pracowników, a jednocześnie sprzeciwia się działalności związków zawodowych, choć akceptuje ideę obligatoryjnego zrzeszania się przedsiębiorców.

pięć cech kluczowych – otrzymuje satysfakcjonujące dochody, ma wysoki poziom wykształcenia i kompetencji (zna języki obce), nie zgadza się ze stwierdzeniem, że omijanie lub łamanie norm prawa gospodarczego bywa niekiedy uzasadnione, jest niechętny braniu kredytu na rozwój firmy, jest specjalistą w dziedzinie działalności firmy. Cechy te nadają sylwetce „spełnionego” z jednej strony rys kompetencji i sytości, a z drugiej braku dynamizmu i ostrożności.

Przedsiębiorca „paternalista” (35,5 proc.) to sylwetka pod wieloma względami modalna, typowa dla polskiej małej i średniej przedsiębiorczości. „Paternalista” ma pięć cech kluczowych – odczuwa odpowiedzialność za większość swoich pracowników, ich los nie jest mu obojętny, stara się stale rozwijać swoją firmę, ma do pracowników stosunek paternalistyczny i antyzwiązkowy – uważa, że lepszymi reprezentantami interesu pracowników są właściciele lub menedżerowie niż liderzy związków zawodowych. W zarządzaniu pracownikami nie jest autorytarny, uważa, że należy nada-

wać im samodzielność i odpowiedzialność w wykonywaniu zadań. Nie obawia się podejmowania ryzyka, jest także dobrze sytuowany.

Przedsiębiorca „zaradny” (10,7 proc.) ma cztery cechy kluczowe – uważa, że omijanie lub nawet łamanie przez przedsiębiorców

przepisów prawa gospodarczego bywa niekiedy uzasadnione, że należy utrzymywać dystans do pracowników, deklaruje pracowitość i przywiązanie do fachu, jego zdaniem powinny istnieć obligatoryjne organizacje przedsiębiorców. Manifestuje postawę, którą można określić jako umiejętność funkcjonowania w warunkach niepewności, właściwą dawnemu rzemiosłu i socjalistycznej inicjatywie prywatnej.

Przedsiębiorca „sfrustrowany” (10,9 proc.) zamyka układ sylwetek i jest swoistym przeciwieństwem „biznesmena”. Sylwetka znamionuje przedsiębiorcę o niskim zasobie wiedzy (brak znajomości języka obcego), niechętnego podejmowaniu uogólnionego ryzyka i autorytarnie zarządzającego pracownikami.

Cztery ostatnie typy sylwetek zostały zaliczone do „rzemieślniczych” w oparciu o kryterium niechęci do zmiany typu działalności – rzemieślnik w naszym ujęciu cechuje się przede wszystkim przywiązaniem do fachu, prowadzeniem działalności w tej dziedzinie, w której jest specjalistą, nie jest chętny do zmiany typu działalności, nawet jeśli dałoby to większe zyski. Waząc dodatkowo i ujemne strony sylwetek rzemieślniczych, uważamy, że większość przedsiębiorców bliskich tym sylwetkom, zwłaszcza zaliczonych do „spełnionych” i „paternalistów”, stanowi warstwę o kluczowym znaczeniu dla gospodarki. Na poziomie małych firm to do nich należą renomowane firmy obuwnicze, kaletnicze, krawieckie, do firm małych i średnich należą firmy budowlane, przemysłowe, w tym najnowocześniejsze hitechowe, w których właściciele są konstruktorami nowoczesnych urządzeń, a ich firmy zaliczają się do branży naukowej, profesjonalnej i technicznej. Szacunek dla fachu, ale także paternalizm i osiadłość czyni z tych firm kotwicę polskiej gospodarki.

Zakończenie. Opisuując w największym skrócie badaną grupę przedsiębiorców, wnioski można sprowadzić do kilku kwestii. Duża część przedsiębiorców ma poczucie przynależności do odrębnego segmentu społecznego,

który lokuje się na środkowym – wyższym poziomie skali społecznych i ekonomicznych nierówności. Można wnosić zarówno z wyników badań kwestionariuszowych jak i rozmów, że nasi przedsiębiorcy mają też świadomość dominacji wielkiego kapitału zagranicznego. Równocześnie towarzyszy im poczucie dystansu wobec związków zawodowych, którym nie ufają. Duża część przedsiębiorców jest zdania, że instytucja państwa nie respektuje ich interesów.

Trzeba jednak dodać, że ani stosunek do kapitału zagranicznego, ani do państwa nie jest antagonistyczny, ogólnie biorąc, przedsiębiorcy cechują się większym umiarem w ocenach niż ogół mieszkańców Polski. ■

¹ Wyniki zostały opublikowane w pracy pod red. J. Gardawskiego *Rzemieślnicy i biznesmeni. Właściciele małych i średnich przedsiębiorstw prywatnych*. Autorami byli: J. Bartkowski, J. Czarzasty, W. Dąbala, J. Gardawski, Cz. Kliszko, J. Męcina, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013.

² Wyniki zostały opublikowane w pracy: J. Gardawski, *Powracająca klasa. Przedsiębiorcy prywatni III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2000.

³ W. Wesołowski, *Procesy klasotwórcze w teoretycznej perspektywie*, [w:] A. Sułek, J. Styk (red.), *Ludzie i instytucje. Staranie się ładu społecznego*, dz. cyt.

⁴ Za M. Nawojczyk, *Przedsiębiorczość. O trudnościach aplikacji teorii*, Nomos, Kraków 2009, s. 134.

⁵ H. Domański, *Na progu konwergencji. Stratyfikacja społeczna w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, dz. cyt., s. 26.

⁶ J. Czarzasty, *Kultura organizacyjna małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, [w:] J. Gardawski (red.), *Rzemieślnicy i biznesmeni. Właściciele małych i średnich przedsiębiorstw prywatnych*, dz. cyt. s. 345.

⁷ S. Ossowski, *Struktura społeczna w społecznej świadomości*, Dzieła t. V, PWN, Warszawa 1968, s. 200–201.

⁸ Szerzej na ten temat J. Gardawski, *Część I. Struktura*, [w:] *Polacy pracujący a kryzys fordyzmu*, J. Gardawski (red.), *Scholar, Warszawa 2009, a także pod red. J. Gardawskiego Rzemieślnicy i biznesmeni. Właściciele małych i średnich przedsiębiorstw prywatnych*, dz. cyt.

⁹ F. Devine, M. Savage, *Conclusion: Reneving Class Analysis*, [w:] R. Crompton, F. Devine, M. Savage, J. Scott (eds.), *Reneving Class Analysis*, Balckwell, Oxford 2000, str. 195.

¹⁰ M. Savage, *Class Analysis and Social Transformation*, Open University Press, Buckingham 2000, str. 115. Cytuję za Wendy Bottero, *Stratification: Social division and inequality*, Routledge, London 2005, s. 140.

¹¹ M. Gdula, P. Sadura (red.), *Style życia i porządek klasowy w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

Przy braku chociażby jednej ze stron dialogu społecznego traci on jakikolwiek sens. Wspólne zbojkotowanie przez związki zawodowe prac Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych stworzyło nową sytuację, w obliczu której wielu zadaje sobie pytanie: co dalej?



Dariusz Zalewski

Co widać w kryształowej kuli?

Perspektywy rozwoju dialogu społecznego w Polsce

Właśnie mija rok od czasu, kiedy przedstawiciele trzech central związkowych solidarnie zbojkotowali posiedzenia Trójstronnej Komisji i solidarnie w swoim bojkocie trwają. Uważnych obserwatorów życia społecznego taka sytuacja niczym specjalnie nie zaskakuje, gdyż niektóre centrale (OPZZ i NSZZ „Solidarność”) w przeszłości ogłaszały już bojkot prac Komisji, choć nigdy wcześniej nie zdarzyło się, aby uczyniły to wszystkie jednocześnie. Jeśli mielibyśmy szukać jakichś nowych elementów zaistniałej sytuacji, to raczej nie w akcie odmowy dalszej kooperacji na forum Komisji, ale w konsekwencjach solidarnego bojkotu przez jedną ze stron dialogu, bez której dialog społeczny, nawet pozorowany, traci jakikolwiek sens.

Powaga sytuacji polega na tym, że Trójstronna Komisja straciła swój pozór, a gra pozorów, wbrew obiegowym opiniom, ma zna-

czenie (D. Zalewski, 2011). Poniższy tekst zawiera zarys przyczyn obecnej sytuacji oraz krótki komentarz do sformułowanych przez związki zawodowe propozycji wyjścia z impasu. W tekście pominięto rolę organizacji pracodawców bynajmniej nie dlatego, aby była ona marginalna, bo tak nie jest, ale dlatego, że związki zawodowe w bieżącym konflikcie swoje roszczenia wysyłają głównie do strony rządowej.

O słabości związków zawodowych, znaczeniu gry pozorów i urzekającym pięknem fasady. Dialog społeczny można analizować z różnych perspektyw teoretycznych. Można sięgnąć np. do teorii wymiany, kładąc nacisk na ekwiwalentność zasobów, którymi uczestnicy dialogu się wymieniają. Taka sytuacja miała istotnie miejsce w okresie tzw. gospodarki fordowskiej, kiedy silne związki zawodowe dysponowały znacznymi możliwościami mobilizowania salariatatu, aby przeciwstawić się polityce rządu. Jedną z charakterystycznych cech przejścia od modelu fordowskiego do postfordowskiego jest utrata przez związki zawodowe znaczenia, choć musimy pamiętać, że mamy do czynienia z przestrzennym zróżnicowaniem w tym zakresie (w krajach skandynawskich związki zawodowe wciąż pozostają relatywnie silne). Niewątpliwie po 1989 r. w Polsce

proces osłabienia związków zawodowych, czy szerzej deunionizacji pracobiorców, odcisnął się wyraźnym piętnem na stosunkach pracy i dialogu społecznym. Paradoks przemian społeczno-gospodarczych polegał na tym, że kiedy związki zawodowe były relatywnie silne (początek lat 90.) i mogły skutecznie blokować niekorzystne dla świata pracy propozycje zmian, to ich siła była potrzebna do legitymizowania reform (i należy dodać, że związki zawodowe takiego legitymizującego wsparcia ówczesnym reformatorom udzieliły). Kiedy zaś potrzebna była stanowcza reakcja organizacji świata pracy, chociażby w obronie likwidowanych miejsc pracy, związki zawodowe były zbyt słabe i podzielone, aby skutecznie moderować procesy gospodarczej transformacji¹.

Uruchomienie reform gospodarczych, z prywatyzacją w tle, osłabiło siłę związków zawodowych, choć nie były to jedyne czynniki. Musimy pamiętać, że kiedy Polska wchodziła na drogę transformacyjnych przemian, w Europie Zachodniej mówiono już o zdeorganizowanym kapitalizmie (S. Lash, J. Urry, 1987), a R. Dahrendorf pisał o trwałym bezrobociu i rysujących się nowych podziałach na „lepiej i gorzej zatrudnionych” (Dahrendorf, 1993). Czasowa koincydencja zmian zachodzących w Europie Zachodniej, do której w myśl sztandarowego hasła transformacji mieliśmy zmierzać, z procesem transformacji w Polsce sprawiła, że stosunkowo łatwo zaakceptowano logikę „dojrzałego kapitalizmu” ery globalizacji, który nie tylko narzucił krajom półperyferyjnym własne reguły gry rynkowej, ale także mógł dokonać penetracji kapitałowej (J. Staniszkis, 2003). Systematycz-

ne badania prowadzone przez zespół J. Gardawskiego dotyczące ekonomicznej świadomości pracobiorców pokazują, że w Polsce istniały sprzyjające warunki do wprowadzenia zasad zdeorganizowanego kapitalizmu, który w opisie wielu decydentów i ekonomistów główne-

Po 1994 r. pamięć o bolesnej przeszłości była czynnikiem uniemożliwiającym konsensualne rozwiązywanie bieżących problemów w stosunkach pracy, gdyż w ideologiczno-polityczne podziały z okresu PRL uwikłane były także dwie największe centrale związkowe. Mniej lub bardziej otwarte wspieranie przez owe centrale określonych partii politycznych oznaczało, że każda z nich ponosiła koszty politycznego zaangażowania, tracąc na znaczeniu jako wyraziciel interesów pracowniczych. Ten stan z różną intensywnością i w różnych konfiguracjach politycznych trwał mniej więcej do 2007 r. i był jedną z przyczyn klęski ruchu związkowego.

go nurtu nie miał alternatywy, gdyż podstawowy wybór modelu gospodarczego przedstawiano jako zero-jedynkowy (socjalizm versus kapitalizm), całkowicie pomijając kwestię różnorodności kapitalizmu². Według J. Gardawskiego podstawowym rysem zachowań pracobiorców było tzw. przyzwolenie ograniczone (J. Gardawski, 1996), które oznaczało akceptację zasad rynku o tyle, o ile nie zagrażały one ich egzystencjalnej stabilności wyznaczonej głównie przez pewność zatrudnienia. W „przyzwoleniu ograniczonym” zawarty był wyraźny resentyment do „gospodarki niedoborów” i świeża pamięć o absurdach socjalistycznego modelu gospodarowania składających się na marną jakość życia, zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i zbiorowym. To, co z jednej strony ułatwiło reformy, z drugiej stanowiło dogodną okoliczność przejścia do modelu postfordowskiego, ze wszystkimi negatywnymi konsekwencjami dla organizacji świata pracy.

Trójstronna Komisja rozpoczęła swoją działalność w okresie (1994 r.), w którym występowały pewne okoliczności

sprzyjające instytucjonalizacji dialogu społecznego. Podstawową taką okolicznością był fakt sprawowania władzy przez ugrupowanie postkomunistyczne, którego mandat pochodzący z wyborów parlamentarnych w 1993 r. był dość słaby (postkomuniści uzyskali 20,41 proc. głosów przy 52 proc. frekwencji), ale, co ważniej-

sze, świeża była społeczna pamięć o rozmaitych patologiach okresu PRL, za które pełną odpowiedzialność ponosiła partia komunistyczna, a której sukcesorem był rządzący od 1993 r. Sojusz Lewicy Demokratycznej. Brzemień przeszłości stanowiło jeden z czynników osłabiających ówczesną władzę poszukującą sposobów na społeczną legitymizację, którą mogłaby zapewnić Trójstronna Komisja. Z drugiej wszakże strony pamięć o bolesnej przeszłości była czynnikiem uniemożliwiającym konsensualne rozwiązywanie bieżących problemów w stosunkach pracy, gdyż w ideologiczno-polityczne podziały z okresu PRL uwikłane były także dwie największe centrale związkowe. Mniej lub bardziej otwarte wspieranie przez owe centrale określonych partii politycznych oznaczało, że każda z nich ponosiła koszty politycznego zaangażowania, tracąc na znaczeniu jako wyraziści interesów pracowniczych. Ten stan z różną intensywnością i w różnych konfiguracjach politycznych trwał mniej więcej do 2007 r. i był jedną z przyczyn klęski ruchu związkowego (D. Ost, 2007). W polskich realiach słabość władzy i związków zawodowych nie przełożyła się na pogłębianie dialogu społecznego, a była okolicznością towarzyszącą grze pozorów i podtrzymywaniu fasadowości Trójstronnej Komisji, o czym zdecydowały przede wszystkim historyczne resentymenty.

Sytuacja znacząco zmieniła się w 2007 r. po wygraniu wyborów przez Platformę Obywatelską. Zwycięska partia oficjalnie zdystansowała się od związków zawodowych, a liderzy związkowi zadeklarowali rozbrat z polityką i dbałość o interesy pracobiorców. Po raz pierwszy od początku transformacji zwycięska partia nie zawdzięczała w jakimkolwiek stopniu swojego sukcesu poparciu ze strony jakiegokolwiek centrali związkowej. Równowaga słabości została zachwiana, gdyż związki nadal pozostają słabe, a władza wzmocniła się, czerpiąc swoją siłę ze słabości opozycji i braku jakichkolwiek zobowiązań wobec ruchu związkowego. W takiej sytuacji, kiedy źródła legitymizacji władzy znajdują się poza konfiguracją interesów reprezentowanych przez liderów związkowych, podtrzymywanie pozorów dialogu społecznego i fasady Trójstronnej Komisji jest najlepszą

dla władzy strategią działania. Tylko wyjątkowe okoliczności, np. kryzys gospodarczy, mogłyby ten stan pozorów zmienić, co zresztą miało miejsce w 2009 r. przy okazji uchwalania tzw. ustawy antykryzysowej, potwierdzając tym samym trafność analiz Baccera i Limy uwzględniających znaczenie czynnika kryzysu (L. Baccero, Sang-Hoon Lim, 2008). Nierównowaga sił w pozorowanym dialogu społecznym od lat jest przedmiotem zainteresowania badaczy, a D. Ost skłoniła do sformułowania w 2011 r. rekomendacji, aby związki zawodowe opuściły instytucje dialogu, odmawiając tym samym udziału w „iluzorycznym korporatyzmie” (D. Ost, 2011), co zresztą stało się dwa lata później. Pozór i fasada straciły swój powab, co nie oznacza, że wszystkie strony rychło wrócą do dialogu społecznego.

Jakie perspektywy dialogu? Jedną z reakcji na bieżący kryzys dialogu społecznego są propozycje zmian w formule Trójstronnej Komisji zgłaszane przez przedstawicieli central związkowych. Wśród nich pojawiają się m.in. takie, jak: zastąpienie Komisji Radą Dialogu Społecznego, uniezależnienie Komisji od Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, rotacyjność przewodniczącego Komisji, finansowa autonomia, nadanie uprawnienia Komisji (ewentualnie Radzie Dialogu Społecznego) do inicjatywy legislacyjnej, zmiana zasad reprezentatywności partnerów społecznych, zmiana zasad zaangażowania i finansowania ekspertów. Każda z tych propozycji wymaga odrębnego i szczegółowego omówienia i nie należy ich traktować jako elementów jednego pakietu. Warto sformułować kilka ocen ogólnych, które należy traktować jako głos w dyskusji toczony poza forum dialogu społecznego.

Podstawowe pytanie, na jakie należy odpowiedzieć, brzmi następująco: czy proponowane zmiany mogą przyczynić się do przełamania bieżącego impasu? Posiłkując się dorobkiem teorii gier, moja odpowiedź jest negatywna, pod warunkiem oczywiście, że nie zajdą żadne wyjątkowe okoliczności (np. nasilenie się kryzysu gospodarczego). Przyjmując, że mamy trzy możliwe strategie działania: A – rzeczywisty dialog społeczny, B – pozorowany dialog

społeczny oraz C – brak dialogu, to kolejność preferencji władzy wygląda następująco: B, C i A. Taki układ preferencji wynika z prostej analizy bieżącej sytuacji, a mianowicie władza nie ma żadnego interesu w tym, aby cokolwiek ze związkami zawodowymi negocjować, gdyż w zasadzie każdą propozycję zmiany jest w stanie przeforsować w parlamencie (casus zmiany wieku emerytalnego jest najlepszym tego dowodem) i nie niesie to żadnych poważniejszych skutków dla stabilności porządku społeczno-politycznego. Preferowanie B nad C wynika stąd, że obecnie władza nie ponosi żadnych kosztów realizacji takiej strategii, a związki zawodowe stawiane są w pozycji żyrenta rozmaitych rozwiązań, które władza uznaje za korzystne. Dla związków zawodowych kolejność preferencji jest odmienna: najbardziej preferowane jest A, później C i B. Odrzucenie przez związki zawodowe strategii B i przyjęcie strategii C oznacza koniec pozorowanego dialogu społecznego, co wcale nie otwiera drogi do realizacji pożądanej strategii A.

Teraz należałoby odpowiedzieć na pytanie: dlaczego proponowane przez związki zawodowe zmiany raczej nie przyczynią się do przełamania bieżącego impasu? Odpowiedź wydaje się prosta – podstawowe źródła kryzysu nie leżą w takiej czy innej formule Trójstronnej Komisji, a na zewnątrz niej, a mianowicie w określonej konfiguracji sił między władzą, pracodawcami i związkami zawodowymi. Dopóki układ nierównowagi sił będzie trwał, a strony nie będą potrzebowały siebie nawzajem, bieżący impas będzie się utrwał. Czy to oznacza, że należy zaniechać zgłaszania propozycji zmian w formule dialogu społecznego? Oczywiście, że nie, gdyż, po pierwsze, układ sił jest zmienny, a po drugie należy w miarę elastycznie dostosowywać formułę dialogu do zmieniających się w czasie okoliczności zewnętrznych. Takie zmiany, jak pouczają inkrementaliści, znacznie lepiej jest przeprowadzać

w sposób stopniowy, choć należy rozumieć intencje liderów central związkowych, którzy próbują propozycją radykalnej zmiany zwrócić uwagę na bieżący kryzys negocyjacyjny.

Odnosząc się pokrótce do proponowanych zmian, należy odpowiedzieć na kolejne pytanie, a mianowicie: które z nich mogą sprzyjać zmniejszeniu nierównowagi sił między stronami dialogu? Propozycję zastąpienia Komisji Trójstronnej przez Radę Dialogu Społecznego mam za wtórną i raczej zbyteczną, gdyż skuteczność dialogowania jest funkcją raczej instytucjonalnej ciągłości niż gwałtownej zmiany, co miałyby symbolizować nowa nazwa. Nie każda oczywiście ciągłość sprzyja skuteczności

Podstawowe źródła kryzysu nie leżą w takiej czy innej formule Trójstronnej Komisji, ale na zewnątrz niej, a mianowicie w określonej konfiguracji sił między władzą, pracodawcami i związkami zawodowymi. Dopóki układ nierównowagi sił będzie trwał, a strony nie będą potrzebowały siebie nawzajem, bieżący impas będzie się utrwał.

konsensualnego rozwiązywania problemów, ale każda radykalna zmiana niesie ze sobą ryzyko pojawienia się nowych problemów. Godną poważnego namysłu jest propozycja rotacyjnego przewodniczenia Komisji, gdyż w sferze symbolicznej zrównuje status partnerów społecznych, co jest przecież zgodne z ideą dialogu społecznego. Inną wartą rozważenia propozycją jest stworzenie zaplecza eksperckiego dla Komisji tak, aby propozycje partnerów społecznych były konfrontowane z argumentami mającymi status naukowy. Nie należy mieć oczywiście złudzeń,

że eksperci Komisji będą zawsze zgodni w swoich opiniach, reprezentując „czysty interes nauki” utożsamiany z dobrem wspólnym. Niemniej jednak może to być funkcjonalnie ważny filtr dla zgłaszanych przez partnerów społecznych propozycji rozwiązań legitymizujący Komisję jako miejsce ucierania zbiorowego konsensusu. Ekspert Komisji nie mogliby być wynagradzani ze środków organizacji partnerów społecznych (inaczej niż eksperci reprezentujący strony dialogu), a koszt ich funkcjonowania powinien być wpisany w ogólny budżet Komisji. Skłaniałbym się ku rozwiązaniu afiliowania ekspertów przy Komisji tak, aby uczestniczyli oni w dialogu społecznym, nie

ograniczając się do pisania „z zewnątrz” zamykanych ekspertyz.

Wśród propozycji mających na celu wzmocnienie pozycji Komisji pojawiły się takie, jak prawo do (pośredniej) inicjatywy ustawodawczej czy też opiniowanie przez partnerów społecznych projektów ustaw z obszaru dialogu społecznego. Te propozycje wydają się być najbardziej kontrowersyjne. Artykuł 118 Konstytucji RP w sposób jednoznaczny definiuje podmioty, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza, i nie zawiera takiej kategorii prawnej jak „pośrednia inicjatywa ustawodawcza”. Wszelkie zmiany w tym zakresie wymagałyby zatem nowelizacji Konstytucji, o ile oczywiście byłoby to merytorycznie uzasadnione. N. Bobbio pisał przed laty o złamanym obietnicach demokracji przedstawicielskiej, wskazując na procesy oligarchizacji życia społecznego. W tym kontekście zauważył, że mandat do negocjowania określonych wskaźników polityki makroekonomicznej przez przedstawicieli organizacji pracodawców i związków zawodowych nie pochodzi z powszechnych wyborów (N. Bobbio, 1987). Udzielenie inicjatywy ustawodawczej partnerom społecznym wpisywałoby się w proces uprzywilejowania organizacji, które nie posiadają demokratycznego mandatu do inicjowania zmian porządku prawnego. Ponadto art. 118 Konstytucji stwarza pośrednio związkom zawodowym możliwość wnoszenia projektów ustaw do Sejmu, gdyż wyraźnie stwierdza, że taki przywilej przysługuje co najmniej 100 tys. obywateli mającym prawo wyborcze. Postulat obowiązkowego opiniowania określonych projektów ustaw narażony jest na podobne jak powyżej sformułowane argumenty krytyczne.

Kilka słów zakończenia. Szansa na instytucjonalizację dialogu społecznego wynikająca ze względnej równowagi słabości stron została zaprzepaszczone przy wydatnym udziale central związkowych kierujących się historycznymi resentymentami. Sytuacja znacząco zmieniła się po 2007 r., kiedy ukonstytuował się układ nierównowagi sił, a liderzy związkowi zapowiedzieli powrót do tradycyjnych funkcji, tj. obrony salariat. Wspólne zblokowanie prac Trój-

stronnej Komisji stworzyło nową sytuację, gdyż oznaczało zakończenie pozorowanego dialogu społecznego na jej forum. Propozycje zmian formuły dialogu społecznego przedstawione przez trzy centrale związkowe są próbą wyjścia z bieżącego impasu, ale szanse na ich zrealizowanie są w obecnym układzie sił raczej niewielkie. Nie oznacza to, że należy takich prób zaniechać, choć większe szanse powodzenia wydają się mieć reformy umiarkowane w myśl inkrementalnego założenia „muddling through”. ■

- ¹ Brak skutecznej reakcji na zachodzące procesy w gospodarce ze strony związków zawodowych miał też miejsce w okresie ich relatywnej siły. „Zmroziła” mnie informacja publicznie przekazana na jednym ze spotkań przez Zbigniewa Bujaka, że jego macierzysty zakład „Ursus” został zlikwidowany, gdyż uparł się jeden z wpływowych urzędników, że tak musi się stać. Jeśli Zbigniew Bujak dobrze odwzorowuje realia, to ta sytuacja pokazuje ogrom nieodpowiedzialności urzędniczej na początku przemian ustrojowych i brak instytucjonalnych mechanizmów kontroli, których częścią powinny być także związki zawodowe.
- ² Pierwsze solidne opracowanie w języku polskim poświęcone różnorodności kapitalizmu pojawiło się dopiero w 2004 r. Zob. M. Federowicz, *Różnorodność kapitalizmu. Instytucjonalizm i doświadczenie zmiany ustrojowej po komunizmie*, Wyd. IFiS PAN, Warszawa 2004.

BIBLIOGRAFIA:

1. Baccero L., Sang-Hoon Lim, *Pakty społeczne jako koalicje „słabych” i „umiarkowanych”: Irlandia, Włochy i Korea Południowa*, „Dialog” 2008, nr 3 i 4, MPiPS, Warszawa.
2. Bobbio N., *The Future of Democracy. A Defence of the Rules of the Game*, University of Minnesota Press, Minneapolis 1987.
3. Dahrendorf R., *Nowoczesny konflikt społeczny. Esej o polityce wolności*, Czytelnik, Warszawa 1993.
4. Federowicz M., *Różnorodność kapitalizmu. Instytucjonalizm i doświadczenie zmiany ustrojowej po komunizmie*, Wyd. IFiS PAN, Warszawa 2004.
5. Gardawski J., *Przyzwolenie ograniczone. Robotnicy wobec rynku i demokracji*, Wyd. Naukowe PWN, Friedrich Ebert Stiftung, Warszawa 1996.
6. Lash S., Urry J., *The End of Organized Capitalism*, Polity Press, Cambridge 1987.
7. Ost D., *Kłęska Solidarności. Gniew i polityka w postkomunistycznej Europie*, Wydawnictwo Muza, Warszawa 2007.
8. Ost D., „Illusory Corporatism” Ten Years Later, [w:] J. Gardawski (red.), „Warsaw Forum of Economic Sociology”, nr 1 (3), SGH, Warsaw 2011.
9. Staniszkis J., *Władza globalizacji*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2003.
10. Zalewski D., *Facts and Artifacts of Social Dialogue*, [w:] J. Gardawski (red.), „Warsaw Forum of Economic Sociology”, nr 1 (3), SGH, Warsaw 2011.

Demografia to lustro, w którym odbijają się skutki szerszych procesów ekonomicznych i społecznych – jest nas coraz mniej, jesteśmy coraz starsi, zmienia się też model rodziny i rynek pracy



Dorota Głogosz

Wpływ demografii na rynek pracy i rodzinę

Sytuację demograficzną w kraju i w regionach kształtują czynniki demograficzne będące konsekwencją procesów ludnościowych zachodzących w latach wcześniejszych, jak również aktualne uwarunkowania społeczno-ekonomiczne. Współczesne procesy demograficzne są istotnym wyznacznikiem nie tylko przy określaniu priorytetów polityki ludnościowej Polski, ale też odgrywają znaczącą rolę jako punkt odniesienia w procesie kształtowania całej szeroko rozumianej polityki społecznej, a zwłaszcza polityki zatrudnienia i polityki rodzinnej.

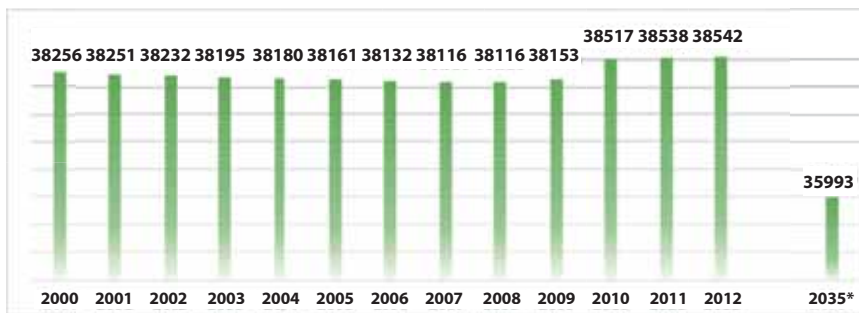
Z jednej strony zmiany w liczbie i strukturze wieku ludności dyktują np. konieczność przewidywania skutków tych procesów dla rynku pracy i sytuacji rodzin, a z drugiej strony warunki pracy czy sytuacja ekonomiczna rodzin istotnie wpływają np. na wskaźniki aktywności zawodowej czy na decyzje prokreacyjne.

Jest nas coraz mniej. Według danych z Narodowego Spisu Powszechnego (NSP) przeprowadzonego w 2011 r., w Polsce mieszkało 38,3 mln osób. W porównaniu z rokiem 2002 (poprzedni NSP) liczba mieszkańców naszego kraju wzrosła o ok. 312 tys. w stosunku do 2010 r. W kolejnym roku wzrost spowodowany zarówno różnicą urodzeń i zgonów, jak i migracjami wyniósł 36 tys., ale do końca 2012 r. wzrósł już tylko o 4 tys.¹.

Polska po raz kolejny, podobnie jak to miało miejsce w latach 1997–2007, wkracza w okres depopulacji. Zdaniem demografów skupionych w Rządowej Radzie Ludnościowej tym razem spadek liczby mieszkańców będzie już miał „charakter trwałej tendencji”.

Zmiany (przyrost lub ubytek naturalny) ludności w Polsce w sposób widoczny pokazują oddziaływanie każdego kolejnego wyżu demograficznego. Według prognoz GUS przygotowanych na lata 2008–2035 liczba ludności Polski zmaleje do niespełna 36 mln w 2035 r. Największy ubytek ludności będzie miał miejsce w ostatnim dziesięcioleciu analizowanego okresu (2026–2035), ale w całym okresie objętym prognozą proces ten będzie dotyczył głównie mniejszych miast. Udział ludności miejskiej wśród ogółu mieszkańców kraju zmaleje z 61 proc. do 58,9 proc. Przyrastać będzie jednak – przynajmniej w pierwszym okresie prognozy liczba mieszkań-

WYKRES 1. Liczba mieszkańców Polski (w tys.)



* prognoza

Źródło: Roczniki Demograficzne GUS.

ców dużych aglomeracji (Warszawy, Trójmiasta, Poznania, aglomeracji bydgosko-toruńskiej, Wrocławia i Krakowa), w których osiedla się ludność migrująca z innych terenów.

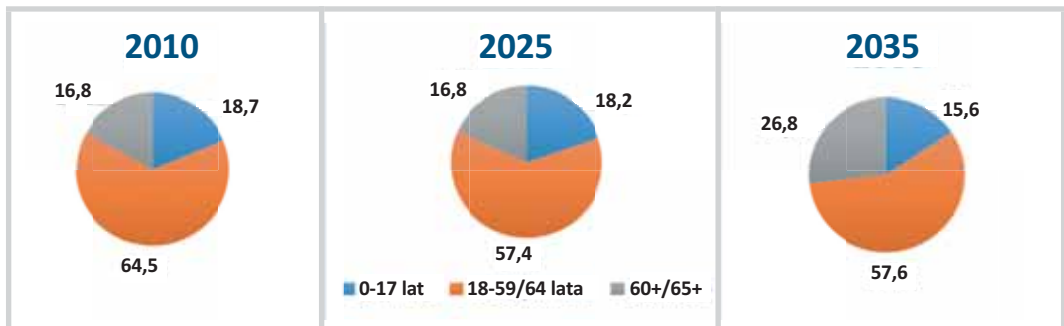
Liczba urodzeń w Polsce była coraz mniejsza od 1983 r. Odwrócenie tej tendencji obserwuje się dopiero w latach 2004–2008. Kolejne przynoszą nie tylko wygaszenie, ale niemal zanik tego trendu wzrostowego. Depopulacja to proces, który jest już wyraźnie odczuwany w różnych regionach kraju. W najszybszym tempie maleje liczba mieszkańców województw: opolskiego, łódzkiego, śląskiego, świętokrzyskiego, lubelskiego i podlaskiego. Przykładowo w województwie opolskim corocznie ubywa ponad 40 tys. mieszkańców, czyli średniej wielkości miasto. W takiej sytuacji nie dziwi pomysł utworzenia na Opolszczyźnie Specjalnej Strefy Demograficznej – obszaru o szczególnych zasadach funkcjonowania instytucji publicznych i prywatnych, określonych w celu zatrzymania i przyciągnięcia do tego regionu młodych ludzi².

Jesteśmy coraz starsi. Malejąca liczba ludności to nie jedyny problem demograficzny Polski. Nie mniej niepokojący jest kierunek zmian zachodzących w strukturze ludności według wieku – proces starzenia się ludności. Oznacza to, że wśród ludności ogółem będzie miał miejsce dalszy wzrost udziału osób w wieku poprodukcyjnym (60/65 lat i więcej), przy jednoczesnym zmniejszaniu się udziału dzieci w wieku 0–14 lat³.

W okresie między rokiem 2008 a 2035 liczba ludności w wieku 75 lat i więcej wzrośnie niemal 2-krotnie: z 2449,1 tys. do 4493,9 tys., a jej udział w całej populacji z 6,4 proc. do 12,5 proc.

Średni wiek statystycznego mieszkańca Polski w 2011 r. (mediana wieku) wyniósł 38,1 lat. Kobiety są starsze – wiek środkowy kobiet wyniósł 40 lat, a dla mężczyzn 36,4 lat. Natomiast w roku 2035 liczba ludności w wieku poprodukcyjnym zbliży się do liczby ludności w wieku produkcyjnym, która zmniejsza się od 2012 r. Tzw. obciążenie demograficzne ludno-

WYKRES 2. Zmiany struktury wieku ludności Polski



Źródło: „Prognoza ludności Polski na lata 2008–2035”, GUS.

TABELA 1. Obciążenie demograficzne ludności Polski w wieku produkcyjnym ludnością w wieku nieprodukcyjnym w latach 2010–2035

WYSZCZEGÓLNIENIE	2010	2015	2020	2025	2030	2035
Ludność w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym	55	60	68	73	73	73
Ludność w wieku przedprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym	29	29	31	31	29	27
Ludność w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym	26	31	37	42	44	46

Źródło: Roczniki Demograficzne GUS.

ścią w wieku nieprodukcyjnym (współczynnik obciążenia demograficznego) w latach 2010–2035 wzrośnie z 55 do 74 na 100 osób ludności w wieku produkcyjnym.

Najniższy udział ludności w wieku przedprodukcyjnym występuje w województwach południowo-zachodniej i centralnej Polski: opolskie, śląskie, dolnośląskie, łódzkie, świętokrzyskie, a także w województwie zachodniopomorskim Są to więc regiony najstarsze. Natomiast regiony najmłodsze, o wysokim udziale grup najmłodszych, to województwa północne (warmińsko-mazurskie, pomorskie i pobliskie wielkopolskie) oraz południowo-wschodnie (podkarpackie, małopolskie). Z kolei największe problemy z obciążeniem demograficznym, czyli najniższy udział ludności w wieku produkcyjnym, występuje w województwach Polski wschodniej i centralnej: lubelskie, podlaskie, podkarpackie, a także w województwach świętokrzyskim, małopolskim, mazowieckim i łódzkim.

Zmiany w strukturze wieku ludności to m.in. rezultat coraz dłuższego okresu przeciętnego życia Polaków i Polek. Ten kierunek zmian zaznaczył się pozytywnie od początku transformacji systemowej.

TABELA 2. Przeciętne dalsze trwanie życia Polaków i Polek

Rok	Mężczyźni	Kobiety
1970	66,62	73,33
1980	66,01	74,44
1990	66,23	75,24
2000	69,74	78,00
2005	70,81	79,40
2010	72,10	80,59
2012	72,71	80,98

Źródło: Roczniki Demograficzne GUS.

Proces ten tłumaczony jest jako rezultat zmiany jakości życia, zmiany zachowań żywieniowych oraz zdrowszego trybu życia (np. moda na uprawianie sportu wśród ludności w różnym wieku). W latach 1990–2011 przeciętne dalsze trwanie życia w przypadku mężczyzn wzrosło o ponad 6 lat, a w przypadku kobiet – o ponad 5 lat. Korzystne zmiany nastąpiły po 1990 r. w długości życia mężczyzn w wieku produkcyjnym, których przeciętny okres życia wcześniej przez wiele lat ulegał skróceniu (np. w 1965 r. dla mężczyzn w wieku 45 lat przeciętne dalsze trwanie życia wynosiło 28,05 r., do 1990 r. zmniejszyło się do 26,04 r., a w latach 1990–2011 wzrosło o 4 lata). Co prawda zmniejszyła się umieralność wśród osób dorosłych i umieralność niemowląt, ale zmniejszyła się też liczba urodzeń żywych.

Rodzina się zmienia. Rodzina i dzieci to wartości utrzymujące się na czele hierarchii deklarowanych przez większość Polaków i Polek, także w przypadku młodego pokolenia. Znaczenie przypisywane szczęściu rodzinnemu wynika z doświadczeń wyniesionych z własnego domu i oceny, jaką wartość rodzina stanowiła dla ich rodziców.

Najpopularniejszy model życia rodzinnego w Polsce to rodzina mała (nuklearna), złożona z rodziców i dzieci. Znacznie rzadziej jest to szerszy krąg rodzinny, w skład którego wchodzi dziadkowie, rodzice i dzieci. Blisko co dziesiąty Polak i Polka reprezentuje jednoosobowe gospodarstwo domowe i tyle samo jest gospodarstw złożonych z dwojga małżonków nieposiadających dzieci⁴.

Zmieniają się formy życia rodzinnego, chociaż nadal podstawową formą jest małżeństwo z dziećmi. Liczba zawieranych ślubów jednak maleje, co jest zarówno wynikiem coraz mniej

licznych roczników Polek i Polaków, którzy takie związki mogliby zawierać (w wiek matrymonialny i prokreacyjny weszły roczniki urodzone w niżu demograficznym), jak i rezultatem zmian kulturowych. Decyzje o zawieraniu małżeństw, podobnie jak o urodzeniu pierwszego dziecka, są podejmowane coraz później. Tymczasem w takich „dojrzałych” związkach szanse na większą liczbę dzieci są nieduże, natomiast wzrasta prawdopodobieństwo nieposiadania dzieci w ogóle. Charakterystyczną cechą współczesnych zachowań demograficznych jest także ciągły wzrost odsetka urodzeń pozamałżeńskich. Od 1980 r. ich udział wśród wszystkich urodzeń zwiększył się ponad 3-krotnie.

Z badań opinii społecznej wynika, że w większości przypadków realizowany model rodziny jest zgodny z preferowanym. Dotyczy to jednak głównie rodzin składających się z małżonków z dzieckiem lub dziećmi. Natomiast wśród małżeństw nieposiadających dzieci obecna forma życia satysfakcjonuje jedynie niespełna co czwarte z nich, ponad połowa chciałaby powiększyć swoją rodzinę o potomstwo, a co piąta pragnęłaby stworzenia rodziny wielopokoleniowej, z dziadkami i dziećmi⁵. Postawom takim towarzyszy duże przyzwolenie społeczne na odkładanie przez młodych ludzi decyzji o zawarciu małżeństwa lub niezdecydowanie się przez nich na założenie rodziny.

Znacznie mniejsze jest przyzwolenie na życie „singli”, czyli osób, które świadomie decydują się na życie bez stałego partnera lub partnerki⁶. Badania CBOS wskazują, że w Polsce samotne życie (bez partnera) osób w wieku powyżej 25 lat⁷ to „etap przejściowy”, często narzucony okolicznościami życiowymi, a nie wybór. Badania tej zbiorowości wskazują bowiem, że są to osoby, które chciałyby jednak ustabilizować swoje życie i założyć własną rodzinę. Polskie społeczeństwo jest natomiast wyraźnie podzielone na pół, jeśli chodzi o opinie nt. konkubinatów. Najwięcej zwolenników związków niesformalizowanych jest – z przy czyn wydających się oczywistymi – wśród osób rozwiedzionych, które same najrzadziej decydują się na ponowne małżeństwo.

Posiadanie dzieci jest niemal powszechnie deklarowaną potrzebą młodych i dorosłych generacji. Ponad 80 proc. spośród tych osób, które nie mają jeszcze dzieci, chciałoby je mieć⁸. Najczęściej deklarowana jest chęć posiadania dwójki dzieci. Preferowana liczba potomstwa w znacznym stopniu odbiega jednak od faktycznie posiadanej. Co czwarta osoba z deklarujących chęć posiadania dzieci pozostaje bezdzietna, a w pozostałych przypadkach realizacja planów prokreacyjnych zatrzymuje się po urodzeniu jednego dziecka. W ostatnich 5 latach tendencja do ograniczania liczby dzieci staje się jednak słabsza. Od 1998 r. udział osób deklarujących brak chęci posiadania potomstwa w ogóle zmniejszył się z 4 proc. do 1 proc. w roku 2012. Wzrasta natomiast powoli liczba deklarujących chęć posiadania co najmniej trójki dzieci (z 19 proc. w roku 2000 do 23 proc. w roku 2012)⁹.

Fakt posiadania potomstwa, płeć, wiek, wykształcenie oraz stosunek do religii i Kościoła ma wpływ na około połowę zamierzeń prokreacyjnych dorosłych Polaków poniżej 40. roku życia. Czynniki, który najsilniej wpływa na postawy prokreacyjne, to posiadanie lub nieposiadanie (jeszcze) dzieci. Osoby, które nie mają dzieci, planują potomstwo w przyszłości z 8-krotnie większym prawdopodobieństwem niż te, które już je mają. Znacząca jest również rola płci. Prawdopodobieństwo, z jakim mężczyźni zakładają, że będą mieć dzieci, jest ponad 2-krotnie większe niż w przypadku kobiet. Wiek także wpływa na planowanie potomstwa. Im starsi są respondenci, tym rzadziej planują dziecko. Na postawy prokreacyjne oddziałuje również wykształcenie. W różnych grupach wieku plany dotyczące posiadania potomstwa najczęściej mają osoby z wyższym wykształceniem.

Mimo że prognozy wskazują na wzrost wskaźników płodności kobiet i na wsi, i w miastach, to jednak od 2011 r. przewidywana liczba urodzeń zmniejsza się i będzie się zmniejszać wskutek niekorzystnych zmian w strukturze wieku kobiet – coraz mniejszej liczby kobiet w wieku prokreacyjnym. Będzie więc coraz mniej potencjalnych matek.

Od początku lat 90. wraz z przemianami ustrojowymi i przeobrażeniami świadomości

wymi oraz ze zmianami w funkcjonowaniu rodziny intensywnie wzrasta w Polsce liczba rozwodów. Według danych GUS w roku 1991 orzeczono ich 33,8 tys., w 1995 r. – 38,1 tys., a w 2000 r. – 42,8 tys. Od tego czasu obserwujemy wzrost liczby postanowień sądu o rozpadzie małżeństwa – z 45,3 tys. w 2001 r. do 67,6 tys. w 2005 r. i 61,3 tys. w 2010 r. W 2011 r. orzeczono 64,6 tys. rozwodów, tj. o 5,4 proc. więcej niż rok wcześniej. Istotny wzrost liczby rozwodów w 2005 r. mógł w znaczącej mierze wynikać ze zmian rozwiązań legislacyjnych w sferze przyznawania świadczeń rodzinnych.

Dzietność a rynek pracy. W latach 1980–2003 liczba urodzeń zmniejszyła się. Najczęściej wskazywany powód tego procesu to w opinii ogółu Polaków i Polek¹⁰ lęk kobiet przed utratą pracy. Dodatkowo zwraca się uwagę na trudności z pogodzeniem pracy zawodowej i obowiązków domowych. Przyczyn spadku urodzeń upatruje się także w obawach przed obniżeniem materialnego poziomu życia oraz w aktywności zawodowej kobiet¹¹.

Dwa najczęściej wskazywane sposoby zwiększenia liczby urodzeń to pomoc dla młodych małżeństw w uzyskaniu mieszkania i pomoc w powrocie do pracy lub w znalezieniu zatrudnienia dla matek małych dzieci. Dwie trzecie badanych uważa, że w Polsce rodziłoby się więcej dzieci, gdyby kobiety mogły w łatwiejszy sposób pogodzić pracę zawodową z wychowaniem dzieci. Znacznie mniej liczna grupa jest zdania, że zwiększenie przyrostu naturalnego nastąpiłoby przede wszystkim w sytuacji, gdyby kobiety nie musiały pracować zawodowo, aby utrzymać rodzinę¹².

Sytuacja rodziców na rynku pracy kształtuje warunki rozwojowe dzieci. Z dostępnych danych wynika, że w latach 2006–2010 odsetek dzieci w wieku 0–17 lat w gospodarstwach domowych bez osób pracujących zmalał z 11,1 proc. do 8 proc. w latach 2008–2009 i nieznacznie wzrósł w roku 2010 – do 8,7 proc. W latach 2006–2011 w miastach zwiększyły się udziały urodzeń wśród matek z wykształceniem wyższym, natomiast w przypadku pozostałych typów wykształcenia odsetek ten malał.

Migracje. Polska jest krajem, w którym przy bardzo znaczącym odpływie ludności obserwowany jest również napływ obejmujący zarówno powracających emigrantów, jak i cudzoziemców poszukujących pracy w Polsce. Zdecydowana większość polskich emigrantów przebywa za granicą w związku z pracą, czyli z przyczyn ekonomicznych. Coraz częściej do migrujących za pracą dołączają też członkowie ich rodzin¹³.

TABELA 3. Ludność nieobecna w związku z wyjazdem za granicę na pobyt czasowy (w latach 2004–2011) według krajów przebywania – dane szacunkowe RRL

Rok	2002	2006	2010	2011
Liczba osób w tys.	786	1850	2000	2060

Źródło: „Sytuacja Demograficzna Polski 2011–2012”, RRL, GUS.

Określenie liczebności populacji Polaków przebywających poza granicami kraju jest obecnie zadaniem bardzo trudnym. Większość państw Unii Europejskiej zaprzestała prowadzenia ewidencji.

Wyjazd za granicę to m.in. czynnik dezintegracji małżeństw. Wskazuje na to znaczące zróżnicowanie współczynnika rozwodów i separacji w przeliczeniu na liczbę małżeństw zawartych w przekroju województw. Jego poziom jest wyższy w tych regionach, w których odpływ za granicę młodej generacji jest relatywnie większy w porównaniu z innymi.

Odrębną kwestią o charakterze demograficznym są imigracje, których główną przyczyną jest poszukiwanie pracy w naszym kraju. Napływ pracowników z zagranicy następuje pomimo bezrobocia. Z badania pracodawców przeprowadzonego w województwie opolskim wynika, że głównym powodem zatrudniania cudzoziemców jest brak dostępności polskich pracowników, którzy gotowi byłiby pracować za oferowaną płacę. Zapotrzebowanie na pracę cudzoziemców to głównie rezultat niedopasowania oferty edukacyjnej do prognoz popytu na kwalifikacje pracowników oraz niskiej mobilności zawodowej osób bezrobotnych.

Demografia jako lustro szerszych procesów. Podsumowując, należy zaznaczyć, że zjawiska i procesy demograficzne to „objaw”

zjawisk i procesów zachodzących w szeroko pojmowanym życiu społeczno-ekonomicznym. Dlatego, szukając sposobów np. na wyhamowanie negatywnych trendów w polityce ludnościowej, należy szeroko patrzeć na obszar, w którym powinny być podejmowane działania uzdrawiające. I tak np. kurczenie się zasobów pracy wymaga racjonalnego nimi gospodarowania. Można w tym celu próbować działań aktywizujących biernych zawodowo, w tym rodziców opiekujących się dziećmi i osoby starsze, często już na emeryturze. Zapewne potrzebne są tu rozwiązania z obszaru edukacji ustawicznej, pomagające wejść i utrzymać się na rynku pracy, jak i rozwiązania z zakresu organizacji pracy i czasu pracy pomagające równoważyć obowiązki zawodowe z życiem poza pracą. Ponieważ jednak zależeć nam powinno nie tylko na obecności kobiet na rynku pracy, ale także na wzroście dzietności, powinniśmy – jak się wydaje – brać pod uwagę także konieczność rozwoju pozarodzielskich form opieki nad osobami niesamodzielnymi (dziećmi, osobami niepełnosprawnymi, starszymi) i równoległe rozwój systemu urlopów dla rodziców. Ważną płaszczyzną działania jest też przeciwdziałanie praktykom dyskryminacji ze względu na wiek, płeć czy obowiązki rodzicielskie, co sprzyja partnerstwu między małżonkami w wypełnianiu funkcji rodzicielskich.

Starzenie się społeczeństwa to wyzwanie, którego łagodzenie wymaga m.in. zmian w systemie ubezpieczenia społecznego, ale też np. zmian świadomościowych, pozwalających obiektywnie patrzeć na możliwości i ograniczenia ludzi starszych. Starania o wzrost wskaźnika zawieranych małżeństw powinny przekładać się na działania np. związane z ułatwieniami w pozyskaniu przez ludzi młodych własnego mieszkania, związane ze wsparciem w tworzeniu warunków do ekonomicznej samodzielności rodzin, np. w drodze rozwiązań pomocnych przy zakładaniu własnej firmy, ale i przez działania ograniczające obszar working poor i zatrudnienia prekaryjnego. Podobnie jak emigracja spowodowana często trudnościami w znalezieniu pracy w Polsce, tak i powroty do kraju są poważnymi wyzwaniami dla polskiego rynku pracy. Powracający potrzebują chociażby do-

radztwa i wsparcia w ponownym wejściu na polski rynek pracy.

Każdy z demograficznych dylematów wymaga holistycznego podejścia. Niektórych problemów jednak nawet przy całościowym patrzeniu i systemowych rozwiązaniach nie udaje się rozwiązać, a jedynie złagodzić czy wyhamować tempo negatywnych zmian. Tym bardziej warto podkreślić, że demografia to przede wszystkim „lustró”, w którym odbijają się skutki szerszych procesów ekonomicznych i społecznych. Ich wyeliminowanie nie powinno być celem samym w sobie. Rozwiązanie problemów możliwe jest bowiem tylko wówczas, gdy eliminujemy ich przyczyny, nie skutki. ■

¹ Trend wzrostowy dotyczył większości krajów Unii Europejskiej¹, spadek dotyczy Bułgarii, Estonii, Grecji, Litwy, Łotwy, Węgier, Portugalii, Rumunii i Chorwacji, ale zasadnicze zmiany struktury wieku ludności dotyczą już wszystkich państw unijnych.

² www.ssd.opolskie.pl

³ *Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011,(2013)*, GUS, Warszawa.

⁴ Wg badań CBOS bazujących na deklaracjach badanych małżeństwo z dziećmi to 50 proc. rodzin, szersza rodzina wielopokoleniowa to ok. 21 proc. Taki też udział mają małżeństwa bez dzieci. Natomiast heterogeniczne związki partnerskie stanowią 6 proc., samotni rodzice 2 proc. i 3 proc. pozostałe formy związków. Por.: *Nie ma jak rodzina* – komunikat z badań CBOS, BS/40/2008, Warszawa, marzec 2008.

⁵ *Potrzeby prokreacyjne oraz preferowany i realizowany model rodziny* – komunikat z badań CBOS, BS/52/2006.

⁶ *Kontrowersje wokół różnych zjawisk dotyczących życia małżeńskiego i rodzinnego* – komunikat z badań CBOS, BS/54/2008, Warszawa 2008 oraz *Potrzeby prokreacyjne oraz preferowany i realizowany model rodziny* – komunikat z badań CBOS, BS/61/2012.

⁷ Wg statystyk GUS jest to zbiorowość licząca ok. 5 mln osób i z roku na rok coraz liczniejsza.

⁸ Dyczewski L. (2007) (red.), *Małżeństwo i rodzina w nowoczesnym społeczeństwie*, Wyd. KUL, Lublin; *Nie ma jak rodzina* – komunikat z badań CBOS, BS/40/2008, Warszawa, marzec 2008 oraz *Potrzeby prokreacyjne oraz preferowany i realizowany model rodziny* – komunikat z badań CBOS, BS/61/2012, Warszawa, maj 2012.

⁹ *Potrzeby prokreacyjne oraz ...* op. cit., s. 2, rys. 1.

¹⁰ Odpowiadali ogółem dorośli mieszkańcy Polski – bez kryterium wieku.

¹¹ *Polityka państwa wobec rodziny oraz dyskryminacja w miejscu pracy kobiet w ciąży i matek małych dzieci* – komunikat z badań CBOS, BS/38/2006, Warszawa, marzec 2006.

¹² Tamże.

¹³ *Migracje zagraniczne a polityka rodzinna*, [w:] „Biuletyn RPO-Materiały” nr 66, Rzecznik Praw Obywatelskich, Warszawa, czerwiec 2009, ss. 7, 15, 23, 25, 29.

Na początku transformacji zaufanie społeczne do związków zawodowych w państwach Grupy Wyszehradzkiej dawało im możliwość wpływu na strukturę stosunków pracy. Stworzono również sprzyjający klimat instytucjonalny dla kształtowania poprawnych relacji między partnerami społecznymi. Potencjał ten okazał się jednak zbyt mały w starciu z narracją presji wolnego rynku i światowej konkurencji



Rafał Towalski

Stosunki pracy w Europie Środkowej. Niewykorzystany potencjał

Rozszerzenie Unii Europejskiej przyczyniło się do zwiększenia różnorodności systemów stosunków przemysłowych¹ w zjednoczonej Europie. Dość powszechny jest zarazem pogląd, że stosunki przemysłowe w krajach Europy Środkowej i Wschodniej na tle krajów „starej piętnastki” charakteryzuje słabość ruchu związkowego, niechęć pracodawców do zrzeszania się, mimikra ponadzakładowych rokowań zbiorowych, znacząca rola państwa w partnerstwie społecznym oraz niezadawalająca pozycja trójstronności w kształtowaniu dialogu społecznego.

W ujęciu historycznym stosunki przemysłowe oraz ich wkład w rozwój ekonomiczny i dobrobyt państw Europy Zachodniej opierały się na przynajmniej jednym z czterech filarów:

- silni i odpowiednio umocowani partnerzy społeczni (przede wszystkim związki zawodowe),

- mechanizm kształtowania wynagrodzeń oparty na rokowaniach zbiorowych wyższego szczebla, tj. co najmniej na poziomie branży,
- przejrzyste i efektywne zasady prowadzenia wymiany informacji i konsultacji, a niekiedy wręcz współdecydowania na poziomie przedsiębiorstwa,
- praktyki trójstronnego kształtowania polityki społeczno-gospodarczej oraz zaangażowanie partnerów społecznych w negocjacje trójstronne.

Jeśli te cztery filary pozostają gwarantem zrównoważonego rozwoju społeczno-ekonomicznego, to stan stosunków przemysłowych w Europie Środkowej powinien budzić niepokój. W artykule prezentuję zmiany w systemach stosunków przemysłowych, które ukształtowały się w krajach Grupy Wyszehradzkiej, uwytklam jednocześnie wcześniej wymienione cztery wymiary.

Związki zawodowe – rola i bariery rozwoju. Silna pozycja i wzajemne uznanie reprezentantów pracowników i przedsiębiorców są warunkami koniecznymi do prawidłowego funkcjonowania dialogu społecznego. Prawne

uznanie stron, silna baza członkowska, zasoby organizacyjne niezbędne do prowadzenia negocjacji oraz stopień zrzeszenia są istotnymi składnikami dialogu społecznego wysokiej jakości.

Struktury związków zawodowych w analizowanych krajach są do siebie podobne. Zakładowe organizacje związkowe pozostają najważniejszym przedstawicielem pracobiorców na poziomie przedsiębiorstwa. Na ogół organizacje te są zrzeszone w dużych centralach ogólnokrajowych. Poza podobieństwami organizacyjnymi ruch związkowy w tej części Europy boryka się z podobnymi problemami. Najważniejszym z nich są kurczące się zasoby organizacyjne.

W Republice Czeskiej pod koniec 2011 r. do związków zawodowych należało w sumie ok. 16 proc. ogółu zatrudnionych². Dla porównania w 1990 r. członkami związków było 84 proc. pracujących, a w 2000 r. 24 proc. Choć trudno sobie wyobrazić, że nastąpił tak gwałtowny spadek poziomu uzwiązkowienia, to słabnące zainteresowanie uczestnictwem w związkach zawodowych ma charakter trwały.

Z roku na rok spada liczba członków również na Węgrzech. Według ostatnich danych Labour Force Survey pochodzących z 2009 r. tylko

12 proc. ogółu zatrudnionych należy do związków zawodowych. Pięć lat wcześniej było to prawie 17 proc. ogółu zatrudnionych, a w 2001 r. prawie 20 proc.

Na podstawie danych podawanych przez same organizacje i szacunków można stwierdzić, że ruch związkowy w Polsce liczy obecnie blisko 1,9 mln członków, co stanowi ok. 6 proc. dorosłej populacji, dając uzwiązkowienie na poziomie 12 proc. Oznacza to prawie 3-krotny

spadek w stosunku do poziomu uzwiązkowienia z początków transformacji³.

Z kolei na Słowacji zrzeszonych w związkach zawodowych jest ok. 16 proc. pracowników. Dla porównania w 2001 r. do organizacji związkowych należało prawie 35 proc. ogółu pracujących. W ocenie Ludovita Czirií do gwałtownego spadku poziomu uzwiązkowienia przyczynił się kryzys z 2008 r., wywołując falę masowych zwolnień pracowniczych. W latach 2008–2011 największa słowacka centrala związkowa straciła ponad 60 tys. członków⁴.

Wydaje się jednak, że to nie kryzys doprowadził do osłabienia ruchu związkowego w analizowanych krajach. Źródłem słabości związków zawodowych jest wiele. Wśród nich można wymienić: upolitycznienie ruchu związkowego, zmiany własnościowe gospodarki (prywatyzacja), anachroniczność oferty związkowej z punktu widzenia pracowników, a także kształt otoczenia prawnego, które sprawia, że trudno jest pozyskiwać i utrzymywać członków innych niż pracownicy najemni zatrudnieni na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony⁵.

W obecnej sytuacji związki zawodowe muszą sprostać dwóm wyzwaniom. Jednym z nich jest lepsza skuteczność

Struktury związków zawodowych w Polsce, Czechach, na Węgrzech i Słowacji są do siebie podobne. Zakładowe organizacje związkowe pozostają najważniejszym przedstawicielem pracobiorców na poziomie przedsiębiorstwa i na ogół są zrzeszone w dużych centralach ogólnokrajowych. Oprócz zbieżności strukturalnych ruch związkowy w tej części Europy boryka się z podobnymi problemami, z których najważniejszymi są kurczące się zasoby organizacyjne.

związków zawodowych w konkretnym działaniu, tym samym siła przebicia związków zawodowych, natomiast drugim – szanse zaistnienia organizacji związkowej w zakładzie pracy i możliwość skutecznego działania. Jeśli związki sprostają obu wyzwaniom wówczas zapewnią sobie zdolność utrzymywania niezbędnej równowagi interesów w społeczeństwie znajdującym się pod presją sił rynkowych.

Rokowania zbiorowe na szczeblu ponadzakładowym. Przewaga układowej regulacji ponadzakładowej nad regulacją zakładową w kształtowaniu prawa pracy jest dowodem na wysoki stopień centralizacji rokowań zbiorowych, który z kolei sprzyja wyrównywaniu różnic płacowych, osłabieniu presji strajkowej oraz może być narzędziem służącym przeciwdziałaniu bezrobociu. Decentralizacja zaś jest korzystna z punktu widzenia redukcji kosztów pracy i poprawy wydajności pracy. Wydaje się, że presja konkurencji globalnej oraz związane z nią czynniki efektywnościowe i kosztowe trwale zdecentralizowały system rokowań zbiorowych w krajach Grupy Wyszehradzkiej.

Jedynie na Słowacji ponadzakładowe układy zbiorowe pracy stały się ważnym źródłem prawa pracy. Jak wynika z danych Europejskiego Obserwatorium Stosunków Przemysłowych – EIRO, w 2010 r. układy zbiorowe wyższego szczebla obejmowały w tym kraju swoim zasięgiem prawie 40 proc. zatrudnionych. Mimo to nie brakuje pesymistów co do oceny ich efektywności. W opinii sceptyków zawartość układów ponadzakładowych ma charakter ogólnikowy, powtarzając przeważnie zapisy ustawowe, unikając tym samym wprowadzania unormowań właściwych dla danej branży⁶.

Słowaccy pracodawcy otwarcie krytykują negocjacje ponadzakładowe, używając argumentu o negatywnym wpływie regulacji układowych na konkurencyjność i elastyczność przedsiębiorstw⁷. Najwięcej wątpliwości budzi jednak klauzula generalizacji układu, czyli rozszerzenia postanowień układu na pracodawców z branży, którzy nie byli sygnatariuszami układu. Opór jest tym większy, że w ostatnim czasie słowacki rząd przyjął nowelizację ustawy o rokowaniach zbiorowych, wedle której rozszerzyć będzie można układ bez zgody pracodawcy⁸.

W innych krajach regionu negocjacje sektorowe praktycznie nie występują⁹. W Republice Czeskiej w 2012 r. 12 porozumień ponadzakładowych normowało warunki pracy

16 proc. ogółu zatrudnionych. Tu również najwięcej obaw pracodawców budzi obawa przed procedurą rozszerzenia. Obawa ta opiera się na dotychczasowych doświadczeniach. Tuż po nowelizacji prawa pracy, w 2006 r. i wprowadzeniu możliwości generalizacji układu została ona skrzętnie wykorzystana w trzech branżach: budownictwie, przemyśle ceramicznym i przemyśle tekstylnym. W budownictwie porozumienie branżowe przed zastosowaniem procedury rozszerzenia dotyczyło 847 firm zatrudniających w sumie 35 tys. pracowników. Po rozszerzeniu zapisów układ objął 3977 przedsiębiorstw łącznie zatrudniających ponad 285 tys. pracowników (w ceramice odpowiednio 37 pracodawców i 9500 pracowników przed rozszerzeniem, zaś po – 169 pracodawców i 19 500 firm, w przemyśle tekstylnym: 80 pracodawców i 21 824 pracowników przed rozszerzeniem i 750 firm zatrudniających 75 800 pracowników po rozszerzeniu)¹⁰.

W Polsce ponadzakładowy wymiar negocjacji zbiorowych praktycznie nie istnieje¹¹, a układy ponadzakładowe mają znaczenie marginalne. Według danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej na koniec 2012 r. było w Polsce zarejestrowanych 170 ponadzakładowych układów zbiorowych pracy, z czego aż 70 układów zostało wypowiedzianych lub rozwiązanych, a 12 układów układu ponadzakładowego jest „martwych”, bowiem nie można w nich dokonać żadnych zmian z tej racji, że organ, który je zawarł ze strony pracodawców utracił dotychczasowe uprawnienia. Realnie funkcjonuje więc 88 układów ponadzakładowych, większość w sektorze własności publicznej. Układami ponadzakładowymi objętych jest 2,9 proc. ogółu zatrudnionych, co oznacza mniej niż 400 tys. osób.

Na Węgrzech w połowie lat 80., kiedy to przygotowywano się do reformy rynkowej, dyskusje wokół przekształceń systemu negocjacji zbiorowych koncentrowały się wokół pytań: jak ominąć ograniczenia praktyk układowych na poziomie zakładowym oraz jak wzmocnić przetarg na szczeblu ponadzakładowym?¹².

Stan negocjacji ponadzakładowych na dzień dzisiejszy jest dowodem na to, że problemu nie udało się w pełni rozwiązać. W 2012 r. obowiązywało 19 porozumień ponadzakładowych¹³. Układy ponadzakładowe funkcjonują praktycznie w sektorze publicznym i w przedsiębiorstwach użyteczności publicznej¹⁴. Tam też prawie połowa podmiotów podlega regulacjom układowym. Tylko co dziesiąty pracownik firmy prywatnej podlega układowi ponadzakładowemu. W większości przypadków są to jedynie porozumienia ramowe.

Decentralizacja systemów rokowań zbiorowych w Europie Środkowej wydaje się być cechą nieodwracalną.

Informowanie i konsultowanie pracowników na poziomie przedsiębiorstwa.

Nie ulega wątpliwości, że rozwój praktyk prowadzenia konsultacji i przekazywania informacji stronie pracowniczej był pochodną obowiązku implementacji prawa unijnego przez poszczególne kraje członkowskie. W efekcie mechanizmy informacji i prowadzenia konsultacji uległy do pewnego stopnia standaryzacji i uniformizacji. W prezentowanych krajach informowanie i konsultowanie z pracownikami w sprawach przedsiębiorstwa przebiega mniej więcej tymi samymi kanałami, czyli poprzez związki zawodowe, rady pracowników i Europejskie Rady Zakładowe. Na szczególną uwagę zasługują rady pracowników, które są nowym elementem systemów stosunków przemysłowych w tej części Europy. Moment w jakim poszczególne kraje przyjęły odpowiednie prawo w zdecydowany sposób zaważył na liczbie istniejących rad.

W Polsce, gdzie odpowiednie prawo przyjęto najpóźniej, na koniec 2012 r. działały 3354

rady pracowników (mniej więcej 4 proc. wszystkich przedsiębiorstw). Podobnie jest w Republice Czeskiej, gdzie regulacje wprowadzono niewiele wcześniej, rady działają w przypadku 3 proc. firm¹⁵.

Z kolei na Węgrzech, gdzie najwcześniej zdecydowano się na implementację dyrektywy, rady obecne są w co trzecim przedsiębiorstwie zatrudniającym powyżej 50 pracowników. Zwiększającą się wraz upływem czasu liczbę

rad obserwujemy również na Słowacji. Z badań prowadzonych w ramach słowackiego systemu informacji o warunkach pracy wynika, że od początku 2003 r. do 2011 r. liczba przedsiębiorstw, gdzie utworzono rady pracowników zwiększyła się niemal 2-krotnie (z 8,6 proc. do 17,3 proc.)¹⁶.

Największym problemem rad pracowników jest nastawienie pracodawców i nieprecyzyjne przepisy regulujące funkcjonowanie rad, a także relatywnie ograniczony zakres kompetencji. Polska jest przykładem, gdzie powyższe problemy występują z całą mocą. W pozostałych krajach natężenie poszczególnych problemów jest zróżnicowane.

W Czechach jasno został zdefiniowany zakres informacji i konsultacji. Rady pracow-

ników mają prawo żądać informacji dotyczących sytuacji ekonomicznej i finansowej oraz polityk z zakresu ochrony środowiska. Radom przysługuje również prawo do uzyskania informacji na temat planowanych zwolnień grupowych oraz wszelkich działań zmierzających do zmiany statusu przedsiębiorstwa. W ramach wyżej wymienionych problemów rady mają prawo do konsultacji.

Na Słowacji związki zawodowe i rady pracowników mają obecnie podobny status, wspólny dostęp do informacji oraz kilka wspólnych

Rozwój praktyk prowadzenia konsultacji i przekazywania informacji stronie pracowniczej był pochodną obowiązku implementacji unijnego prawa przez poszczególne kraje członkowskie. W efekcie mechanizmy informacji i konsultacji z pracownikami w sprawach przedsiębiorstwa uległy do pewnego stopnia uniformizacji i przebiegają mniej więcej tymi samymi kanałami, czyli poprzez związki zawodowe, rady pracowników i Europejskie Rady Zakładowe.

uprawnień w zakresie podejmowania decyzji (w przypadku gdy wymagana jest zgoda przedstawicieli pracowników). Jednak tylko związek zawodowy może zawierać układy zbiorowe. Zgodnie z Kodeksem pracy pracodawca jest zobowiązany prowadzić konsultacje z reprezentacją pracowniczą, zwłaszcza jeśli chodzi o politykę socjalną realizowaną w przedsiębiorstwie, decyzje prowadzące do zasadniczych zmian organizacyjnych, warunki kontraktów, a także mechanizmy ochrony przed wypadkami w pracy¹⁷.

Na Węgrzech przez długi czas rady pracowników posiadały niezmiernie duży zakres uprawnień odpowiadających europejskim standardom w zakresie uczestnictwa pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwem, co obejmowało prawo do informacji oraz do konsultowania decyzji pracodawcy. Obecnie w wąskim zakresie mają one także prawo do współdecydowania. Według Kodeksu pracy pracodawca jest zobowiązany do dostarczania radzie systematycznych informacji dotyczących sytuacji finansowej przedsiębiorstwa, inwestycji, płac, zatrudnienia oraz wszelkiego rodzaju zmian warunków pracy.

Nastawienie pracodawców do instytucji rad jest na ogół sceptyczne. Pracodawców zniechęcają dodatkowe koszty i obowiązki informowania i prowadzenia konsultacji. Niemniej coraz większa grupa pracodawców zaczyna wykorzystywać rady jako dodatkowy ale ważny dla wszystkich stron kanał komunikacji z załogą.

Trójstronność i jej wpływ na kształtowanie polityki społeczno-ekonomicznej.

W jednym z ostatnich raportów Komisji Europejskiej na temat stosunków przemysłowych w Europie można wyczytać, że w krajach Grupy Wyszehradzkiej formalne instytucje trójstronne istnieją od dawna, ale ich uprawnienia

zostały ograniczone do funkcji informacyjnych i konsultacyjnych. Ocena ta wydaje się dość łagodna. Wgląd w rozwój struktur dialogu trójstronnego w tych krajach i efekty, jakie udało się do tej pory tym instytucjom osiągnąć, zachęcają do nieco bardziej krytycznych wniosków. Przykładowo w Republice Czeskiej w jednym z artykułów poświęconych trójstronności autorzy stwierdzili, że miała ona swoje gorsze i lepsze momenty, ale była bezwzględnie przydatną formą dialogu. Mimo swej ogólności ocena ta wydaje się nader trafna, a określenie „przydatna” jak najbardziej na miejscu. Otóż dialog trójstronny potraktowano w Czechach niezwykle instrumentalnie. Nastawienie do forum trójstronnego w pierwszych latach było przychylne.

W raporcie Komisji Europejskiej na temat stosunków przemysłowych w Europie można wyczytać, że w krajach Grupy Wyszehradzkiej formalne instytucje trójstronne istnieją od dawna, ale ich uprawnienia zostały ograniczone do funkcji informacyjnych i konsultacyjnych.

W późniejszym okresie stało się jasne, że rząd coraz bardziej skłania się do demontażu struktur trójstronnych oraz chce się wycofać z uczestnictwa w dialogu na tym szczeblu. Umowa generalna z 1994 r. była ostatnią umową podpisaną zgodnie ze wszystkimi wymogami proceduralnymi. W późniejszym okresie do spotkań trójstronnych dochodziło coraz rzadziej, a ze strony rządu uczestniczyli w nich urzędnicy niższego szczebla, niewyposażeni w większe

uprawnienia decyzyjne. W artykule *Ceska tripartita v evropskem kontextu* A. Vaterova twierdzi, że przez całe lata 90. wpływ na politykę społeczno-gospodarczą był minimalizowany, trójstronność ograniczyła się do funkcji konsultacyjnych, zaś dialog w tej formie ulegał stopniowej marginalizacji¹⁸. Początek XXI w. nie wróżył zmian. Późniejsze doświadczenia, choćby związane z kryzysem, potwierdzają tezę o konsekwentnej instrumentalizacji mechanizmu trójstronnego przez kolejne rządy¹⁹.

Z odmienną dynamiką choć z podobnym skutkiem rozwija się dialog trójstronny w Polsce. Wzrost objawów społecznego niezadowo-

lenia z następstw realizacji programu stabilizacji gospodarczej i systemowych zmian w gospodarce na początku lat 90. pomógł w krystalizacji pomysłu zawarcia umów, które umożliwiłyby kontynuację ustrojowych i gospodarczych przekształceń w warunkach względnego pokoju społecznego²⁰.

Najważniejszy miał być Pakt o przedsiębiorstwie państwowym w procesie przekształceń dotyczący statusu przedsiębiorstwa, metod restrukturyzacji i oddłużenia. Z perspektywy czasu wydaje się jednak, że podpisanie Paktu trudno uznać za ważny element transformacji systemowej²¹. Jego najistotniejszym zapisem stał się postulat utworzenia Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, która poza krótki okresem przykładowej działalności, wraz z upływem czasu traciła swoje znaczenie.

W 2001 r. problemy gospodarcze zmusiły rządzącą koalicję do wyciągnięcia ręki do partnerów społecznych. Akt pojednania zwińczyło przyjęcie we wrześniu 2001 r. ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego. Wbrew nadziejom nie wpłynęło to w istotny sposób na status trójstronności.

W kolejnych latach działalność Komisji, choć dostrzegalna, nie przyniosła znaczących efektów. Okres po 2009 r. to faza kryzysu dialogu społecznego na szczeblu centralnym, ukoronowanego wyjściem w 2013 r. strony związkowej z Trójstronnej Komisji w wyrazie sprzeciwu wobec coraz mniejszego znaczenia przypisywanego tej instytucji przez stronę rządową.

Na Słowacji trójstronność, od początku, traktowano jako formułę konsultacyjną. Filozofię zharmonizowanego działania trójstronnego w tym kraju najdobitniej oddała Anna Machalikova, sekretarz Rady w latach 90. W jej analizie pod tytułem *Tripartism in*

the Slovak Republic znajduje się taka oto opinia: „(...) silna pozycja rządu wyrażała się zwłaszcza w relacji ze stroną pracobiorców w strukturach trójstronnych, których interesy są reprezentowane przez związki zawodowe. Po pierwsze, to rząd tworzy warunki prawne dla wysokiej jakości dialogu społecznego między związkami zawodowymi i pracodawcami (...). Równocześnie rząd jest mediatorem i arbitrem w tym procesie²²”. I dalej: „(...) Rada (Trójstronna) przechodziła różne fazy rozwoju, dostosowując

się do zmieniającej się sytuacji. Związki zawodowe i pracodawcy również poddani są procesowi transformacji i mają problemy z tego rozwoju wynikające. Ponadto rząd poczynił niezależne starania na rzecz regulacji negocjacji zbiorowych i trójstronności, kiedy to wiele decyzji nie podlegało mechanizmom trójstronnym lub podlegało w niewielkim zakresie. W tych przypadkach interesy poszczególnych partnerów społecznych nie były brane pod uwagę (...)”.

W późniejszym okresie rola Rady nie uległa większej zmianie. Dystans strony rządowej do tej formy prowadzenia re-

lacji z partnerami społecznymi nabrał wyraźnych kształtów w trakcie kryzysu z 2008 r. Rząd zignorował radę, prowadząc dialog dwustronny ze związkami. Jak się okazało przychylność związków, które obiecały powstrzymać się od protestów na czas kryzysu²³, była o wiele ważniejsza niż zasada trójstronności.

Najwcześniej fundamenty pod dialog trójstronny położono na Węgrzech. Pierwszą strukturą o charakterze trójstronnym była Rada Godzenia Interesów, spadkobierczyni powołanej w końcu 1988 r. Narodowej Rady dla Uzgadniania Interesów.

Efektem działania rady w ostatniej dekadzie ubiegłego wieku były liczne porozumienia i umowy społeczne.

W czasach spokojnych trójstronność ulega hibernacji, ponieważ rządy nie widzą potrzeby informowania i konsultowania kogokolwiek na jakikolwiek temat, skoro to one są demokratycznie wybranym reprezentantem większości społeczeństwa. Czesi określili to, jak zwykle w sposób przekorny, dyktatem państwa w warunkach demokracji.

Wraz z nadejściem pod koniec lat 90. koalicji Fidesz i Węgierskiej Partii Obywatelskiej zgasła węgierska „gwiazda” trójstronności. Stało się tak mimo publicznych zapewnień ze strony rządu, że zrobi wszystko, aby ożywić mechanizmy trójstronności. Nowy rząd postanowił bowiem rozdzielić konsultacje i negocjacje, biorąc pod uwagę zarówno zakres tematyczny, jak też to, kto w konsultacjach i negocjacjach uczestniczy. Rząd zdecydował również rozdzielić sfery ogólnej polityki gospodarczej od problemów zatrudnienia w podobnym zakresie jak w przypadku konsultacji i negocjacji.

Znaczenie dialogu trójstronnego dodatkowo osłabił ostry spór, do jakiego doszło między rządem a związkami zawodowymi, kiedy to ten pierwszy zaproponował kompleksową reformę podatków i służb publicznych. Pomysł rządu spotkał się z gwałtownym sprzeciwem związków, co znalazło swój wyraz w demonstracji na ulicach Budapesztu, w której uczestniczyło kilka tysięcy osób. Jednym z punktów kwestionowanych przez związki było pominięcie formuły trójstronnej w trakcie opracowywania i prezentowania pomysłów reformy²⁴. Mimo napięć pomiędzy partnerami społecznymi i rządem, ten drugi w 2006 r. wniósł pod obrady nową ustawę o dialogu społecznym. Eksperti i komentatorzy stosunków przemysłowych na Węgrzech obwieścili wówczas „nowe rozdanie” w dialogu trójstronnym²⁵. Okazało się, że rozdanie to zapoczątkuje serię błądów.

Ostatecznie w maju 2011 r. rząd Orbana ogłosił rozwiązanie rady i utworzenie nowego forum dialogu – Narodowej Rady Ekonomicznej i Społecznej, nadając jej jedynie rolę doradczą. Zakończyło to tym samym dialog w układzie trójstronnym, w kraju, gdzie tradycja tej formy kontaktów sięga lat 80. ubiegłego wieku.

Niewykorzystany potencjał? W tytule artykułu wspominam o niewykorzystanym potencjale, choć można zadać sobie pytanie, czy w ogóle taki potencjał był. Można go było odnaleźć w zasobach członkowskich ruchu zwią-

kowego na początku transformacji. Społeczne zaufanie do związków zawodowych dawało im realną możliwość wpływu na kształt relacji pomiędzy partnerami społecznymi i administracją publiczną. Stworzono również sprzyjający klimat instytucjonalny dla kształtowania poprawnych relacji między partnerami społecznymi. Potencjał ten okazał się jednak zbyt mały w starciu z presją wolnego rynku i światowej konkurencji.

Kondycja stosunków przemysłowych w krajach Grupy Wyszehradzkiej budzi niepokój. W każdym z analizowanych wymiarów pojawiły się zjawiska, które w istotny sposób wpływają na obniżenie jakości stosunków przemysłowych. W złej kondycji, podobnie zresztą jak na całym kontynencie, jest ruch związkowy w tej części Europy.

Nie doceniono też zalet trójstronności. Owszem, stworzono odpowiednie ciała dialogu trójstronnego, niemniej uprawnienia, jakie im nadano, są niewielkie. Większość przyjętych ustaleń ma charakter wytycznych, bez klauzuli obligatoryjności.

Nie udało się też stworzyć trwałej praktyki zawierania umów społecznych. Choć co pewien czas strony wyrażają intencję zawarcia tego typu porozumienia, to na ogół na intencjach się kończy. Decydują o tym z jednej strony zbyt głębokie podziały ideologiczne i brak zaufania partnerów społecznych wobec siebie, z drugiej zaś zbyt dużym utrudnieniem są silne „turbulencje”, w jakie co pewien czas wpada dialog trójstronny. Turbulencje te zazwyczaj wywołują rządy analizowanych krajów, które traktują trójstronność instrumentalnie, jako antidotum na niespokojne czasy, kiedy w obliczu realizowanej polityki grozi wybuch niezadowolenia społecznego. W czasach spokojnych trójstronność ulega hibernacji, ponieważ rządy nie widzą potrzeby informowania i konsultowania kogokolwiek na jakikolwiek temat, skoro to one są demokratycznie wybranym reprezentantem większości społeczeństwa. Czesi określili to, jak zwykle w sposób przekorny, jako dyktat państwa w warunkach demokracji.

Globalizacja, konkurencja oraz szybko zmieniające się warunki funkcjonowania przedsiębiorstw sprawiają, że po słowach „koordynacja” i „centralizacja” stosunków przemysłowych stawia się duży znak zapytania. Okazuje się, że w nowych okolicznościach najlepiej sprawdzają się mechanizmy dialogu na poziomie przedsiębiorstw, uwolnione z ram regulacji wyższego szczebla, dzięki czemu rośnie szybkość reakcji przedsiębiorstwa na bodźce zewnętrzne i możliwości przystosowania się do nowych reguł. W innym razie organizacja ta nie przetrwa, a nie wolno nam zapominać, że interes przedsiębiorstwa w dużej mierze jest zbieżny z interesem zatrudnionych w nim pracowników. Dlatego wzmocnienie instytucjonalne stosunków przemysłowych na najniższym poziomie można uznać za podstawowy warunek poprawy jakości dialogu społecznego w ogóle.

- ¹ W artykule wyrażenie „stosunki przemysłowe” stosowany jest wymiennie z terminem „dialog społeczny”. Oba terminy, poza niewielkimi różnicami, dotyczą tego samego obszaru, tj. relacji pomiędzy tzw. światami pracy i kapitału. Wspomnianym wyjątkiem jest sfera konfliktu przemysłowego.
- ² A. Kroupa, P. Pojer, *Representativeness of the European social partner organizations in the cross – industry social dialogue*, Eurofound 2014.
- ³ J. Czarzasty, R. Towalski, *Polskie stosunki przemysłowe w okresie transformacji*, maszynopis, 2013.
- ⁴ L. Cziria, *Representativeness of the European social partners organizations in the cross – industry dialogue*, Eurofound 2014.
- ⁵ J. Czarzasty, R. Towalski, *Polskie stosunki przemysłowe w okresie transformacji*, maszynopis, 2013.
- ⁶ *Country profile – Slovakia*, maszynopis, s. 3.
- ⁷ L. Cziria, *Blosterin employers role in sectoral collective bargaining*, www.eurofound.europa.eu/eiro/2006/12/articles/sk0612049.htm
- ⁸ L. Cziria, *Collective bargaining rules set to change again*, Eurofound 2014.
- ⁹ *Changes in national collective bargaining systems Since 1990*, 2005, www.eurofound.europa.eu/eiro/2005/03/study/tt0503102s.html
- ¹⁰ J. Hala, *Union cofederation evaluates sectoral – level bargaining in 2007*, www.eurofound.europa.eu/eiro/2007/06/articles/cz0706039i.htm
- ¹¹ G. Meardi (2011), *Social Pacts: a Western Recipe for Central and Eastern Europe?*, Warsaw Forum of Economic Sociology, 2:1(3) Spring, s. 73–87.

- ¹² A. Toth, *Trade Unions in Europe: facing challenges and searching for the solution*, s. 321.
- ¹³ I. Kren, *Impact of the crisis on industrial relations, Hungary*, Eurofound 2014.
- ¹⁴ *Industrial relation in the public sector*, www.eurofound.europa.eu
- ¹⁵ A. Bryson, J. Forth, A. George, *Workplace employee representation in Europe*, Eurofound 2012, s. 67.
- ¹⁶ www.workers-participation.eu
- ¹⁷ www.workers-participation.eu
- ¹⁸ I. Tomeš, *The evolving structure of Collective Bargaining in Europe 1990–2004, National Report – Czech Republic*, 2004, s. 8, eprints.unifi.it/archive/00001155/01/Repubblica_Ceca.pdf; A. Kroupa, J. Hala, *Social dialogue capacity building – the Czech Republic*, 2006, s. 16, www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-ma/esl/06/ef065112_en.pdf
- ¹⁹ S. Veverkova, *Impact of the crisis on industrial relations in Czech Republic*, Eurofound 2013.
- ²⁰ J. Hausner, *Formowanie się stosunków pracy i reprezentacji interesów w Polsce w warunkach transformacji ustrojowej*, [w:] *Negocjacje – droga do paktu społecznego. Doświadczenia, treści, partnerzy i formy*, pr. zb., red. T. Kowalik, IPISS, Warszawa 1995., s. 292.
- ²¹ Andrzej Bączkowski – jeden z inicjatorów paktu – sądził, że jego zawarcie przyspieszy zmiany własnościowe i organizacyjne stabilizujące sytuację ekonomiczno-finansową przedsiębiorstw, zapewni szerokie uczestnictwo załóg w procesie wyboru drogi realizacji zmian. Tak się jednak nie stało. Na podstawie: A. Bączkowski, *Pakt o przedsiębiorstwie a partycypacja i akcjonariat pracowniczy*, [w:] *Partycypacja i akcjonariat pracowniczy w Polsce*, red. L. Gilejko, ISP PAN, Of. Wyd. SGH, Warszawa 1995.
- ²² A. Machalikova, *Tripartism in the Slovak Republic*, [w:] *Social dialogue in Central and Eastern Europe*, red. G. Casale, ILO, Budapest 1999, s. 294.
- ²³ L. Cziria, *Impact of the crisis on industrial relations in Slovakia*, Eurofound 2013.
- ²⁴ A. Toth, L. Neumann, *Trade union clash with new government over tough economic programme*, www.eurofound.europa.eu/eiro/2006
- ²⁵ A. Toth, L. Naumann, *Draft laws on national and sectoral social dialogue submitted to parliament*, www.eurofound.europa.eu/eiro/hu2006

Dziesięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej stwarza okazję do pogłębionej refleksji na temat skutków integracji w wielu wymiarach życia społecznego i politycznego



Tomasz Grzegorz Grosse

O wpływie integracji europejskiej na demokrację w Europie Środkowej

Badania dowodzą¹, że niektóre organizacje międzynarodowe aktywnie angażują się w promocję norm demokratycznych. Jednak czynią to selektywnie i nie są konsekwentne w podejmowanych działaniach.

Im państwo ma większe znaczenie w polityce światowej, tym mniej prawdopodobne jest sankcjonowanie nieprawidłowości funkcjonowania demokracji przez organizację międzynarodową. Dowodzi to większego znaczenia interesów geopolitycznych i ekonomicznych nad krzewieniem standardów demokratycznych. Niejednokrotnie normy i idee demokratyczne mają instrumentalne znaczenie i są „miękkim” sposobem oddziaływania w polityce międzynarodowej. Argumenty odwołujące się do demokracji mogą służyć legitymizacji danej polityki zagranicznej lub są instrumentem piętnowania rywala geopolitycznego. Jest to przykład

wykorzystania idei w walce o przewagi na arenie międzynarodowej. Służą one również kształtowaniu określonego ładu politycznego oraz relacji władzy w skali regionalnej bądź światowej.

Podobne doświadczenia upowszechniania idei i norm demokratycznych są udziałem Unii Europejskiej (UE). Są one realizowane przez mechanizmy europeizacji, zarówno „przymusowe”, związane z formalnymi warunkami członkostwa lub prawem europejskim, bądź „miękkie” instrumenty perswazyjne. Służą one tworzeniu nowego ładu politycznego w ramach Unii Europejskiej. Jest to proces ciągły i niezakończony. Idee europejskie, których trzonem są wartości demokratyczne, mają na celu zbudowanie tożsamości europejskiej i wspólnoty politycznej w Europie. Służą też włączaniu do systemu politycznego Unii nowych państw członkowskich z Europy Środkowej. Warto zwrócić uwagę, że poprzez koncepcję demokratyzacji Unia oddziałuje także na inne regiony, m.in. obszary przygraniczne na Wschodzie Europy i w Północnej Afryce. Ponadto idee i normy demokratyczne są przedmiotem interpretacji, która może być instru-

mentem władzy w ramach kształtującego się ładu politycznego w Europie.

Integracja europejska wywiera silny wpływ na państwa Europy Środkowej, w tym na Polskę. Obejmuje to również obszar demokracji i konsolidacji krajowego systemu politycznego. Było to oddziaływanie wielostronne: na instytucje, układ sceny politycznej, formowanie społeczeństwa obywatelskiego, na debatę publiczną. Cechą charakterystyczną tych procesów było to, że ich celem głównym nie było ustanowienie modelowej demokracji, zgodnej z powszechnie uznawanymi standardami i wartościami demokratycznymi. Celem miało być przede wszystkim stabilizowanie systemu politycznego w państwach Europy Środkowej i ułatwienie integracji tej części Europy z Unią Europejską. Chodziło również o taką transformację systemu politycznego w krajach kandydackich, aby łatwiej było realizować najważniejsze cele integracji, zarówno polityczne, jak i gospodarcze. Demokratyzacja służyła więc przede wszystkim włączeniu państw Europy Środkowej do systemu politycznego funkcjonującego w UE zgodnie z interesami politycznymi i ekonomicznymi głównych aktorów zachodnioeuropejskich.

Przykład procesu akcesyjnego. Krajom akcesyjnym z Europy Środkowej postawiono w 1993 r. tzw. kryteria kopenhaskie jako warunek członkostwa w Unii Europejskiej². Wśród nich znajdował się wymóg istnienia instytucji gwarantujących stabilną demokrację, rządy prawa, poszanowanie praw człowieka i praw mniejszości. W ten sposób formalnym wymogiem członkostwa w UE stało się wprowadzenie podstawowych wartości europejskich oraz demokratyzacja systemu politycznego. Zostały one poddane rygorowi biurokratycznemu negocjacji akcesyjnych, co oznacza, że były systematycznie monitorowane przez Komisję Europejską w corocznych raportach i poddawane politycznej ocenie przez państwa członkowskie (UE 15)³. Podobnie jak i w innych obszarach negocjacyjnych (w sumie było ich 31) demokratyzacja została objęta tzw. metodą warun-

kowego członkostwa (*conditionality*)⁴. Faktycznie wymuszała ona przyjmowanie przez kraje akcesyjne norm i wytycznych UE. W opinii ekspertów⁵ była hierarchiczna i (w pewnym sensie) przymusowa, dlatego też stała się najbardziej efektywną metodą europeizacji systemu politycznego.

Warto zwrócić uwagę na to, że wymóg demokratyzacji systemu politycznego stawiany przez UE pokrywał się z podobnymi oczekiwaniami formułowanymi w tym samym czasie wobec krajów kandydackich przez NATO i Radę Europy⁶. Takie podejście odróżniało wymienione instytucje od praktyki stosowanej przez większość pozostałych organizacji międzynarodowych. W przypadku UE i NATO cechą charakterystyczną było jednak to, że zakres warunków dla państw Europy Środkowej był znacznie szerszy niż kryteria obowiązujące podczas wcześniejszych akcesji. Były one nawet większe niż wobec dotychczasowych członków tych organizacji. Dowodzi to asymetryczności władzy między państwami członkowskimi a aplikującymi na korzyść tych pierwszych. Może wskazywać na to, że proces akcesyjny służył wywieraniu presji politycznej na kandydatów, która służyła osiągnięciu szeregu korzyści przez dotychczasowych członków. Dotyczyło to również zmiany systemów politycznych i procesów demokratyzacji w państwach Europy Środkowej.

Cechą akcesji do UE był zróżnicowany zestaw standardów demokratycznych wymagany od poszczególnych kandydatów. Może to być dowodem na to, że w samej Unii nie ma precyzyjnego zestawu norm i wartości demokratycznych. Potwierdzają tę opinię specjaliści⁷, którzy wskazują, że poza ogólnymi zasadami wspomniane wartości, podobnie jak i prawa człowieka, podlegają zróżnicowanym ocenom przez poszczególne społeczności w ramach narodowych tradycji kulturowych oraz interpretacjom prawa konstytucyjnego. Dobrym przykładem omawianego zjawiska jest kwestia zakresu łączenia norm praw człowieka z obowiązkami socjalnymi lub redystrybucyjnymi ze strony państwa. W Unii Europejskiej toczą się

od wielu lat dyskusje na ten temat, które jak dotąd nie zakończyły się wiążącymi ustaleniami. Niemniej utrzymanie stabilnej demokracji w warunkach rozwoju gospodarki rynkowej wiązało się w Europie Zachodniej z dążeniem do zmniejszania nierówności społecznych i wprowadzeniem państwa opiekuńczego (*welfare state*). Norma demokratycznej równości wymaga bowiem redystrybucji dochodu jako ochrony ustroju demokratycznego przed destabilizacją i odrodzeniem reżimów autorytarnych. Tymczasem europeizacja Europy Środkowej faktycznie nie wiązała demokracji z wprowadzaniem standardów socjalnych. Przeciwnie, uwypuklała dążenie do rozwoju gospodarki rynkowej. W ramach neoliberalnych recept ekonomicznych zmierzała do ograniczenia redystrybucyjnych funkcji państwa i prowadziła do silnego rozwarstwienia dochodów społecznych.

Warunki dotyczące demokracji były traktowane z dużą dozą elastyczności przez instytucje europejskie. Może to być związane z tym, że normy europejskie nie są precyzyjne lub nie zostały objęte *aquis communautaire* (np. w zakresie praw mniejszości). Należy także pamiętać, że Komisja Europejska monitorująca postępy demokracji w państwach kandydackich sama boryka się z problemem deficytu legitymacji demokratycznej. Jak się wydaje, elastyczność podejścia do omawianych norm wynikała także z pragmatycznego podejścia do negocjacji strony unijnej. Dla podjęcia decyzji dotyczącej wschodniego poszerzenia UE zasadnicze znaczenie miały interesy geopolityczne. Natomiast w trakcie procedury negocjacyjnej liczyły się przede wszystkim rozliczne interesy gospodarcze państw członkowskich, a także zdolność krajów akcesyjnych do przyjęcia dorobku praw-

nego UE. Demokracja z tej perspektywy miała znaczenie drugoplanowe, a w części miała ułatwiać realizację wcześniej wymienionych celów. Demokracja miała natomiast duże znaczenie propagandowe. Służyła promocji wschodniego poszerzenia Wspólnoty wśród społeczeństw zachodniej Europy. Pełniła również dużą rolę w dyskursie politycznym na arenie europejskiej, co legitymizowało zasadnicze cele geopolityczne i ekonomiczne tego poszerzenia.

Dla podjęcia decyzji dotyczącej wschodniego poszerzenia UE zasadnicze znaczenie miały interesy geopolityczne. Natomiast w trakcie procedury negocjacyjnej liczyły się przede wszystkim rozliczne interesy gospodarcze państw członkowskich, a także zdolność krajów akcesyjnych do przyjęcia dorobku prawnego UE. Demokracja z tej perspektywy miała znaczenie drugoplanowe.

Idea demokracji miała więc duże znaczenie retoryczne i symboliczne. Spełniała w dużym stopniu funkcję usługową wobec innych dążeń politycznych, a nie pierwszoplanową, związaną z wprowadzeniem w pełni rozwiniętego ustroju demokratycznego. Niemniej większość komentatorów przyznaje⁸, że duża część kandydatów z Europy Środkowej spełniała główne warunki demokracji jeszcze przed rozpoczęciem formalnych negocjacji. Dotyczy to w szczególności Polski, Węgier i Republiki Czeskiej. Wspomniane państwa, m.in. antycypując proces integracji ze Wspólnotami, dobrowolnie wprowadziły na początku transformacji ustrojowej pod-

stawowe instytucje demokratyczne.

Tezę o służebnej funkcji demokracji wobec innych celów procesu wschodniego poszerzenia Wspólnot dobrze ilustruje przykład szerokiego wachlarza spraw objętych obszarem „demokracji, rządów prawa, praw człowieka i ochrony mniejszości narodowych”. Wśród nich duże znaczenie miało budowanie potencjału administracyjnego dla absorpcji prawa i polityk europejskich⁹. Wiazało się z tym wzmacnianie korpusu służby cywilnej odpowiedzialnego za profesjonalne i sprawne implementowanie instytucji UE w państwach

Europy Środkowej. Duże znaczenie miało oddzielenie tego korpusu od wpływów polityków. Miało to zapewnić stabilność zatrudnienia w administracji i podnieść jakość kadr. Służyło również oddzieleniu polityków od zarządzania sprawami europejskimi. Prowadziło to w konsekwencji do zmniejszenia kompetencji państwa w zakresie strategicznego sterowania politykami publicznymi, co jest niemożliwe bez aktywnego udziału polityków i mechanizmów demokracji wyborczej. W konsekwencji utrudniło także możliwości włączania się nowych państw członkowskich w procesy wypracowywania regulacji i polityk UE. Wzmocnienie administracyjne służyło natomiast usprawnieniu funkcji absorpcyjnej dla odgórnego transferu instytucjonalnego z UE do poszczególnych krajów. Tworzyło to warunki do dość jednostronnego uczestnictwa w procesach integracyjnych, ograniczonego przede wszystkim do sprawnej implementacji zewnętrznych instytucji przy jednoczesnej słabości strukturalnej administracji i systemu politycznego do bardziej aktywnego udziału w wypracowywaniu norm i polityk publicznych na szczeblu UE.

Kolejnym przykładem wskazującym na dość szeroką interpretację demokratyzacji jest częste zwracanie uwagi w raportach Komisji Europejskiej na problem korupcji. Jest to niewątpliwie negatywne zjawisko z punktu widzenia zdrowej demokracji, niemniej w przypadku akcesji państw Europy Środkowej do UE sprawa ta była podnoszona przede wszystkim w kontekście osłabiania potencjału absorpcyjnego administracji oraz zagrożenia dla prawidłowego wydatkowania funduszy UE. Ponadto korupcja utrudniała procesy inwestycyjne zachodnioeuropejskich przedsiębiorstw. Z tych samych względów Komisja Europejska zwracała baczna uwagę w trakcie negocjacji akcesyjnych na przestrzeganie w państwach kandydackich przepisów unijnych w zakresie pomocy publicznej oraz swobody przepływu kapitału.

Inną ilustracją omawianego zjawiska było wzmacnianie w ramach procesu demokratyzacji aparatu sędziowskiego. Chodziło przy tym

mniej o kształtowanie profesjonalnej i niezależnej władzy sądowniczej, a raczej o zwiększenie możliwości implementacji prawa europejskiego do krajowego porządku prawnego i stosowania zasad legalizmu kontradyktoryjnego (*adversarial legalism*). Duże znaczenie miało w tym względzie wprowadzenie kosmopolitycznych norm europejskich do środowiska sędziów. Dotyczyło to również wzmocnienia ich identyfikacji z konstytucyjnym wymiarem prawa unijnego i zasadą supremacji regulacji UE wobec prawa narodowego.

Oddziaływanie po akcesji. Okres przygotowań do członkostwa w Unii Europejskiej przyczynił się do przesunięcia poglądów politycznych w państwach Europy Środkowej w kierunku liberalnym i proeuropejskim. Było to zgodne z podobnymi procesami zachodzącymi w Europie Zachodniej, gdzie pod wpływem europeizacji nastąpiła silna zbieżność stanowisk głównego nurtu politycznego wokół liberalnego podejścia do spraw ekonomicznych i obyczajowo-społecznych. W przypadku krajów środkowo-europejskich główną przyczyną była zgoda większości elit wokół nadrzędnego celu geopolitycznego, jakim było uzyskanie członkostwa w Unii. Procesy zachodzące na scenie politycznej w części wynikały więc z oddolnego i dobrowolnego dostosowania się partii politycznych do oczekiwań strony unijnej, a w części następowały pod wpływem instytucji europejskich. Jak już napisałem, tworzyły one szereg zachęt i szans (*opportunity structures*) zaliczanych do miękkich instrumentów europeizacji. Oddziaływały także poprzez instrumenty określane jako „przymusowe”, przede wszystkim poprzez warunki stawiane dla członkostwa.

Po wejściu państw Europy Środkowej do UE w dalszym ciągu widoczne jest oddziaływanie integracji na krajowe partie polityczne. Odbywa się to nieco innymi metodami, przede wszystkim poprzez socjalizację członków tych ugrupowań w instytucjach unijnych oraz ich udział w europejskich grupach politycznych. Widoczne jest na przykład hory-

zontalne współdziałanie między „bratnimi” partiami wywodzącymi się z różnych państw członkowskich. Współpraca w regionie Europy Środkowej jest jednak stosunkowo słaba, a dominują kontakty z ugrupowaniami zachodnioeuropejskimi. Także instytucje wspólnotowe w dalszym ciągu oddziałują na opinie publiczną w Europie Środkowej, m.in. poprzez współpracę z organizacjami pozarządowymi i środowiskami opiniotwórczymi.

Europeizacja nadal wpływa na liberalizację poglądów i przyjmowanie postaw prointegracyjnych w głównym nurcie życia politycznego. Ubocznym efektem omawianych zjawisk jest pojawienie się poglądów sceptycznych wobec UE. Wraz z upływem czasu zyskują one na popularności¹⁰. Wielu ekspertów dostrzega rosnące różnicowanie się poglądów politycznych po akcesji do UE¹¹. Jest to prawdopodobnie wynikiem osiągnięcia podstawowego celu geopolitycznego, jakim na przełomie wieków było uzyskanie członkostwa w UE. Z tym jest również związane pojawienie się silniejszych poglądów eurosceptycznych w regionie.

Niektórzy specjaliści uznają, że wpływ integracji na polskie partie po akcesji jest niewielki¹² lub nie tworzy nowego podziału socjopolitycznego. W mojej opinii dla krajowej sceny politycznej coraz bardziej istotne znaczenie ma podział na ugrupowania prointegracyjne z jednej strony oraz eurorealistyczne z drugiej. Istotna jest tutaj cezura wejścia do UE w 2004 r. Wcześniej dominujące znaczenie miał podział postkomunistyczny na ugrupowania wywodzące się z „Solidarności” oraz spadkobierców dawnego reżimu¹³. Po akcesji do UE coraz większe znaczenie w polskiej polityce ma podział wobec integracji europejskiej, który porządkuje pozostałe poglądy na scenie politycznej. Ugrupowania liberalne (w wymiarze prorynkowym i obyczajowo-społecznym) znajdują się w obozie zwolenników integracji. Te bardziej konserwatywne obyczajowo oraz niechętnie liberalizmowi wolnorynkowemu są wśród europejskich sceptyków, silniej związanych z poglądami narodowymi. Problematyka europejska nie jest zbyt widoczna w progra-

mach partyjnych i ich retoryce wyborczej. Nie ma także wielkich zmian w wewnętrznej organizacji działania partii. Faktycznie jednak integracja europejska w coraz większym stopniu oddziałuje na system polityczny, tworząc dwa główne bieguny programowe. Podział ten jest dodatkowo wzmacniany przez specyfikę polskiego systemu wyborczego, który (zwłaszcza pod wpływem logiki wyborów prezydenckich) ma tendencję do dualnego podziału na scenie politycznej. Potwierdzają to niektóre badania¹⁴. Wskazują, że choć sprawy europejskie nadal nie należą do głównych tematów życia politycznego w Europie Środkowej, to jednak ich znaczenie dla systemu politycznego wyraźnie wzrosło.

Podsumowanie. Dziesięć lat członkostwa w Unii Europejskiej stwarza okazję do pogłębionej refleksji na temat skutków integracji w wielu wymiarach życia społecznego i politycznego. Proces demokratyzacji oraz powiązane z nim oddziaływanie w sferze politycznej i społecznej pełniło ważne funkcje służebne wobec integracji europejskiej. Była to formuła stabilizowania politycznego Europy Środkowej i takiego oddziaływania na wewnętrzny system polityczny, aby był on jak najbardziej kompatybilny z systemem politycznym funkcjonującym w UE. Było to oddziaływanie dość jednostronne, bez większego uwzględnienia specyficznych warunków lub interesów lokalnych. W rezultacie tych procesów, jak również pod wpływem silnego hierarchicznego transferu norm i instytucji z UE, wzmocnione zostały zdolności do imitacyjnego przyjmowania zewnętrznych wzorców. Jest to korzystne dla absorpcji prawa i polityk europejskich. Jednocześnie może utrudnić identyfikację narodowych interesów w polityce europejskiej. Może również ograniczać możliwości bardziej aktywnego włączania się do negocjowania polityk unijnych.

Opisywane procesy dokonywane były w warunkach deficytu demokratycznego w UE, jak również coraz bardziej widocznego kryzysu demokracji w państwach zachodnioeuro-

pejskich. W części kryzys ten jest pochodną oddziaływania integracji europejskiej. Nic więc dziwnego, że także w Europie Środkowej wpływ integracji był ambiwalentny na kształtowanie lub konsolidację demokratycznego ładu politycznego. Z jednej strony działania UE promowały normy i instytucje demokratyczne, z drugiej jednak ograniczały swobodny rozwój debaty publicznej. Upowszechniały liberalne i proeuropejskie poglądy oraz wspierały ugrupowania polityczne podzielające europejskie wartości lub nawiązujące do unijnej poprawności politycznej. Skutkiem tego oddziaływania jest m.in. nowy podział sceny politycznej w Polsce na ugrupowania liberalne i euroentuzjastyczne z jednej strony oraz narodowe i eurorealistyczne (lub eurosceptyczne) z drugiej. W specyficzny sposób promowano także rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Prowadziło to do wzmacniania największych i elitarnych organizacji. Choć są one formalnie niezależne i określane jako pozarządowe, to faktycznie w dużym stopniu są powiązane z administracją lub partiami politycznymi. W niewielkim zakresie są związane z oddolnie kształtującymi się działaniami obywatelskimi.

Przejawem dwuznacznego wpływu integracji było także promowanie dość powierzchownych identyfikacji proeuropejskich w społeczeństwie. Wykorzystywały one niechęć do rodzimych elit politycznych i struktur państwowych. W ten sposób kształtowało się iluzyjne przekonanie o możliwości skutecznego zastąpienia własnego państwa przez instytucje europejskie. W dłuższej perspektywie czasu tego typu przekonania mogą prowadzić do rozczarowania integracją europejską. Nie są także korzystne dla rozwoju struktur demokratycznych w Europie Środkowej.

¹ Por. D. Danno (2010), *Who Is Punished? Regional Intergovernmental Organization and the Enforcement of Democratic Norms*, International Organization, vol. 64, s. 593–625.

- ² M. A. Vachudova (2010), *Democratization in Postcommunist Europe. Illiberal Regimes and the Leverage of the European Union*, [w:] V. Bunce, M. McFaul, K. Stoner-Weiss (red.), *Democracy and Authoritarianism in the Postcommunist World*, Cambridge University Press, Cambridge, s. 82–104.
- ³ F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier (2007), *Candidate Countries and Conditionality*, [w:] P. Graziano, M. P. Vink (red.), *Europeanization. New Research Agendas*, Palgrave Macmillan, Houndmills - Basingstoke, s. 88–101.
- ⁴ Por. R. Riedel (2008), *Conditionality as a mechanism of EU foreign policy – the Europeanization of close neighbourhood*, [w:] L. Jesień (red.), *European Union Policies in the Making*, Tischner European University, Kraków, s. 67–82.
- ⁵ F. Schimmelfennig, H. Scholtz (2008), *EU Democracy Promotion in the European Neighborhood*, *European Union Politics*, vol. 9, nr 2, s. 187–215.
- ⁶ A. Duxbury (2011), *The Participation of States in International Organizations. The Role of Human Rights and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, s. 146.
- ⁷ Por. J. Weiler (1995), *Fundamental Rights and Fundamental Boundaries: On Standards and Values in the Protection of Human Rights*, [w:] N. A. Neuwahl, A. Rosas (red.), *The European Union and Human Rights*, Kluwer Law International, Hague, s. 51–75.
- ⁸ Por. K. Armingeon, R. Careja (2008), *Institutional change and stability in postcommunist countries, 1990–2002*, *European Journal of Political Research*, vol. 47, s. 436–466; F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier (2007), s. 91; M. A. Vachudova (2010), s. 95.
- ⁹ G. Pridham (2010), *Unfinished Business: European Political Conditionality after Eastern Enlargement*, [w:] R. Youngs (red.), *The European Union and Democracy Promotion*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, s. 16–37; A. Mungiu-Pippidi (2010), *When Europeanization Meets Transformation. Lessons from the Unfinished Eastern European Revolutions*, [w:] V. Bunce, M. McFaul, K. Stoner-Weiss (red.), *Democracy and Authoritarianism in the Postcommunist World*, Cambridge University Press, Cambridge, s. 59–81.
- ¹⁰ S. Whitefield, R. Rohrschneider (2011), *The Europeanization of Political Parties in Central and Eastern Europe? The Impact of EU Entry on Issue Stances, Salience and Programmatic Coherence*, [w:] T. Haughton (red.), *Party Politics in Central and Eastern Europe. Does EU Membership Matter?* Routledge, London – New York, s. 152–171.
- ¹¹ M. A. Vachudova (2008), *Tempered by the EU? Political parties and party systems before and after accession*, *Journal of European Public Policy*, vol. 15, nr 6, s. 861–879., L. Neumayer (2008), *Euroscepticism as a political label: The use of European Union issues in political competition in the new Member states*, *European Journal of Political Research*, vol. 47, s. 135–160.
- ¹² A. Szerbiak, M. Bil (2011), *When in Doubt, (Re-)Turn to Domestic Politics? The (Non-)Impact of the EU on Party Politics in Poland*, [w:] T. Haughton (red.), *Party Politics in Central and Eastern Europe. Does EU Membership Matter?* Routledge, London – New York, s. 35–55.
- ¹³ Por. M. Grabowska (2004), *Podział postkomunistyczny. Społeczne podstawy polityki w Polsce po 1989 roku*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa.
- ¹⁴ S. Whitefield, R. Rohrschneider (2011).

Kiedy prawie 25 lat temu irlandzkie stosunki przemysłowe weszły w erę partnerstwa społecznego, spory udział zaczęli w nim mieć zwolennicy jego wielostronności. Wydaje się jednak, że szeroki kontekst partnerstwa społecznego może być zawężony do dialogu trójstronnego, którego wartość dostrzega tamtejszy rząd oraz przedstawiciele pracy i biznesu odgrywający w systemie kluczową rolę



Karolina Kichewko

Irlandzka droga do dialogu społecznego, czyli co po partnerstwie społecznym w Irlandii?

Prawie dwadzieścia pięć lat temu irlandzkie stosunki przemysłowe, po powtórным okresie decentralizacji przetargów zbiorowych, weszły w erę partnerstwa społecznego. Zawierając w 1987 r. pierwszy z serii siedmiu paktów społecznych, tamtejszy rząd oraz partnerzy społeczni w Programie Narodowego Ożywienia (*Programme for National Recovery PNR, 1987–90*), świadomi poważnego impasu w życiu społecznym i gospodarczym ich kraju, zdążali do poszukiwania sposobów ożywienia własnej gospodarki oraz polepszenia sprawiedliwości społecznej przez wspólne wysiłki¹. Wydarzenie to zapoczątkowało trwający do 2009 r. proces centralnego negocjowania priorytetów – najpierw gospodarczych, a następnie również społecznych państwa, które współ z szerokim gronem partnerów społecznych kreowało zagadnienia

polityki publicznej. Były one wspólnie wdrażane, wspólnie też ponoszono za nie odpowiedzialność.

Był to na tyle dynamiczny proces, że uwzględniał nie tylko parametry gospodarcze kraju, globalne ekonomiczne trendy, ale stopniowo także włączył w proces centralnych negocjacji kwestie społeczne, gdyż w Irlandii uświadomiono sobie, iż polityka społeczna nie jest prostą redystrybucją nadwyżki, a gospodarcze osiągnięcia kraju oraz poprawa społecznej ochrony nie powinny stać do siebie w opozycji, wprost przeciwnie – powinny one (zagadnienia gospodarcze i społeczne) wzajemnie się wspierać². Dlatego też zmiany były widoczne nie tylko w postaci rozszerzenia tematyki umów partnerstwa społecznego, lecz także w przyłączeniu w 1996 r. do procesu scentralizowanych przetargów zbiorowych szerokiego grona organizacji społecznych. Zapewniło to ustrukturyzowaną partycypację w negocjacjach nad narodowymi umowami organizacjom z sektora społecznościowego i wolontaryjnego³ (tzw. filar C&V).

Inkluzyjny system umów centralnych.

Zmiany te prześledzić można choćby na przykładzie celów czy ramowych priorytetów z poszczególnych irlandzkich umów partnerstwa społecznego, a także w oparciu o skład gremiów negocjujących każdorazowo umowy społeczne. Jak już wspomniano pierwszy z siedmiu paktów – Program Narodowego Ożywienia – celował w poprawę katastrofalnej pod koniec lat 80. XX w. sytuacji gospodarczej Irlandii. W negocjacjach nad programem oprócz przedstawicieli strony rządowej udział brali reprezentanci siedmiu organizacji.

W drugiej umowie partnerstwa społecznego z 1991 r., czyli w Programie na rzecz Postępu Ekonomicznego i Społecznego (PESP), która była strategią opracowaną dla przyspieszenia ekonomicznego, ale i społecznego postępu Irlandii w latach 90., zwrócono już uwagę na takie kluczowe kwestie, jak: podtrzymanie wzrostu gospodarczego, zapewnienie lepszych dochodów, niwelację różnic w poziomie życia pomiędzy Irlandią a innymi państwami zachodnioeuropejskimi, znaczny wzrost zatrudnienia, rozwój sfery socjalnej, społecznej odpowiedzialności czy też pracowniczej partycypacji, prawa kobiet i prawa konsumenta⁴.

Kolejny pakt – Program na rzecz Konkurencyjności i Pracy (PCW) z 1994 r. koncentrował się na kluczowym wyzwaniu, jakim było w ówczesnej Irlandii to, by „podwyższyć liczbę ludzi pracujących w naszej (irlandzkiej – przyp. aut.) gospodarce oraz zredukować poziom bezrobocia”⁵. Program, podobnie zresztą jak wszystkie irlandzkie umowy partnerskie, bazował na strategicznym raporcie Narodowej Rady Ekonomiczno-Społecznej (*National Economic and Social Council NES*C), w którym to stwierdzono iż „rozmiar bezrobocia w Irlandii, a w szczególności długotrwałego bezrobocia, rzuca ciemny cień na dokonania gospodarki. Bezrobocie jest potężnym symbolem niedorozwoju gospodarki Irlandii”⁶. Na wyraźny priorytet walki z bezrobociem wskazywał także ówczesny premier Irlandii Albert Reynolds, który już w samym wstępie do umowy partnerstwa społecznego z 1994 r. zaznaczył, że to właśnie

„jasnym rządowym celem dyskusji, które doprowadziły do uzgodnienia programu, była kreacja pracy na wszystkich poziomach i to będzie kamieniem węgielnym wszystkich rozwojowych działań przewidzianych na następne trzy lata umowy partnerstwa społecznego”⁷.

Do negocjacji nad czwartym paktem społecznym włączono już szerokie grono organizacji filara społecznościowego i wolontaryjnego. Obecność sektora C&V znalazła swoje reminiscencje w zapisach Partnerstwa 2000 poprzez fakt zwrócenia uwagi w nowo i szeroko negocjowanym dokumencie na potrzebę wzmocnienia społecznej inkluzji. Zaś kluczowymi celami „rozszerzonego” paktu uczyniono „kontynuowanie rozwoju wydajnej, nowoczesnej gospodarki zdolnej do utrzymania wysokiego i ciągłego wzrostu gospodarczego oraz zatrudnienia i zdolnej do działania w presji międzynarodowej konkurencji, zapewniającej, że irlandzkie społeczeństwo staje się bardziej inkluzyjne, długoterminowe bezrobocie jest znacznie redukowane, a korzyści ze wzrostu są sprawiedliwiej redystrybuowane”⁸. Do tych szerokich negocjacji nad umową w październiku 1996 r. rząd zaprosił znaczne grono partnerów społecznych. Można to odnieść do słów Gary’ego Murphy’ego, który stwierdza, że „nawet tylko przeciętne spojrzenie na liczbę grup interesu działających w Irlandii sugerować mogłoby, że grają one ważną rolę w irlandzkim społeczeństwie”⁹, co znalazło przełożenie także w systemie partnerstwa społecznego. Warto przy okazji zaznaczyć, że pomimo tego oficjalnego włączenia „nie wszystkie grupy sekcjonalne są zaangażowane w partnerstwo społeczne”¹⁰, a i siła negocjujących partnerów nie jest taka sama. Triada związku zawodowe, pracodawcy i rząd pozostawała głównym komponentem procesu partnerstwa w Irlandii lub jak jeden ze starszych uczestników procesu zauważa: „Koniec końców główne relacje są pomiędzy rządem, pracodawcami i związkami. Mogłeś zawrzeć umowę partnerstwa społecznego tylko z nimi, ale jeśli jeden z nich zechciałby, mogłoby nie być umowy partnerstwa społecznego, to jest oś siły”¹¹, co

widoczne jest szczególnie w dzisiejszej Irlandii, która zmierza ku trójstronnemu przetargowi.

Kolejny zawarty także w rozszerzonej podmiotowo formule irlandzki pakt Program na rzecz Koniunktury i Sprawiedliwości (PPF) zmierzał do utrzymania irlandzkiej konkurencyjności gospodarczej, zapewnienia silnej bazy pod przyszłą prosperitę gospodarczą, poprawy jakości i standardów życia, a także do tworzenia sprawiedliwszej i bardziej inkluzyjnej Irlandii, a w związku z tym głównym celem programu uczyniono budowanie sprawiedliwego oraz inkluzyjnego społeczeństwa w Irlandii¹². Przy czym istotne było umiejscowienie tych dążeń w kontekście gospodarczej konkurencyjności, pełnego zatrudnienia, uczenia się przez całe życie, równych możliwości dla wszystkich, społeczeństwa informacyjnego, polityki badań i rozwoju, zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich oraz obszarów wiejskich, kultury przedsiębiorczości czy środowiska międzynarodowego¹³. To potwierdza dostrzeżenie wspomnianej już konieczności uwzględniania rozwoju gospodarczego oraz rozwoju społecznego, czego świadomy był zarówno irlandzki rząd, jak i tamtejsi partnerzy społeczni. Samą zaś umowę, której negocjowanie rozpoczęło 19 listopada 1999 r., podpisali ci sami aktorzy stosunków przemysłowych w Irlandii, którzy sygnowali poprzedzającą ją Partnerstwo 2000.

W takim samym gronie wynegocjowano również szósty pakt społeczny w Irlandii – Podtrzymanie Postępu (SP), w którym dążono do kontynuowania rozwoju irlandzkiego społeczeństwa w okresie znacznej niepewności poprzez stały wzrost gospodarczy oraz utrzymanie wysokiego poziomu zatrudnienia i zapewnienie korzystnych standardów życia dla wszystkich obywateli przy jednoczesnym umocnieniu konkurencyjności gospodarczej¹⁴. Umowa z 2003 r. czerpała z wizji Narodowej Rady Ekonomiczno-Społecznej, która znalazła się w raporcie strategicznym Inwestycja w jakość: Usługi, inkluzja i przedsiębiorczość. W tym dokumencie Rada podkreśliła konieczność zrównoważenia rozwoju gospodarczego i spo-

łecznego kraju, ponieważ pomimo bezprecedensowego rozwoju Irlandii w ówczesnym okresie „wiele ostrych problemów społecznych pozostało widocznych, a szersze niedobory w usługach i ochronie społecznej stawały się coraz bardziej widoczne”¹⁵. Ponadto wskazywano, że Irlandia nie mieści się w kategoriach występujących modeli rozwoju społeczno-gospodarczego, że kraj ten odnosił sukcesy w eklektycznym podejściu, które implementuje cechy z różnych modeli społeczno-gospodarczych, zauważono gospodarcze i społeczne możliwości, jakie niesie ze sobą eksperymentalne podejście angażujące rząd oraz partnerów społecznych w rozwiązanie problemów społecznych, ale także zwrócono uwagę na koncepcję Rozwojowego Państwa Dobrobytu¹⁶. Ta ostatnia idea traktowana była wówczas jeszcze jako zarys nowych możliwości w polityce społecznej Irlandii, choć w 2005 r. ukazał się raport NESC o tym tytule, który wskazywał na konieczność zmian w opiece społecznej poprzez rozwój usług socjalnych, które „nagradzałyby” ludzi pracujących, lepiej chroniłyby grupy wykluczone oraz byłyby adekwatne do potrzeb osób niepełnosprawnych i wymagających instytucjonalnej opieki.

Ostatni z serii irlandzkich paktów społecznych „W stronę roku 2016. Dziesięcioletnia ramowa umowa partnerstwa społecznego 2006–2015” (*Towards 2016. Ten-Year Framework Social Partnership Agreement 2006–2015* T2016) podpisany został przez większe grono aktorów irlandzkich stosunków przemysłowych (rządu i kilkunastu organizacji), choć tym razem, przeciwnie do trzech poprzednich umów, w gronie sygnatariuszy paktu zabrakło Platformy Społecznościowej, Izby Handlowej Irlandii oraz Narodowej Rady Kobiet Irlandii. Z kolei sam program z połowy 2006 r. został znacznie wydłużony czasowo, bowiem irlandzcy aktorzy stosunków przemysłowych zrezygnowali z trzyletnich umów partnerstwa społecznego (jak to miało miejsce w przypadku wcześniejszych sześciu umów) na rzecz dziesięcioletniego ramowego uzgodnienia. Jak zauważono, istnieją sprawy, które wymagają

znacznie więcej czasu. Choć nie wszystkie kwestie programu poddano regulacji w tak długim okresie, wyjątkiem była tu umowa płacowa obowiązująca przez pierwsze 27 miesięcy paktu, a następnie ponownie negocjowana. Sama zaś najnowsza umowa akceptowała przyszłą wizję Irlandii wyrażoną przez NESc, a opierała się na: „dynamicznym, międzynarodowym i uczestniczącym społeczeństwie oraz gospodarce z silnym zobowiązaniem do społecznej sprawiedliwości, gdzie rozwój gospodarczy jest środowiskowo zrównoważony i konkurencyjny w otoczeniu międzynarodowym”¹⁷. Ponadto, by zrealizować tę wizję wyznaczono cele, wśród których wytypowano wykształcenie uzupełniających związków pomiędzy polityką społeczną a prosperitą gospodarczą, rozwój dynamicznej gospodarki opartej na wiedzy, wzmocnienie irlandzkich polityk społecznych, rozwój partycypacji oraz przystosowanie do różnorodności społecznej¹⁸.

W umowie obok kwestii związanych z makroekonomią, infrastrukturą, środowiskiem, zagadnieniami pracy znalazły się także kwestie polityki społecznej, w tym rama oparta na cyklu życia. Wyróżniono w niej etap dzieciństwa, ludzi w wieku produkcyjnym, ludzi starszych oraz niepełnosprawnych, przy czym zauważono, że każdy z tych etapów wymaga zindywidualizowanego podejścia państwa, które powinno zapewnić w poszczególnych etapach odpowiednie usługi i środki, tym samym przyjęto „perspektywę osoby jako centrum rozwoju polityki społecznej”¹⁹.

NESC, czyli „strategiczne centrum negocjacji”. Każdy z wymienionych powyżej irlandzkich paktów społecznych był negocjowa-

ny na bazie strategicznego raportu wspomnianej już wcześniej Narodowej Rady Ekonomiczno-Społecznej. Dokumenty te stanowiły podstawę dla centralnych negocjacji partnerów społecznych z rządem, a zawierały analizę podstawowych wskaźników, parametrów oraz trendów społecznych i ekonomicznych Irlandii. Istotna rola w negocjowaniu paktów przypadła tamtejszemu Departamentowi Premiera, bowiem rozmowom przewodniczył sekretarz generalny tego resortu, który był także przewodniczącym NESc. To z kolei zapewniło

nie tylko ciągłość procesu centralnych przetargów, lecz także podtrzymało wartość i znaczenie tego procesu. Jak stwierdził poseł *Fianna Fáil* Micheál Martin „Departament Premiera był kołyską partnerstwa społecznego, był tym miejscem, w którym partnerstwo rezydowało w poprzednich rządach na poziomie centralnej polityki”²⁰, ale to z uwagi na zachodzące przemiany w tamtejszych relacjach przemysłowych może już nie być tak oczywiste.

Narodowa Rada Ekonomiczno-Społeczna, jako jedno z najważniejszych ciał w procesie negocjowania centralnych porozumień, przeszła znaczną ewolucję, ponieważ z peryferyjnego ciała „w szerokim zarysie przekształciła się w wysoko wpływową instytucję w dziedzinie centralnej polityki, a w szczególności stała się istotnym elementem procesu

Narodowa Rada
Ekonomiczno-Społeczna,
jako jedno
z najważniejszych ciał
w procesie negocjowania
centralnych porozumień
w Irlandii, od czasu jej
utworzenia w 1973 r.
przeszła znaczną ewolucję.
Z peryferyjnego ciała
przekształciła się we
wpływową instytucję
w dziedzinie centralnej
polityki i istotny element
procesu partnerstwa
społecznego. Dziś jej
osiowym zadaniem jest
doradzenie premierowi
w kwestiach strategicznych
dla ekonomicznego
i społecznego rozwoju
państwa.

partnerstwa społecznego”²¹. Dziś osiowym zadaniem tego ciała, utworzonego w 1973 r., jest doradzenie premierowi w kwestiach strategicznych dla ekonomicznego i społecznego rozwoju Irlandii²². Przygotowuje ona zatem w tym względzie rozliczne raporty, które prezentują strategiczne, długookresowe analizy. Początko-

wo, przed rokiem 1986, Rada skupiła się na analizowaniu zagadnień gospodarczych, opodatkowania, populacji, emigracji, polityki rolnej, zatrudnienia, mieszkalnictwa, edukacji, polityki społecznej, dobrobytu, Irlandii w UE, służby publicznej, zaś po 1986 r. NESC regularnie tworzy wspomniane już strategiczne raporty będące bazą dla negocjacji umów partnerstwa społecznego²³. Ponadto w dobie kryzysu NESC bada kwestie, przed którymi stoi w związku z nim Irlandia.

Narodowa Rada Ekonomiczno-Społeczna w swej strukturze podzielona może być umownie na dwie płaszczyzny: partnerską oraz analityczno-administracyjną. W skład pierwszej, określanej jako Rada NESC, wchodzi pięć filarów partnerstwa społecznego, w którym znajduje się po cztery organizacje. Pierwszym jest filar związków zawodowych obejmujący następujące organizacje: Irlandzki Kongres Związków Zawodowych, Irlandzki Związek Zawodowy Publicznych Urzędników Samorządowych i Służby Cywilnej, Związek Zawodowy Usług Profesjonalnych i Technicznych oraz Przemysłu. Drugim filarem płaszczyzny partnerskiej jest filar organizacji biznesu i pracodawców, który skupia przedstawicieli: Konfederacji Irlandzkich Przedsiębiorców i Pracodawców, Izby Handlowej, Federacji Przemysłu Budowlanego. Filar organizacji rolniczych i farmerskich obejmuje: Irlandzką Społeczną Organizację Spółdzielni, Irlandzkie Stowarzyszenie Rolników, *Macra na Feirme*, Irlandzki Kongres Dostawców Mleka. Z kolei czwarty filar – społecznościowy i wolontaryjny – złożony jest z takich organizacji, jak: Sprawiedliwość Społeczna Irlandii, Irlandzka Narodowa Organizacja Osób Bezrobotnych, Społeczność św. Wincenta de Paul, i Narodowa Rada Młodzieży Irlandii. Ostatnim filarem jest filar środowiskowy skupiający przedstawicieli takich organizacji, jak: Przyjaciele Ziemi, *Coastwatch Ireland*, *BirdWatch Ireland*, Irlandzka Środowiskowa Sieć.

Ponadto w Radzie NESC funkcjonują także cztery przedstawiciele departamentów rządowych i ośmiu nominowanych ekspertów,

a także przewodniczący oraz jego zastępca pochodzący z Departamentu Premiera²⁴. Premier Irlandii wyznacza do prac w Radzie urzędników publicznych, ekspertów oraz reprezentantów nominowanych przez organizacje partnerów społecznych. Członkowie Rady NESC pracują podczas regularnych spotkań (zazwyczaj comiesięcznych) na bazie raportów.

Po stronie obsługi analityczno-administracyjnej wśród analityków NESC pracują wyżsi analitycy polityczni (w liczbie trzech), analitycy polityczni (w liczbie pięciu), wyższy ekonomista oraz ekonomista, jak również dyrektor NESC. W 2010 r. irlandzki rząd włączył do NESC Narodowe Forum Ekonomiczno-Społeczne (NESF)²⁵ oraz Narodowe Centrum Partnerstwa i Działania (NCPD)²⁶. Personel tych dwóch organizacji został więc „wchłonięty” przez NESC, a jej program objął także pewne zagadnienia, którymi wcześniej zajmowały się włączone instytucje.

Gdyby przyrzeć się ujęciom i opiniom na temat Narodowej Rady Ekonomiczno-Społecznej wyraźnie widać, że jest to ciało o dość silnej pozycji na tamtejszej arenie stosunków przemysłowych. „Dyrektor generalny FUE (Federacyjny Związek Pracodawców, *Federated Union of Employers* – przyp. aut.) John Dunne zauważa, że NESC było unikatowe i grało szczególną rolę w przetargach zbiorowych”²⁷. Z kolei jak wspomina przedstawicielka strony rządowej Julie O'Neill, „widziałabym NESC jako pojedyncze najważniejsze ciało podbudowujące umowy partnerstwa społecznego. Sądzę, że byłoby bardzo trudno próbować negocjować ten typ obejmujący narodowe umowy, jakie mamy, bez podstawy, jaką położyło NESC”²⁸. Natomiast badacz partnerstwa społecznego oraz analityk NESC Damian Thomas zauważa, że „NESC wyraźnie przesunęła się z peryferii do centrum polityki publicznej”²⁹ i że jest to kluczowa instytucja partnerstwa społecznego. Choć nastąpił upadek tego procesu w 2009 r., to jednak obecny Taoiseach zdaje się także potwierdzać wartość tej instytucji dla współczesnego irlandzkiego dialogu społecznego, traktując NESC jako forum, któ-

re mogłoby być miejscem rozwiązywania problemów³⁰. Jeszcze dogłębniej widzi rolę Rady sekretarz generalny z Departamentu Pracy, Przedsiębiorstw i Innowacji John Murphy, który, co warto zauważyć, podchodzi z pesymizmem do samego procesu partnerstwa społecznego, jednak „uwydatnia ważność NESC”³¹.

W stronę 2016 r. bez partnerstwa społecznego.

Proces centralnych negocjacji w Irlandii zmieniał się, ponieważ, jak zauważa Gary Murphy, „umowy partnerstwa społecznego ewoluowały znacznie od 1987 r., kiedy pierwsza umowa była rozwinięta ściśle jako odpowiedź na poważny kryzys fiskalny. Rozwinęły się one w strategię ułatwiające podtrzymanie wzrostu”³². Choć warto zaznaczyć, że proces samych negocjacji nie był mechanicznie i automatycznie (co trzy) lata powtarzalnym aktem, np. „w 2003 r. Narodowa Rada Kobiet Irlandii oraz Platforma Społecznościowa zagłosowały za odrzuceniem wynegocjowanego paktu. W odpowiedzi rząd zdecydował, że

Umowy partnerstwa społecznego w Irlandii znacznie ewaluowały od 1987 r. Pierwsze porozumienie było odpowiedzią na poważny kryzys fiskalny, kolejne umowy rozwinęły się w strategię ułatwiające podtrzymywanie wzrostu.

tylko organizacje, które uczestniczą w partnerstwie mogą być członkami ciał publicznych, a więc te dwie grupy nie zostały ponownie mianowane do NESC i NESF”³³. Natomiast negocjacje nad najnowszym paktem społecznym *Towards 2016* („W stronę 2016 r.”) znacznie się opóźniły z uwagi na napięcia, jakie wywołał wśród tamtejszych aktorów stosunków przemysłowych spór wokół działań Irish Ferries, które to przedsiębiorstwo zamierzało zastąpić w przeważającej mierze 543 irlandzkich marynarzy pracownikami z Europy Wschodniej oraz przeflagować swoje okręty pod banderę cypryjską³⁴. To wywołało w Irlandii poważną debatę o przestrzeganiu standardów pracowniczych i opóźniło w konsekwencji negocjacje nad nowym paktem społecznym. Zresztą Bertie Ahern, wieloletni premier Irlandii oraz gorący zwolennik partnerstwa, o samym

procesie mówi, że „to jest aspekt polityki, którego większość ludzi nigdy nie zobaczy. Nie jest to urokliwe siedzenie w dusznym pokoju, zagłębiając się w szczegóły danych finansowych”³⁵.

Jeszcze w 2008 r. ówczesny premier Irlandii Brian Cowen we wstępie do przeglądu i Umowy Przejściowej nad paktem *Towards 2016* (*Towards 2016. Review and Transitional Agreement 2008–2009*) podkreślał znaczenie partnerstwa społecznego dla wyjścia Irlandii z kryzysu gospodarczego pod koniec lat 80. XX w., ale także późniejszą jego wartość dla gospodarki w dobie prosperity oraz dla rozwoju

społecznego, zaznaczając przy tym, że obecnie Irlandia stoi przed znacznymi wyzwaniami gospodarczymi i fiskalnymi, jednak wciąż istnieje gotowość ze strony rządu oraz partnerów społecznych do pracy razem³⁶. Tymczasem rok później, w grudniu 2009 r., ten sam Taoiseach stwierdził, w kontekście negocjacji ze związkami zawodowymi sektora publicznego nad cięciami w płacach urzędników publicz-

nych, „niestety, propozycje przedstawione rządowi nie przyniosły akceptowanej alternatywy do cięć płacowych. Zatem rząd nie był w stanie zaakceptować warunków, jakie zostały zaproponowane przez stronę związkową”³⁷.

O upadku rozmów pomiędzy rządem a Komisją Służby Publicznej Irlandzkiego Kongresu Związków Zawodowych (*Public Services Committee of the ICTU, PSC*) Brian Sheehan napisał – „irländzki 22-letni system partnerstwa społecznego całkowicie się załamał”³⁸. W 2009 r. irlandzki rząd wraz z PSC negocjował bowiem cięcia w sektorze publicznym na rok 2010. Jednak związki zawodowe sektora publicznego były w opozycji do jakichkolwiek cięć płac urzędników publicznych, twierdząc, że płace, emerytury i praca muszą podlegać ochronie w jakiejkolwiek umowie³⁹, a sama propozycja strony związkowej związana

z bezpłatnymi urlopami i reformą służby publicznej podwyższającą efektywność sektora publicznego nie spotkała się z przychylnością rządu. Po upadku tych centralnych negocjacji strona związkowa uznała, że najlepszą odpowiedzią na to załamanie będzie podjęcie sektorowych negocjacji. A zatem związki zawodowe wierzyły, że partnerstwo społeczne i jego architektura upadły, przynajmniej w okresie ówczesnego rządu⁴⁰.

Jednak jak się później okazało, upadek irlandzkiego partnerstwa jest znacznie trwalszy, bowiem obecny rząd również nie przełamał impasu w partnerskim procesie. Co więcej John Murphy, wspomniany już sekretarz generalny z Departamentu Pracy, Przedsiębiorstw i Innowacji, był ostrożny względem tej idei, a mówiąc o wkładzie partnerstwa społecznego w okres sukcesu gospodarczego Irlandii od połowy lat 90. do połowy 2000, zaznacza, że rola tego procesu była nieco wyolbrzymiona⁴¹. Jednocześnie podkreśla, „że dialog społeczny przyczynił się do ważnych osiągnięć w stosunkach przemysłowych w 2012 r. w Irlandii”⁴², a i sam premier Enda Kenny widzi ważną rolę dialogu społecznego w szerszym zrozumieniu potrzeb, które powinny być zaspokojone, oraz kreowaniu nowych sposobów myślenia oraz nowych idei, zauważając jednocześnie, że sektory i organizacje strategicznie ważne dla irlandzkiego życia powinny mieć możliwość angażowania się w dyskusję z rządem⁴³. Zaś wcześniej, bo 30 marca 2011 r., odpowiadając na pytania irlandzkich posłów premier mówił, że „rząd ceni dialog z partnerami społecznymi,

czy to w ramach formalnej umowy, czy w innej formie”⁴⁴.

I to zdają się być kluczowe słowa – dialog społeczny, który w wymiarze trójstronnym wydaje się, że zastąpi niefunkcjonujący już system partnerstwa społecznego. Zwraca na

Wiązany z kryzysem gospodarczym upadek partnerstwa społecznego w Irlandii wyzwolił praktyczne wyzwania w sferze przetargów zbiorowych. Pozycja państwa w systemie negocjacji centralnych nie jest już tak oczywista, a i zaangażowanie pozostałych partnerów w centralne przetargi nie tak silne jak w okresie partnerskim. Poza tym istnieje dwutorowy, oddzielny system relacji przemysłowych – w sektorze publicznym i w sektorze prywatnym od późnego 2009 r. funkcjonują dwa oddzielne systemy przetargów zbiorowych: Umowa Służby Publicznej 2010–2014 (sektor publiczny) i Narodowy Protokół IBEC – ICTU (sektor prywatny).

to uwagę wspomniany już poseł *Fianna Fáil* Micheál Martin, kiedy pyta Endę Kenny’ego, „czy *Taoiseach* powie, że koncepcja partnerstwa społecznego jest obecnie zasadniczo porzucona i że zmierzamy (Irlandczycy – przyp. aut.) do ewolucji w stronę sytuacji, jaką określamy „dialogiem społecznym”, którego to terminu *Taoiseach* użył (...)”? Partnerstwo społeczne nie jest tylko dialogiem społecznym ze związkami zawodowymi. Angażuje ono obszerniejsze podejście okrągłego stołu, obejmujące interesy rolnicze, pracodawców, związków zawodowych, filara społecznościowego i wolontaryjnego oraz wnoszone i zgłaszane przez innych”⁴⁵. Jednak właśnie dialog społeczny zdaje się być kierunkiem centralnego poziomu negocjowania w Irlandii. Widoczne jest bowiem nie tylko wycofanie się z negocjacji strony pracowniczej oraz pracodawców, lecz także i strona rządowa nie ma już znacznego przywiązania do rozmów w tak szerokim gronie, a jak widzimy, oficjalnie podkreśla znaczenie już

nie partnerstwa, a dialogu społecznego.

„Jak zauważył niezależny tygodnik *Industrial Relations News* od załamania koniunktury gospodarczej proces partnerstwa społecznego jest utożsamiany przez wielu komentatorów z pewnymi przyczynami bieżących problemów gospodarczych Irlandii, konkret-

nie z wydatkami sektora publicznego i konkurencyjnością⁴⁶. Zatem system ten nie jest już częścią irlandzkich stosunków przemysłowych, a tamtejsi „tradycyjni” aktorzy relacji przemysłowych (rząd, pracodawcy, związki zawodowe) zmierzają ku trójstronności. Jak ustalili podczas konferencji Międzynarodowej Organizacji Pracy w Irlandii 7 grudnia 2012 r. „liderzy związków zawodowych, organizacji biznesu i rząd, reakcja partnerstwa społecznego na kryzys była zbyt wolna, a interakcje z rządem zbyt słabe”⁴⁷.

Jednak upadek partnerstwa społecznego wiązany z kryzysem gospodarczym wyzwolił także „praktyczne” wyzwania w sferze przetargów zbiorowych. Dotychczasowa wyraźnie sprecyzowana i znacząca pozycja państwa w systemie negocjacji centralnych nie jest już tak oczywista, a i zaangażowanie pozostałych partnerów w centralne przetargi nie jest już tak silne jak w okresie partnerskim. Ponadto istnieje dwutorowy, oddzielny system relacji przemysłowych – w sektorze publicznym i w sektorze prywatnym, ponieważ w Irlandii od późnego okresu 2009 r. funkcjonują w efekcie dwa oddzielne systemy przetargów zbiorowych: Umowa Służby Publicznej 2010–2014 (sektor publiczny) i Narodowy Protokół IBEC – ICTU sektor prywatny⁴⁸. Wskazuje to nie tylko na przesunięcie w kierunku dwutorowego systemu przetargów, lecz także na wykluczenie spod agendy partnerstwa (a przynajmniej jego pozostałości, jak Umowa Przejściowa) elementu płacowego, który odgrywał integralną, spajającą część irlandzkiego paktowania.

Kierunek dialogu. W jakim zatem kierunku zmierzają irlandzkie relacje przemysłowe? W zasadzie ewolucja tamtejszej areny stosunków przemysłowych („od pluralizmu do korporatyizmu”) pokazuje, że raz „porzuconego” mechanizmu porozumień nie stosuje się ponownie. Dlatego też szeroki kontekst partnerstwa społecznego może być zawężony do trójstronnego dialogu społecznego, którego wartość dostrzega tamtejszy rząd oraz przedstawiciele pracy i biznesu, którzy determinują cały

system, odgrywając w nim kluczową rolę, i to oni decydować będą o przyszłym kształcie tego systemu, a jak wiadomo, zmierzają oni bardziej w kierunku trójstronności aniżeli wielostronności. Kłopotliwa może okazać się również tendencja w sektorze prywatnym do przeniesienia na poziom przedsiębiorstw negocjacji płacowych, bowiem w Irlandii ten poziom dialogu społecznego nigdy nie był mocno rozwinięty. Pogłębiać to może sytuację, w której „w wielu miejscach pracy skupienie przetargów zbiorowych przesunęło się z „przetargów nad poprawą w płacach i warunkach pracy do przetargów nad ustępstwami w kwestii płac i warunków pracy oraz praktyk pracowniczych”⁴⁹.

¹ W PNR irlandzki rząd oraz partnerzy społeczni ukazywali wskaźniki, które stanowiły ówczesne poważne wyzwanie dla gospodarki irlandzkiej, w tym m.in. PKB, który osiągał zaledwie 64 proc. średniej Wspólnoty Europejskiej na jednego mieszkańca, dług publiczny przekraczający 25 mld funtów, co przewyższało ponad 1,5 raza PNB, 18,5 proc. bezrobocie; Government of Ireland, *Programme for National Recovery*, Stationery Office, Dublin 1987, s. 5.

² R. O'Donnell, D. Thomas, *Social partnership and the Policy Process*, [w:] S. Healy, B. Reynolds, M. L. Collins (red.), *Social Policy in Ireland. Principles, Practice and Problems*, Revised and Updated Edition, The Liffey Press, Dublin 2006, s. 125.

³ T. Hastings, B. Sheehan, P. Yeates, *Saving the Future. How Social Partnership Shaped Ireland's Economic Success*, Blackhall Publishing, Dublin 2007, s. 226.

⁴ Government of Ireland, *Programme for Economic and Social Progress*, Stationery Office, Dublin, 1991, s. 7, 8.

⁵ Government of Ireland, *Programme for Competitiveness and Work*, Stationery Office, Dublin, 1994, s. 7.

⁶ National Economic and Social Council, *A Strategy for Competitiveness, Growth and Employment*, R. O'Donnell, D. Thomas, *Social partnership...*, op. cit., s. 114.

⁷ Government of Ireland, *Programme for Competitiveness...*, op. cit., s. 5.

⁸ Government of Ireland, *Partnership 2000*, Stationery Office, Dublin 1996, s. 3.

⁹ G. Murphy, *Interest groups in the policy-making process*, [w:] J. Coakley, M. Gallagher (red.), *Politics in the Republic of Ireland*, Fifth Edition, PSAI Press, Routledge, London, New York 2010, s. 333.

¹⁰ Ibidem, s. 340.

- ¹¹ R. O'Donnell, M. Adshead, D. Thomas, *Social Partnership in Ireland: two Trajectories of Institutionalisation*, [w:] S. Advagic, M. Rhodes, T. Visser (red.), *Social Pacts in Europe: Emergence, Evolution and Institutionalisation*, Oxford University Press, Oxford 2010, (masygnopsis), s. 21.
- ¹² Government of Ireland, *Programme for Prosperity and Fairness*, Stationery Office, Dublin 2000, s. 3.
- ¹³ Ibidem, s. 3.
- ¹⁴ Government of Ireland, *Sustaining Progress. Social Partnership Agreement 2003–2005*, Stationery Office, Dublin 2003, s. 6.
- ¹⁵ R. O'Donnell, D. Thomas, *Social partnership...*, op. cit., s. 121.
- ¹⁶ Ibidem, s. 122.
- ¹⁷ Government of Ireland, *Towards 2016. Ten-Year Framework Social Partnership Agreement 2006–2015*, Stationery Office, Dublin 2006, s. 5.
- ¹⁸ Ibidem, s. 5.
- ¹⁹ Ibidem, s. 40.
- ²⁰ Houses of the Oireachtas, *Ceisteanna – Questions – Social Partnership*, <http://debates.oireachtas.ie/dail/2011/03/30/00005.asp>, Wednesday, 30 March 2011, dostęp 08.07.2013.
- ²¹ D. Thomas, *The Irish Social Partnership 1987–2000: An Evolving Economic and Social Governance*, Department of Geography, University of Newcastle upon Tyne, April 2003, (niepublikowana praca doktorska), s. 212.
- ²² The National Economic and Social Council, *Our Organisation. About NESF*, <http://www.nesc.ie/en/our-organisation/about-nesc/>, dostęp: 04.07.2013.
- ²³ Ibidem.
- ²⁴ Zob. szerzej: Department of Taoiseach, *Social Policy and Public Service Reform*, http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Work_Of_The_Department/Social_Policy_and_Public_Service_Reform/, dostęp: 04.07.2013.
- ²⁵ NESF – ciało konsultacyjno-doradcze irlandzkiego rządu, które zajmowało się działaniami na rzecz równości społecznej oraz społecznej inkluzji.
- ²⁶ NCPP – ciało konsultacyjno-doradcze zajmujące się promowaniem partnerstwa i innowacji na poziomie miejsca pracy.
- ²⁷ T. Hastings, B. Sheehan, P. Yeates, *Saving the Future ...*, op. cit., s. 20.
- ²⁸ D. Thomas, *The Irish Social Partnership ...*, op. cit., s. 212.
- ²⁹ Ibidem, s. 213.
- ³⁰ Za: B. Sheehan, *Social partnership system under the spotlight*, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2013/02/articles/ie1302019i.htm>, dostęp 06.07.2013.
- ³¹ Ibidem.
- ³² G. Murphy, *Interest groups ...*, op. cit., s. 338.
- ³³ R. O'Donnell, M. Adshead, D. Thomas, *Social Partnership ...*, op. cit., s. 21.
- ³⁴ T. Dobbins, *Irish Ferries dispute finally resolved after bitter stand-off*, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2005/12/feature/ie0512203f.htm>, dostęp 06.07.2013.
- ³⁵ B. Ahern, *The Autobiography*, Hutchinson, London 2009, s. 94.
- ³⁶ Government of Ireland, *Towards 2016. Review and Transitional Agreement 2008–2009*, Stationery Office, Dublin 2008, s. 2.
- ³⁷ Za: B. Sheehan, *End of social partnership as public sector talks collapse*, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2009/12/articles/IE0912019I.htm>, dostęp 07.07.2013.
- ³⁸ Ibidem.
- ³⁹ Ibidem.
- ⁴⁰ Ibidem.
- ⁴¹ B. Sheehan, *Social partnership system ...*, op. cit.
- ⁴² Ibidem.
- ⁴³ Department of the Taoiseach, E. Kenny, *Speech by the Taoiseach, Mr. Enda Kenny T.D., at the Impact Annual Conference, Killarney*, http://www.taoiseach.gov.ie/eng/News/Archives/2012/Taoiseach%27s_Speeches_2012/Speech_by_the_Taoiseach_Mr_Enda_Kenny_T_D_at_the_Impact_Annual_Conference_Killarney.html#sthash.H2kUZyYp.dpuf, dostęp 08.07.2013.
- ⁴⁴ Houses of the Oireachtas, *Ceisteanna ...*, op. cit.
- ⁴⁵ Ibidem.
- ⁴⁶ Za: B. Sheehan, *End of social partnership ...*, op. cit.
- ⁴⁷ B. Sheehan, *Social partnership system ...*, op. cit.
- ⁴⁸ The Public Service Agreement 2010–2014, the IBEC–ICTU National Protocol for the Orderly Conduct of Industrial Relations and Local Bargaining in the Private Sector, Oireachtas Library & Research Service, *Trade unions, collective bargaining and the economic crisis: where now?*, http://www.oireachtas.ie/parliament/media/housesoftheoireachtas/libraryresearch/spotlights/spotTradeunion040611_143334.pdf, s. 3, dostęp 09.07.2013.
- ⁴⁹ Labour Relations Commission za: Oireachtas Library & Research Service, *Trade unions, collective bargaining ...*, op. cit., s. 8.

W trakcie prowadzonego już od dłuższego czasu dyskursu odnośnie umów terminowych, partnerzy społeczni przygotowali swoje stanowiska: wspólną opinię wydała strona związkowa, razem też odniosła się do nich strona pracodawców. Równoległe do opinii stron dialogu społecznego, warto w tej sprawie prześledzić orzecznictwo Unii Europejskiej, która zaleca zbliżanie umów terminowych z umowami na czas nieokreślony

Anna Grabowska

Umowy terminowe – opinie partnerów a orzecznictwo UE

Umowy na czas określony to jeden ze szczególnie palących problemów polskiego rynku pracy. Dzieje się tak nie tylko dlatego, że w tej formule zatrudnionych jest już ok. 30 proc. naszych rodaków, ale również dlatego, że w tej sprawie interweniował Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Wyrok Trybunału jest jednoznaczny – konieczne są nowe rozwiązania zbliżające do siebie umowy na czas określony i nieokreślony. W przeciwnym razie Polsce grożą ogromne sankcje finansowe liczone w euro za każdy dzień opóźnienia we wdrożeniu wskazanych polskiemu rządowi rozwiązań. Jak to jednak zwykle bywa, wyrok Trybunału nie jest interpretowany identycznie przez wszystkie strony społeczne i rząd. Tymczasem „rynek” umów terminowych nadal kwitnie.



Stanowisko związków zawodowych. Trzy reprezentatywne centrale związkowe: Forum Związków Zawodowych, NSZZ „Solidarność” i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych przygotowały swoje stanowisko w sprawie umów terminowych 14 sierpnia 2013 r. Stwierdziły w nim, że zmiany powinny być przygotowane w trybie pilnym. Ich zdaniem obecny stan prawny powoduje bowiem destabilizację rynku pracy, co ma negatywne konsekwencje dla całej gospodarki. Jest także niezgodny z prawem Unii Europejskiej oraz uniemożliwia realizację zaleceń unijnych dla Polski przygotowanych w ramach Semestru Europejskiego.

Związki zaznaczyły, że Polska zalicza się do państw UE o najwyższym wskaźniku wykorzystania umów o pracę na czas określony. Powszechne stosowanie przez pracodawców umów terminowych wpływa negatywnie na poczucie stabilności zawodowej i rodzinnej, co stanowi zagrożenie dla dzietności Polski i uniemożliwia przeciwdziałanie zagrożeniom demograficznym. Na wysoki wskaźnik zatrudnienia terminowego należy zdaniem związków zawodowych patrzeć przez pryzmat zagrożenia dla popytu wewnętrznego.

Umowy terminowe niezależnie od mających na celu przeciwdziałanie temu zjawisku

regulacji prawnych we wszystkich państwach UE charakteryzują się niższym wynagrodzeniem na porównywalnym stanowisku. Średnia unijna wskazuje na niższe o 14,4 proc. zarobki – średnia w Polsce to 27,8 proc., co stanowi najwyższy wskaźnik w UE. Wysoki poziom wykorzystania umów terminowych powoduje także zagrożenie w kontekście rozwoju kapitału ludzkiego, co jest szczególnie istotne z punktu widzenia przyszłej konkurencyjności polskiej gospodarki. Zdaniem trzech reprezentatywnych central związkowych oraz niektórych przedstawicieli doktryny prawa pracy w Polsce została nieprawidłowo wdrożona unijna dyrektywa 99/70/WE dotycząca umów o pracę na czas określony. Pogląd taki, jak zaznaczyły w swoim stanowisku związki, prezentują m.in.: prof. Ludwik Florek, prof. Zbigniew Hajn, prof. Walerian Sanetra.

Związki przypomniały też, że w „Ocenie wykonania Europejskiej Karty Społecznej przez Polskę” Komitet Niezależnych Ekspertów kilkakrotnie stwierdził, że art. 33 Kodeksu pracy przewidujący dwutygodniowy okres wypowiedzenia umów na czas określony zawartych na ponad 6 miesięcy jest nieprawidłowy. Okres ten powinien być dłuższy, zbliżony lub taki sam jak przewidziany dla umów na czas nieokreślony dla pracowników o podobnym stażu w danym przedsiębiorstwie.

Związki podkreśliły też, że w Zaleceniu Rady UE w sprawie krajowego programu reform dla Polski w 2013 r. wskazuje się konieczność zwalczania segmentacji rynku pracy poprzez lepsze przechodzenie z zatrudnienia na czas określony do stałego zatrudnienia oraz nadmiernego wykorzystania umów cywilnoprawnych.

Mając to na uwadze, Forum Związków Zawodowych, NSZZ „Solidarność” i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych uznały, że niezbędne jest przyjęcie czterech rozwiązań prawnych. Po pierwsze, w przypadku umów o pracę na czas określony oraz umów na czas wykonania określonej pracy niezbędne jest wprowadzenie maksymalnego okresu za-

trudnienia pomiędzy tym samym pracownikiem a pracodawcą, polegającego na sumowaniu okresów zatrudnienia w oparciu o umowę o pracę na czas określony oraz umowę o pracę na czas wykonywania określonej pracy. Okres ten powinien wynosić w Kodeksie pracy 18 miesięcy, natomiast mógłby zostać przedłużony do 30 miesięcy w układach zbiorowych pracy oraz regulaminach uzgodnionych ze związkami zawodowymi.

Po drugie, związki zawodowe proponują, by długość umowy o pracę na okres próbny wynosiła trzy miesiące w Kodeksie pracy. Mogłaby zostać przedłużona do sześciu miesięcy w układach zbiorowych pracy oraz regulaminach pracy uzgodnionych ze związkami zawodowymi.

Poza tym w myśl strony związkowej możliwe byłoby wypowiedzanie umowy o pracę zawartej na czas wykonania określonej pracy, jeżeli strony określą taką ewentualność przy zawieraniu umowy. Należy jednak wprowadzić w tym przypadku okresy wypowiedzenia. Jeżeli umowa trwa do 6 miesięcy, okres ten wynosiłby jeden tydzień. Jeśli trwa od sześciu miesięcy do roku, byłoby to dwa tygodnie, gdy trwa powyżej roku – miesiąc.

Ostatnie rozwiązanie mogłoby polegać na wprowadzeniu rozwiązania przewidującego możliwość wypowiedzania umów o pracę na czas określony zawartych na okres dłuższy niż 12 miesięcy oraz zmodyfikowaniu długości okresów wypowiedzenia przy umowie na czas określony. Chodzi o to, by przy zawieraniu umowy o pracę na czas określony dłuższy niż 12 miesięcy strony mogły przewidzieć dopuszczalność wcześniejszego rozwiązania tej umowy za wypowiedzeniem. Okres wypowiedzenia miałby wynosić dwa tygodnie, gdy czas trwania umowy przekracza 12 miesięcy, albo miesiąc, gdy umowa na czas określony ma przekraczać 18 miesięcy.

Wspólne stanowisko związków zawodowych podpisali przewodniczący trzech związkowych central: Tadeusz Chwałka (FZZ), Piotr Duda (NSZZ „Solidarność”) i Jan Guz (OPZZ).



Propozycja pracodawców. 4 kwietnia 2014 r. swoje propozycje w sprawie zmian przepisów o umowach terminowych przedstawiły wspólnie cztery reprezentatywne organizacje pracodawców: Business Centre Club, Konfederacja Lewiatan, Pracodawcy RP i Związek Rzemiosła Polskiego. Pracodawcy proponują wprowadzenie maksymalnego czasu trwania umowy o pracę na czas określony zawartej między tym samym pracownikiem a pracodawcą. Chcą wydłużenia maksymalnego czasu trwania umowy na okres próbny do 6 miesięcy. Proponują wprowadzić możliwość wypowiedzenia umów o pracę na czas wykonania określonej pracy z zachowaniem dwutygodniowego okresu wypowiedzenia, wprowadzić różnicowane okresy wypowiedzenia w umowach o pracę na czas określony w zależności od długości trwania zatrudnienia, skrócić okresy wypowiedzenia w umowach o pracę na czas nieokreślony oraz znieść obowiązek podawania przez pracodawcę przyczyny wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony w firmach zatrudniających do 50 pracowników.

W opinii organizacji pracodawców maksymalny czas trwania zatrudnienia na podstawie umów o pracę na czas określony powinien wynosić 48 miesięcy. Jednocześnie postulują oni sformułowanie katalogu wyjątków od tej zasady dotyczących np. umów na czas określony wykonywanych w związku z realizacją danego projektu czy trwaniem kadencji.

Zdaniem pracodawców zaproponowany przez stronę związkową mechanizm polegający na możliwości wydłużenia tego okresu w drodze układów zbiorowych i regulaminów uzgodnionych ze związkami zawodowymi jest możliwy do wprowadzenia przy jednoczesnym wyposażeniu w analogiczne uprawnienia przedstawicieli pracowników wyłonionych w trybie

przejętym u danego pracodawcy. W przeciwnym razie nastąpi dyskryminacja tych pracodawców, u których nie funkcjonują organizacje związkowe, a – jak przypominają autorzy stanowiska – 99,8 proc. firm w Polsce należy do sektora małych i średnich przedsiębiorstw. W związku z tym należy rozważyć wprowadzenie zaproponowanego mechanizmu także w doniesieniu do porozumień zawieranych z przedstawicielami pracowników, na wzór rozwiązań obowiązujących już w przepisach Kodeksu pracy, np. w art. 9(1) czy art. 150 par. 3.

Zasadniczą kwestią według organizacji pracodawców jest relacja zaproponowanego rozwiązania dotyczącego maksymalnego czasu trwania zatrudnienia na podstawie umów na czas określony z aktualnym brzmieniem art. 25(1) Kodeksu pracy, zgodnie z którym zawarcie trzeciej umowy na czas określony jest równoznaczne w skutkach prawnych z zawarciem umowy na czas nieokreślony. Pismo strony związkowej nie zawiera zmian w zakresie przywołanego przepisu. W związku z tym można uznać, że obie te regulacje miałyby funkcjonować równolegle na gruncie Kodeksu pracy. Zachowanie konstrukcji prawnej z art. 25(1) Kodeksu pracy określającej liczbę odnowień umów na czas określony i jednocześnie wprowadzenie rozwiązania wskazującego maksymalną łączną długość kolejno zawieranych umów byłoby zgodne z klauzulą 5 załącznika do dyrektywy Rady 99/70/WE z 28 czerwca 1999 r. dotyczącej porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony.

Organizacje pracodawców zaakceptowały związkową propozycję zakładającą różnicowanie okresów wypowiedzenia przy umowach na czas określony. Długość okresu wypowiedzenia powinna być ich zdaniem uzależniona od stażu pracy, co wynika z wyroku Trybunału Sprawie-

dliwosci Unii Europejskiej z 13 marca 2014 r. w sprawie c-38/13.

„W naszej opinii okresy wypowiedzenia przy umowach na czas określony powinny być zbliżone do okresów wypowiedzenia przy umowach na czas nieokreślony” – napisali w swoim stanowisku pracodawcy. Odnosząc się konkretnie do długości okresów wypowiedzenia umów na czas określony, zaproponowali, by wynosiły one: 2 tygodnie – jeżeli pracownik był zatrudniony krócej niż 12 miesięcy, 1 miesiąc – jeżeli pracownik był zatrudniony co najmniej 12 miesięcy, natomiast w przypadku pracownika zatrudnionego co najmniej na 36 miesięcy – 2 miesiące.

Organizacje pracodawców wyraziły również swoje przekonanie, że dla zapewnienia większej stabilizacji zatrudnienia oraz ograniczenia skali umów terminowych konieczne są zmiany w zakresie umów o pracę na czas nieokreślony, które zachęcą pracodawców do stosowania tej podstawy prawnej, dlatego zaproponowały zmianę okresów wypowiedzenia przy umowach bezterminowych. Miałyby one wtedy wynosić: 2 tygodnie – jeżeli pracownik był zatrudniony krócej niż 12 miesięcy, 1 miesiąc – w przypadku co najmniej 12-miesięcznego okresu zatrudnienia i 2 miesiące – jeżeli pracownik był zatrudniony co najmniej 36 miesięcy.

Kolejna propozycja pracodawców dotyczy złagodzenia obowiązku uzasadniania wypowiedzenia umowy zawartej na czas nieokreślony, o którym mowa w art. 30 par. 4 Kodeksu pracy. Chcą oni również modyfikacji zasad konsultacji zamiaru rozwiązania umowy na czas nieokreślony poprzez wprowadzenie kontroli następczej oraz uchylecia lub skrócenia 4-letniego okresu ochrony przedemerytalnej przewidzianej w art. 39 Kodeksu pracy. Kolejna propozycja pracodawców to ograniczenia katalogu grup pracowników korzystających ze szczególnej ochrony stosunku pracy.

Wspólne stanowisko reprezentatywnych organizacji pracodawców podpisali: wiceprezes BCC Zbigniew Żurek, prezydent Konfederacji Lewiatan Henryka Bochniarz, prezydent

Pracodawców RP Andrzej Malinowski i prezes ZRP Jerzy Bartnik.

OPZZ i FZZ piszą do ministra. Po uzyskaniu informacji na temat propozycji pracodawców w kwestii umów terminowych oraz wypowiedzania umów o pracę dwie reprezentatywne organizacji związkowe – OPZZ i FZZ – wyśtosowały swoje pisemne opinie w tej sprawie i przekazały je ministrowi pracy.

OPZZ zaznaczyło, że propozycje pracodawców przyjmuje z zaskoczeniem. Podważają one bowiem cały dorobek dotyczący ograniczenia stosowania umów okresowych wypracowany podczas posiedzeń zespołu prawa pracy i układów zbiorowych Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i stawiają dialog kolejny raz pod znakiem zapytania. OPZZ dodał, że przedstawione rozwiązania dotyczą znacznie szerszego zakresu zmian i tym samym otwierają na nowo negocjacje. W opinii związku po raz kolejny propozycje zmierzają do pogorszenia statusu pracownika, a nie jego stabilizowania. Organizacje pracodawców chcą skrócić okres wypowiedzenia w umowach na czas nieokreślony i wprowadzić zasadę, zgodnie z którą umowy na czas określony z jedną firmą mogłyby być podpisywane na okres do 4 lat.

„Polscy pracodawcy zamiast zwiększać zyski poprzez tworzenie nowych miejsc pracy i rozwój produkcji po raz kolejny szukają korzyści kosztem pracowników” – napisało OPZZ. Dodano, że wspólne propozycje central związkowych przedstawione organizacjom pracodawców dotyczyły ograniczenia patologicznego nadużywania umów okresowych o pracę i były efektem wielomiesięcznych negocjacji w tej sprawie. Należy pamiętać, że w Polsce 3,3 mln pracowników, czyli prawie 27 proc. zatrudnionych, pracuje na umowach okresowych. Jest to niechlubny rekord w Unii Europejskiej.

Ograniczenie zakresu zmian we wskazanej kwestii miało akceptację uczestników posiedzeń Zespołu Prawa Pracy i Układów Zbiorowych TK. Taki też był zakres propozycji strony związkowej. Dotyczyły one wprowadzenia in-

nego mechanizmu stabilizowania pracowników, ograniczenia łącznego czasu zatrudnienia u danego pracodawcy na umowie okresowej do 18 miesięcy, wydłużenia okresów wypowiedzenia długotrwałych umów okresowych czy wydłużenia umów na czas próbny do 6 miesięcy.

„O jakości polskiego dialogu społecznego świadczą jego efekty. Pomimo wielokrotnego zbliżenia stanowisk w zespole prawa pracy TK, od kilku lat żadne ogólne ustalenia zespołu w tej kwestii nie doczekały się realizacji. Sytuacji nie zmieniły deklaracje premiera o konieczności ograniczenia skali stosowania umów „śmiciowych”. Z przykrością stwierdzamy, że praktyka pracodawców polegająca na powtórным otwieraniu negocjacji poprzez dodawanie coraz to nowych żądań i propozycji źle wróży przyszłości dialogu społecznego w Polsce” – napisało w swoim stanowisku Prezydium OPZZ.

Opinię w sprawie propozycji pracodawców wysłało do ministra pracy również Forum Związków Zawodowych. Przypomniało w nim, że 13 marca 2014 r. Trybunał Sprawiedliwości UE, odpowiadając na pytanie prejudycjalne Sądu Rejonowego w Białymstoku, stwierdził, że nie można stosować dwutygodniowego okresu wypowiedzenia wobec osób pracujących na czas określony, jeżeli wykonują one obowiązki zbliżone do tych świadczonych przez pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony mających trzymiesięczny okres wypowiedzenia. Jest to bowiem dyskryminacja pracowników terminowych, niedopuszczalna na podstawie dyrektywy Rady z 28 czerwca 1999 r. nr 99/70/WE.

„Fakt jej nieprawidłowej implementacji do polskiego systemu prawnego trzy reprezentatywne centrale związkowe, w tym Forum Związków Zawodowych, wskazywały już w piśmie skierowanym do resortu pracy oraz partnerów społecznych z dnia 14 sierpnia 2013 r.” – przypomniało FZZ. Stwierdziło jednocześnie, że wie, iż w ministerstwie pracy przygotowywane są rządowe propozycje zmian w tym zakresie. Za niepokojące uznało sygnały o rozważaniu szansy takiego zbliżenia umów na

czas określony i nieokreślony, które miałyby spowodować skrócenie okresu wypowiedzenia w wypadku umów bezterminowych albo wydłużenie okresu, po przepracowaniu którego u danego pracodawcy pracownik uzyskiwałby prawo do trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia.

„Na takie rozwiązania Forum Związków Zawodowych nie wyrażało i nie wyrazi akceptacji. Nie było zresztą o nich mowy jeszcze w trakcie rozmów na ten temat w Zespole Problemowym ds. Prawa Pracy i Układów Zbiorowych TK. Takich propozycji nie składali wówczas również pracodawcy” – można przeczytać w piśmie do ministra pracy. I dalej: „Gdyby zatem prawdziwe były informacje o propozycjach dotyczących pogorszenia warunków rozwiązywania warunków wypowiedzenia umów o pracę na czas nieokreślony, to pragniemy zauważyć, że nie byłaby to postawa strony rządowej sprzyjająca poprawie dialogu społecznego i powrotowi do rozmów w tym duchu, co jak sądzimy jest dobrą wolą wszystkich trzech stron tego dialogu w Polsce”.

Forum przypomniało, że trzy reprezentatywne centrale związkowe w swoich propozycjach dotyczących umów terminowych wskazywały, że okres trwania takich umów powinien wynosić maksymalnie 18 miesięcy i jako taki być zapisany w Kodeksie pracy. Mógłby on zostać przedłużony do 30 miesięcy w układach zbiorowych pracy oraz regulaminach uzgodnionych ze związkami zawodowymi. Okres wypowiedzenia umowy terminowej powinien być wydłużany wraz z okresem jej trwania i wynosić: 2 tygodnie przy umowie do 12 miesięcy, 1 miesiąc przy umowie powyżej 12 miesięcy. Nie były wówczas rozważane dłuższe okresy. W opinii Forum Związków Zawodowych można o nich rozmawiać jednocześnie z wydłużaniem okresu wypowiedzenia, ale w pierwszym rzędzie należy jednak zastanowić się nad zasadnością tak długich umów terminowych, gdyż może to promować patologię występującą obecnie na rynku polegającą na zawieraniu tego typu umów nawet na kilkanaście lat. Związki zawodowe odnosiły się rów-

niez do umów na okres próbny, które w ich opinii powinny trwać trzy miesiące i być zapisane w Kodeksie pracy. Mogłyby zostać przedłużone do 6 miesięcy w układach zbiorowych pracy oraz regulaminach pracy uzgodnionych ze związkami zawodowymi.

Kolejną kwestią, którą porusza FZZ w piśmie do ministra, są umowy na czas wykonania określonej pracy, przy których związki proponowały wprowadzenie dopuszczalności ich wcześniejszego rozwiązania za wypowiedzeniem. Przy umowie trwającej do 6 miesięcy wynosiłoby ono jeden tydzień, przy umowach od sześciu miesięcy do roku – dwa tygodnie, a powyżej roku – jeden miesiąc.

Forum Związków Zawodowych przypominało też, że od dłuższego czasu proponuje likwidację regulacji, zgodnie z którą trzecia, kolejna umowa o pracę na czas określony przekształca się w umowę bezterminową, jeżeli od zakończenia terminu umowy czasowej upłynęło nie więcej niż 30 dni. Takie rozwiązanie prowadzi do patologii. Wystarczy nieco dłuższa, wymuszona przez pracodawcę przerwa, by cały proces zatrudniania pracownika na czas określony rozpoczął się od nowa. „Dlatego opowiadamy się za rozwiązaniem, w myśl którego trzecia umowa z danym pracownikiem, zawarta przez tego samego pracodawcę, zawsze przekształcała się w bezterminową” – napisano.

„Zdecydowanie jesteśmy przeciwni propozycji likwidacji, czy chociażby ograniczenia, instytucji przywrócenia do pracy w zamian za wyższe odszkodowania z tytułu niesłusznego zwolnienia. Takie rozwiązanie umożliwiałoby pozbywanie się niechcianych pracowników. To do niezawisłego sądu należy decyzja, czy zwolnionego niesłusznie pracownika przywrócić do pracy, czy też przyznać mu jedynie odszkodowanie. Podkreślamy, że nie należy zapominać, iż Kodeks pracy, na podstawie którego orzeka niezawisły sąd, ma chronić pracownika. Wskazuje na to choćby założenie, że w razie wątpliwości przepisy tego kodeksu należy interpretować na korzyść pracownika jako z natury słabszej strony tego stosunku prawnego” –

argumentowało FZZ. Wyraziło jednocześnie nadzieję, że ministerstwo weźmie pod uwagę związkowe propozycje, mimo trwania zawieszenia przez związki uczestnictwa w pracach Trójstronnej Komisji.

„Złą praktyką ze strony rządowej byłoby w obecnej sytuacji pomijanie związkowych propozycji i brak jakichkolwiek dyskusji na ich temat. Z pewnością nie sprzyjałoby to nawiązaniu dobrego, skutecznego dialogu w nowej formule, na której powstanie we współpracy z partnerami z organizacji pracodawców mamy nadzieję w nieodległym czasie” – podkreśliło Forum w piśmie skierowanym do ministra pracy.

Według europejskiego trybunału. W sprawie wyroku z 13 marca 2014 r. wypowiedział się również Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej na tle sprawy Nierodzik przeciwko Samodzielnemu Publicznemu Szpitalowi Psychiatrycznemu ZOZ w Choroszczy (sygn. akt C-38/13). Uznał, że sztywny, dwutygodniowy okres wypowiedzenia w przypadku umowy o pracę zawartej na czas określony jest niezgodny z prawem Unii Europejskiej. Polskiego ustawodawcę czekają niezbędne zmiany w przepisach Kodeksu pracy.

Sprawa trafiła do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w następstwie pytania prejudycjalnego Sądu Rejonowego w Białymstoku, który poddał w wątpliwość zgodność art. 33 Kodeksu pracy z regulacjami europejskimi. Przepis ten zakłada sztywny, dwutygodniowy okres wypowiedzenia dla umów zawartych na czas określony trwających dłużej niż 6 miesięcy. Wątpliwość sądu narodziła się w odniesieniu do przepisu art. 36 § 1 Kodeksu pracy, który w przypadku umów zawartych na czas nieokreślony różnicuje długość okresu wypowiedzenia w zależności od długości zakładowego stażu pracy danego pracownika. W tej sytuacji przepisy Kodeksu pracy różnicują sytuację prawną pracowników w zależności od rodzaju umowy o pracę, odmiennie kształtując ich uprawnienia dotyczące okresów wypowiedzenia.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w pierwszej kolejności przeanalizował dopuszczalność różnicowania sytuacji pracowników w zależności od typu umowy o pracę. Trybunał uznał, że warunki wypowiedzania umów (w tym długość okresu wypowiedzenia) wpisują się w zakres definicji „warunków zatrudnienia”, w związku z czym mają do nich zastosowanie przepisy Porozumienia ramowego w sprawie umów na czas określony zawartego dnia 18 marca 1999 r. między głównymi organizacjami międzybranżowymi (UNICE, CEEP oraz ETUC), wdrożonego do porządku prawnego Unii Europejskiej Dyrektywą Rady nr 99/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotyczące zakazu dyskryminacji w zatrudnieniu pracowników zatrudnionych na podstawie umów na czas określony. Klauzula 4 punkt 1 wspomnianego porozumienia brzmi następująco: „Jeżeli chodzi o warunki pracy, pracownicy zatrudnieni na czas określony nie będą traktowani w sposób mniej korzystny niż porównywalni pracownicy zatrudnieni na czas nieokreślony jedynie z tego powodu, że pracują na czas określony, chyba że zróżnicowane traktowanie jest uzasadnione powodami o charakterze obiektywnym”.

Trybunał stwierdził, że kluczowym kryterium w analizie niniejszej kwestii jest to, czy pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy na czas określony oraz pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy na czas nieokreślony znajdują się w porównywalnej sytuacji. Trybunał orzekł, że jeżeli obie kategorie pracowników wykonują te same rodzaje pracy, a jedynym kryterium odróżniającym jest „tymczasowy charakter zatrudnienia”, to nie stanowi to uzasadnionego kryterium różnicowania sytuacji obu grup pracowników – Trybunał uznał, że kryterium takie jedynie w sposób ogólny i abstrakcyjny odnosi się do czasu trwania zatrudnienia.

W związku z powyższym Trybunał orzekł, że w świetle wspomnianego porozumienia niedopuszczalne jest różnicowanie sytuacji prawnej pracowników znajdujących się w porównywalnych sytuacjach w taki sposób, że okres wypowiedzenia umów na czas określony (za-

wartych na dłużej niż sześć miesięcy) wynosi dwa tygodnie, w sytuacji, gdy okres wypowiedzenia umów na czas nieokreślony jest zależny od długości zatrudnienia i może wynieść nawet trzy miesiące.

Wskutek wydania orzeczenia na ustawodawcy ciąży obowiązek usunięcia przepisów, które niezgodnie z prawem różnicują sytuację prawną obydwu kategorii pracowników. Konieczne są zmiany dotyczące zarówno długości okresów wypowiedzenia, jak i np. obowiązku skonsultowania zamiaru wypowiedzenia umowy na czas określony z reprezentującym pracownika związkiem zawodowym.

Biorąc pod uwagę dotychczasową praktykę, orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości miały często zastosowanie bezpośrednie. Oznaczało to, że miały pierwszeństwo przed ustawodawstwem kraju członkowskiego. To zaś prowadzi do wniosku, że polscy pracownicy w razie zaistnienia sporu z pracodawcą będą mieli możliwość powołania się na wyrok Trybunału z 13 marca 2014 r., na niedopuszczalną dyskryminację pracujących czasowo.

Warto przypomnieć, że obecnie w Polsce na umowach terminowych pracuje 3,4 mln osób, czyli ok. 27 proc. wszystkich pracowników. Niewątpliwie są one nadużywane, ale w znacznej mierze wyraźnie zostało to już ograniczone przez polskie sądy, które często traktują długoterminowe umowy na czas określony jako te zmierzające do obejścia prawa.

Dialog w zespole Trójstronnej Komisji.

20 maja 2014 r. w Zespole Problemowym ds. Prawa Pracy i Układów Zbiorowych Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych na temat zmian w przepisach regulujących funkcjonowanie umów na czas określony, już po wyroku Trybunału Europejskiego UE i w jego kontekście, rozmawiali przedstawiciele strony rządowej na czele z wiceministrem Radosławem Młeczko oraz strony pracodawców. Strona związkowa ze względu na zawieszenie prac w Trójstronnej Komisji i jej zespołach nie brała udziału w tym spotkaniu.

Jak mówiła dr Grażyna Spytek-Bandurska reprezentująca Konfederację Lewiatan, pracodawcy są gotowi do rozmów ze związkami zarówno co do terminów wypowiedzenia umów, jak podawania przyczyny zwolnienia oraz następcej kontroli związkowej. W jej opinii zwalnianie pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony jest obciążone tak dużymi utrudnieniami, że staje się coraz trudniejsze, a pracodawcy, szczególnie w czasie kryzysu, nie mogą sobie na to pozwolić, dlatego coraz częściej zawierają umowy na czas określony. Rezygnacja z tych obciążeń zbliżyłaby obydwa rodzaje umów, a jednocześnie byłaby ukłonem w stronę małych firm, których nie stać na armię prawników, która pomagałaby im m.in. przy rozwiązywaniu stosunków pracy. Odnosząc się do kwestii związkowej kontroli, zaznaczyła, że w tym wypadku chodzi przede wszystkim o firmy duże, gdzie związki głównie działają. Przeprowadzanie z nimi konsultacji jest czasochłonne i trudne, szczególnie gdy organizacji związkowych jest wiele.

Co do okresów wypowiedzenia, to zdaniem przedstawicielki Lewiatana powinny być one zawsze powiązane ze stażem pracy. Dłuższy staż oznaczałby dłuższe wypowiedzenie i odwrotnie. Nie powinno mieć przy tym znaczenia, czy umowa zawarta jest na czas określony czy nieokreślony. Czas zawierania umów terminowych należałoby połączyć z ich „krotnością”, gdyż to dawałoby pracodawcy możliwość wyboru rozwiązania, które w danym momencie bardziej mu odpowiada. Ekspertka Lewiatana wyjaśniła przy tym, że np. przy kilku umowach na 5,10 lat zastosowanie miałyby limit czasowy jako korzystniejszy dla pracownika. „Takie rozwiązanie zmniejszyłoby zachęty do patologii” – powiedziała dr Grażyna Spytek-Bandurska. Dodała, że jeżeli ograniczeniami zostaną objęte jedynie umowy na czas określony, to istnieje niebezpieczeństwo, że zostaną one zastąpione przez pracodawców umowami bardziej elastycznymi, np. cywilnoprawnymi.

W opinii ekspertki konieczny jest też jednoczesny przegląd innych regulacji, np. doty-

czących pracowników tymczasowych, dla których limity zatrudnienia czasowego będą miały istotne znaczenie.

Według Dominiki Staniewicz z BCC większość pracodawców nie ma nic przeciwko umowom na czas nieokreślony, pod warunkiem zniesienia zbyt rygorystycznych dziś kryteriów, które w praktyce uniemożliwiają rewizję załogi firmy. Zaznaczyła, że gdyby przyjąć stanowisko związkowe w sprawie umów terminowych, to zlikwidowałoby to większość agencji pracy tymczasowej. W efekcie wielu pracowników straciłoby zatrudnienie – jedyne, jakie w danej chwili jest im dostępne.

Odnosząc się do niedawnego wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie umów terminowych stosowanych w Polsce, przewodniczący Zespołu Prawa Pracy i Układów Zbiorowych TK Maciej Sekunda, reprezentujący Konfederację Lewiatan, zauważył, że jest nim związany sąd w Białymstoku, choć polskie przepisy też trzeba zmienić. Wskazał przy okazji uchwałę z ostatniego okresu włoskiego parlamentu, który przyjął, że umowy na czas określony nie mogą trwać dłużej niż 36 miesięcy, ale jednocześnie – co jest nowatorskim rozwiązaniem – że w tej formie nie może być łącznie zatrudnione więcej niż 20 proc. załogi.

Do dyskusji nad propozycjami pracodawców podczas posiedzenia zespołu Trójstronnej Komisji włączył się też Główny Inspektorat Pracy. W opinii jego przedstawicieli, rozważając kwestię braku uzasadnienia wypowiedzenia umowy o pracę w firmach zatrudniających do 50 pracowników, należałoby się zastanowić nad problemem nierównego traktowania. Z punktu widzenia pracownika nie jest bowiem istotne, w jak dużym zakładzie pracuje, jak jego właściciel układa stosunki zatrudnienia. Podobne wątpliwości wyraziła Anita Gwarek, dyrektor Departamentu Prawa Pracy w MPiPS. W jej ocenie powstaje wątpliwość co do różnicowania prawa do sądu. W dużych firmach pracownicy mieliby prawo do pełnej oceny ich sytuacji, zaś w tych mniejszych sąd nie mógłby badać uzasadnienia wypowiedzenia umowy, bo takiego by nie było. Stwierdziła

też, że uprawnienie pracownika do uzasadnienia wypowiedzenia ma charakter indywidualny, w odróżnieniu np. od przepisów o braku niektórych wymogów administracyjnych dla małych firm, które mają charakter ogólny. Dyskusji wymaga też to, czy ustawodawca może zmieniać hierarchię źródeł praw, stawiając układy zbiorowe – zawierające rozwiązania mniej korzystne dla pracowników, choć przyjęte w układzie – ponad Kodeksem pracy.

Podsekretarz stanu w MPiPS Radosław Młeczko przypomniał, że rozwiązanie o rezygnacji z uzasadnienia z wypowiedzenia umowy o pracę dotyczyłoby w praktyce ok. 98 proc. polskich firm. Odnosząc się do wyroku europejskiego Trybunału, zauważył, że zmiany w polskim prawie muszą być jak najszybciej wprowadzone, gdyż w przeciwnym wypadku grożą nam ze strony Unii wysokie kary finansowe, dlatego też rząd przygotowuje odpowiednie zmiany w ciągu najbliższych tygodni.

Na posiedzeniu zespołu wiceminister nie odniósł się natomiast wprost do propozycji związkowych, wyjaśniając, że strona związkowa jest nieobecna, zaś resort jest zobowiązany przekazać swoje stanowisko wszystkim partnerom społecznym na równych zasadach. I tak uczyni.

W opinii wiceministra nie ma lepszego sposobu na rozwiązanie problemów ochrony pracownika niż dialog na poziomie zakładu pracy. „Takie właśnie zapisy wprowadziliśmy w kwestii wydłużenia okresów rozliczeniowych czasu pracy, ale doprowadziło to ostatecznie do zawiesza prac w Trójstronnej Komisji przez związki zawodowe” – zauważył.

Wiceminister zgodził się z pracodawcami, że konsekwencją wyroku europejskiego Trybunału musi być ujednolicenie regulacji dotyczących umów na czas określony i nieokreślony. To dotyczy np. stażu pracy, który powinien zależeć nie od rodzaju umowy, ale od stażu pracy danej osoby. Dodał, że propozycje pracodawców zmierzające do niezamieniania umów terminowych na umowy cywilnoprawne też jest zgodny ze sposobem myślenia resortu

pracy. Zapowiedział również, że ministerstwo będzie szukało sposobów, by sądy pracy orzekały w sprawach rozwiązywania stosunku pracy szybciej niż obecnie, gdyż obecna ich opieszałość rodzi problemy dla wszystkich stron.

Podsumowując dyskusję w zespole prawa pracy TK przewodniczący Maciej Sekunda, zaznaczył, że w praktyce najczęstszymi przyczynami wypowiedzenia umowy o pracę jest lenistwo lub niedbałość pracownika. Tymczasem w sądach takie uzasadnienie rodziłoby wiele wątpliwości. Dodał, że pracodawca zatrudnia pracownika nie po to, żeby go zwalniać, ale po to, by mieć z jego pracy korzyść. Celem nie jest więc pozbywanie się go, ale utrzymanie w zatrudnieniu. I to powinniśmy brać pod uwagę, rozstrzygając w sprawie nowych rozwiązań dotyczących okresów i warunków wypowiedzenia umów zarówno na czas określony, jak i nieokreślony.

Czy będzie okrągły stół? W ostatnich tygodniach pojawiła się propozycja powołania w kwestii umów terminowych, a zapewne i szerszych problemów rynku pracy, okrągłego stołu. Na razie znamy stanowisko pracodawców, którzy są tej inicjatywie przychylni, a nawet brali udział w jej formułowaniu. Stanowiska związków nie znamy. Można jednak mieć wątpliwość, czy nie uznają tego pomysłu za kolejny sposób obejścia dialogu społecznego, który – choćby od strony formalnej – w Polsce nie funkcjonuje prawidłowo od czerwca 2013 r. Różne inicjatywy spotkań w resortach są bowiem tak właśnie przez związki postrzegane.

Zdarzają się jednak przypadki, że rozmowy trójstronne mają miejsce. Być może okrągły stół rzeczywiście doprowadzi do wypracowania rozwiązań satysfakcjonujących choćby częściowo wszystkich uczestników rynku. Chyba jednak trzeba z góry założyć, że niezbędna byłaby do tego wola kompromisu, pójsia na ustępstwa. W dobie braku wzajemnego zaufania partnerów społecznych może to być jednak bardzo trudne. ■

Przewiduje się, że wydłużenie okresu rozliczeniowego z 4 do 12 miesięcy stworzy warunki do lepszej organizacji pracy w przedsiębiorstwach, co może być ważne w kontekście zmagania się z konsekwencjami kryzysu gospodarczego. I choć wykorzystanie wprowadzonych regulacji nie jest zjawiskiem powszechnym, to może nieść za sobą także korzyści społeczne, czyli pomoc w godzeniu obowiązków pracowniczych z życiem prywatnym

Zbigniew Żurek

Okresy rozliczeniowe z różnych perspektyw

Dziewięć miesięcy temu, dokładnie 23 sierpnia 2013 r., weszła w życie nowelizacja Kodeksu pracy wprowadzająca zmiany w Dziale VI Kodeksu pracy. Zmiany te zostały różnie przyjęte przez środowiska, na które oddziałują. Poparcie strony rządowej i przychyłność pracodawców zderzyły się z gwałtowną krytyką ze strony związków zawodowych. Protest przeciw tym zmianom był jednym z głównych, a może i głównym powodem zawieszenia w czerwcu ubiegłego roku udziału strony związkowej w pracach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych. Przypomnijmy sobie genezę i historię tej nowelizacji Kodeksu pracy w zakresie czasu pracy. Spróbujmy także ocenić skutki zmian z perspektywy trzech kwartałów obowiązywania nowych przepisów. Wyjaśnijmy nieporozumienia, obalmy mity i pokażmy stan faktyczny.

Uelastycznienie czasu pracy polegające między innymi na *wydłużeniu okresów rozliczeniowych* (z 4 do 12 miesięcy) oraz na *racjonalizacji rozwiązań dotyczących doby pracowniczej w kontekście rozliczania czasu pracy czy ruchomym czasie pracy jako instrumencie wspomagającym łączenie obowiązków rodzinnych z zawodowymi* nie pojawiło się w ubiegłym roku w polskim prawie pracy po raz pierwszy. Rozwiązanie to było jednym z elementów porozumienia zawartego przez pracodawców i związki zawodowe 13 marca 2009 r. podczas spotkania w Business Centre Club w ramach uzgodnień „Pakietu działań antykryzysowych przyjętego w dialogu autonomicznym partnerów społecznych reprezentowanych w Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych”, czyli ówczesnego pakietu antykryzysowego.

Pokłosiem wspomnianego wyżej porozumienia były zapisy ustawowe wydłużające czasowo, do końca 2011 r., okresy rozliczeniowe. Dzięki tym rozwiązaniom w ponad 1000 firmach udało się w czasie „pierwszego kryzysu” ochronić miejsca pracy i nie zwalniać pracowników. Rozwiązanie to wtedy nie było kontestowane przez środowisko pracobiorców. Jeśli pojawiała się krytyka, to dotyczyła ona właściwie tylko faktu zbyt późnego wprowadzenia „przepisów antykryzysowych”, co skutkowało zbyt małą liczbą firm, które mogły z nich skorzystać.

Wspomniane wyżej inicjatywy ustawodawcze dotyczące wydłużenia okresów rozliczeniowych i innych zmian w gospodarowaniu czasem pracy oraz ich pozytywne efekty były jak się wydaje inspiracją dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej do podjęcia działań mających na celu nowelizację Działu VI Kodeksu pracy „Czas pracy”.

Trzeba przyznać, że MPiPS podjęło w tej sprawie wyjątkowo solidne konsultacje. Najpierw pomiędzy czerwcem a październikiem 2012 r. z inicjatywy podsekretarza stanu Radosława Mleczki odbyło się siedem roboczych spotkań konsultacyjnych, podczas których ich uczestnicy – związki zawodowe, pracodawcy i strona rządowa w wielogodzinnych dyskusjach wymieniali swoje poglądy na temat proponowanych zmian. Podczas tych spotkań na wniosek strony związkowej rozpoczęto także dyskusję na inne tematy, między innymi umów terminowych czy reprezentatywności.

Począwszy od końca października 2012 r. do czerwca 2013 r., „robocze rozmowy ministerialne” kontynuowane były podczas kolejnych kilkunastu spotkań między innymi na forum Zespołu ds. Prawa Pracy i Układów Zbiorowych oraz Zespołu ds. Rozwoju Dialogu Społecznego Trójstronnej Komisji. Im bliżej było końca tych konsultacji (ich zakres był szerszy niż sprawy wyżej wymienione), tym większą było widać rezerwę strony związkowej, co przynajmniej dla piszącego te słowa było sporym i rosnącym zaskoczeniem. Rozmowy wygasły w połowie roku, gdy strona związkowa zawiesiła swoje uczestnictwo w pracach Trójstronnej Komisji. Jednocześnie omawiane tu zmiany dotyczące czasu pracy stały się jednym z głównych powodów protestów związkowych. Owe protesty dotyczyły nie tylko treści zmian, ale i (może przede wszystkim) formy zmian (zdaniem związkowców zostały one wprowadzone przez rząd arbitralnie, bez uwzględnienia wyrażonego w końcu rozmów w Trójstronnej Komisji sprzeciwu strony pracowniczej, bez należytych konsultacji). Warto im się dziś po dzie-

więciu miesiącach ich obowiązywania (nowelizacja Działu VI Kodeksu pracy „Czas pracy” weszła w życie 23 sierpnia 2013 r.) przyjrzeć merytorycznie i możliwie bez emocji.

Wprowadzone zmiany. Przypomnijmy sobie, na czym polegają wprowadzone zmiany. Przede wszystkim, gdy występują określone obiektywne przesłanki, okres rozliczeniowy może zostać pod pewnymi warunkami wydłużony z 4 do 12 miesięcy. Oznacza to, że w takim właśnie wydłużonym czasie można bilansować przepracowane godziny pracy. Jest to szczególnie ważne dla firm charakteryzujących się w ciągu roku znacznymi wahaniami poziomu zamówień bądź przedsiębiorstw wrażliwych na czynniki pogodowe. Pozwala to pracodawcom bardziej racjonalnie wykorzystywać potencjał firmy w zależności od warunków zewnętrznych – w okresie lepszej koniunktury wydłużać czas pracy, w okresie gorszym – skracać.

Należy jednocześnie podkreślić, że takie działania ograniczone są szeregiem warunków zabezpieczających interesy pracowników. Przede wszystkim nie można ich wprowadzić bez zgody załogi wyrażonej przez akceptację związków zawodowych działających na terenie firmy lub gdy nie ma związków przez zgodę zwyczajowej reprezentacji pracowników. Ponadto nie można naruszyć norm wypoczynku dobowego i tygodniowego oraz przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy. Warto też wspomnieć, że pracownikowi w każdym przypadku, nawet gdyby w miesiącu w ogóle nie świadczył pracy, należy się co najmniej wynagrodzenie minimalne. Wreszcie, wydłużając poprzez porozumienie z załogą okres rozliczeniowy, pracodawca musi o tym fakcie powiadomić właściwego okręgowego inspektora pracy.

Nowelizacja Kodeksu pracy wprowadza także ruchomy czas pracy. Dzięki niej pracownik ma możliwość indywidualnego określania godzin rozpoczęcia i zakończenia pracy w po-

szczególnych dniach. Nieprzepracowane godziny spowodowane prywatnym wyjściem pracownika mogą być odpracowane w dniach następnych.

Omówione wyżej zmiany w wersji łagodniejszej niż założenia pierwotne i zdecydowanie łagodniejszej od powstałego równolegle w tej samej sprawie projektu poselskiego zyskały przychylność rządu i większości sejmowej.

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uznał, że uchwalenie zmian w Dziale VI Kodeksu pracy „Czas pracy” stworzy warunki do lepszej organizacji pracy w przedsiębiorstwach. Jest to zawsze ważne, a zwłaszcza obecnie w warunkach zmagania się świata z konsekwencjami kryzysu gospodarczego – ogólnego spadku popytu i zaostrzającej się globalnej konkurencji. Zastosowanie nowych przepisów dotyczących czasu pracy powinno przełożyć się na wzrost konkurencyjności polskich firm. Konsekwencją wzrostu konkurencyjności, co oczywiste, jest wzrost zamówień, a tym samym wzrost popytu na pracę – ochrona dotychczasowych i tworzenie nowych miejsc pracy w Polsce.

Poza korzyściami ekonomicznymi zmiany w Kodeksie pracy niosą także korzyści społeczne. Nowe, dodatkowe możliwości bardziej elastycznego kształtowania dziennego, tygodniowego, miesięcznego zatrudnienia w wielu aspektach mogą być korzystne także dla pracowników, którzy dzięki temu mogą łatwiej godzić obowiązki pracownicze i życie prywatne.

Reakcja strony związkowej. Pozytywnej oceny zmian, którą wyraża rząd, większość parlamentarna i środowisko pracodawców, nie podzielają organizacje pracownicze. Związki zawodowe na nowelizację Kodeksu pracy w zakresie czasu pracy patrzą nieufnie i zdecydowanie krytycznie. To, co dla jednych jest szansą dla innych, w tym wypadku dla związkowców, jest zagrożeniem.

W ciągu ostatnich miesięcy z ust działaczy związkowych padło szereg ostrych sformu-

wań – o praktycznym zawieszeniu działania przepisów Kodeksu pracy, o wprowadzeniu w Polsce niewolnictwa... Taką retorykę można krytykować, lekceważyć, wykazując stosunkowo łatwo nieprawdziwość sformułowań. Można, ale czy trzeba? Moim zdaniem – nie. Zamiast krytyki lepiej przekonywać do swoich racji, pokazywać cierpliwie swoje argumenty. Rozwiewać wątpliwości, jakie by one nie były. Dla swoich oponentów być możliwie przyjaznym, a ze swojej przewagi korzystać roztropnie. Powyższe dotyczy nie tylko okresów rozliczeniowych będących głównym tematem niniejszego artykułu.

W styczniu br. NSZZ „Solidarność” zaskarżył zmiany w polskim prawie w zakresie czasu pracy do Komisji Europejskiej. Zdaniem skarżących nowe przepisy wydłużające okresy rozliczeniowe do 12 miesięcy są niezgodne z Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2003/88/WE z 4 listopada 2003 r. dotyczącą niektórych aspektów organizacji czasu pracy. Skarżący podkreślają m.in., że zgodnie ze wspomnianą dyrektywą wydłużenie okresu rozliczeniowego do 12 miesięcy możliwe jest wyłącznie poprzez zawarcie układu zbiorowego pracy bądź porozumienia ogólnokrajowego.

Czas pokaże, kto w sporze na temat elastycznego czasu pracy ma rację. Monitorowaniem konsekwencji tych zmian zajmuje się powołany przez ministra gospodarki specjalny zespół. Przy okazji warto wspomnieć, że 12-miesięczne okresy rozliczeniowe nie są polskim wynalazkiem. Od lat stosowane są z powodzeniem w większości krajów Unii Europejskiej, tak „starej” (m.in. Francja, Holandia, Niemcy, Wielka Brytania), jak i „nowej” (Czechy, Rumunia, Słowacja).

Trochę statystyki. Jak wprowadzanie nowych przepisów w Dziale VI Kodeksu pracy dotyczących wydłużenia okresów rozliczeniowych wygląda w statystyce? Zgodnie z danymi Państwowej Inspekcji Pracy do 12 maja 2014 r. z możliwości wydłużenia okresów rozliczenio-

wych skorzystało 901 firm. Przeważająca ich liczba (887) uczyniła to poprzez zawarcie właściwego porozumienia, zaś w 14 firmach dokonano tego poprzez zmianę istniejącego bądź zawarcie nowego układu zbiorowego pracy. Według stanu na 15 kwietnia br. firm, które wprowadziły wydłużenie okresów rozliczeniowych było 847, o kilkadziesiąt mniej. W najbliższych miesiącach należy się spodziewać dalszego przyrostu przedsiębiorstw korzystających z nowej możliwości gospodarowania czasem pracy.

Wśród firm, które dotychczas zastosowały wydłużone okresy rozliczeniowe, przeważają firmy duże, zatrudniające od 50 do 249 pracowników, których jest 37 proc., oraz firmy średnie (10 do 49 pracowników) – 28 proc. Firmy małe (do 9 pracowników) oraz wielkie (powyżej 250 zatrudnionych) dopełniają tej statystyki na zbliżonym poziomie (17–18 proc. w każdej z tych grup).

Na podstawie powyższych danych dokonano szacunkowego (dokładniejsze obliczenie na podstawie posiadanych danych jest niemożliwe) obliczenia łącznej liczby pracowników zatrudnionych w firmach, które wprowadziły nowe przepisy regulujące czas pracy. Jest to nie mniej niż 56 tys. osób, najprawdopodobniej ok. 120 tysięcy osób.

Jeśli chodzi o podział na branże, najwięcej porozumień zawarto w firmach zajmujących się przetwórstwem przemysłowym – 326, co stanowi 37 proc., w handlu i naprawach (154 firmy, 17 proc.) oraz w budownictwie (98 firm, 11 proc.). Stronami zawieranych porozumień (oprócz pracodawców) częściej są przedstawiciele pracowników (733 firmy, 83 proc.) niż organizacje związkowe (154 firmy, 17 proc.).

Z kolei rozpatrując strukturę geograficzną, stwierdzić należy, że porozumienia najpopularniejsze są w województwie śląskim, gdzie zawarto ich 148, co stanowi 17 proc., oraz w województwie wielkopolskim (141 firm, 16 proc.). Outsiderem, co stanowi spore zasko-

czenie, jest województwo mazowieckie – tylko 6 firm, 0,67 proc.

Najczęściej, bo aż w ponad 80 proc., w 728 firmach na ogół 901 firm objętych porozumieniami bądź układami wydłużającymi okresy rozliczeniowe zastosowano maksymalny 12-miesięczny okres rozliczeniowy. Drugim co do popularności okresem jest okres półroczny, z którego skorzystało 91 firm (10 proc.).

Wnioski z wprowadzonych rozwiązań.

Jakie wnioski można wyciągnąć na podstawie analizy danych będących w posiadaniu Państwowej Inspekcji Pracy, a których część przytoczono powyżej? Okazało się, że wydłużenie okresów rozliczeniowych w oparciu o znoveelizowane przepisy Działu VI Kodeksu pracy nie jest zjawiskiem powszechnym. Na dzień dzisiejszy dotyczy ono mniej niż 1000 firm zatrudniających według szacunków ok. 120 tys. osób. Można w tym miejscu zastanowić się, czy dużo to, czy mało? Na tle ogółu zatrudnionych w Polsce raczej niewiele, ułamek procenta. Wydaje się, że wydłużenie okresu rozliczeniowego nie było i nie jest, jak obawiali się związkowcy, pretekstem dla pracodawców do oszczędności na funduszu płac, że omawiane rozwiązanie zgodnie z intencją ustawodawcy zastosowano tam, gdzie było ono rzeczywiście wysoce pożądane czy wręcz konieczne, że dzięki niemu ochroniono tysiące miejsc pracy, uniknięto zwalniania pracowników. Przypomnieć tu należy, że często alternatywą do wprowadzenia wydłużonego okresu rozliczeniowego są przynajmniej okresowe redukcje zatrudnienia związane wprost ze zmienną sytuacją ekonomiczną firmy wynikającą ze znacznych wahań popytu na wytwory jej produkcji.

Należy pamiętać, że formułowane tu wnioski należy traktować wstępnie. Przedmiotowe zmiany w Kodeksie pracy polegające na wydłużaniu okresów rozliczeniowych obowiązują dopiero od trzech kwartałów. Z miesiąca na miesiąc przybywa firm zawierających porozu-

mienia bądź istniejące układy zbiorowe. Wydaje się, że jeszcze nie wszyscy pracodawcy i nie wszystkie załogi przedsiębiorstw podjęli w tej sprawie decyzje. Część porozumień jest w trakcie ich wdrażania.

Interesujący jest tryb zawierania porozumień dotyczących wydłużenia okresu rozliczeniowego. Zdecydowanie częściej (w ponad czterech na pięć firm, gdzie takie porozumienia zawarto) stroną dla pracodawcy jest reprezentacja pracowników, często zdaniem związkowców niewiarygodna. Tymczasem (póki co i liczymy na to, że tak już pozostanie) Państwowej Inspekcji Pracy nie są znane przypadki skarg dotyczących nieprawidłowości w zawieraniu tych porozumień przy udziale reprezentacji pracowników. Mamy nadzieję, że związkowe obawy okażą się nieuzasadnione. Analizując popularność wprowadzania nowych rozwiązań dotyczących wydłużonych okresów rozliczeniowych w poszczególnych województwach, stwierdzić należy, że są one powszechne z jednym wszakże wyjątkiem. Jest nim zajmujące w rankingu ostatnie miejsce województwo mazowieckie, w którym zawarto jedynie 6 porozumień, prawie czterokrotnie mniej niż w przedostatnim na liście województwie opolskim (22 porozumienia). Gdyby dodatkowo wziąć pod uwagę wielkość obu województw i liczbę ich mieszkańców oraz „stołeczność” województwa mazowieckiego, dysproporcja byłaby jeszcze większa. Wydaje się zasadnym sprawdzić dane dotyczące województwa mazowieckiego oraz śledzić dynamikę zmian zawieranych tam porozumień w następnych miesiącach. Nie dziwi największa popularność zawierania porozumień na najdłuższy dopuszczalny ustawą 12-miesięczny okres. Wynika to prawdopodobnie z domniemanej zasady, że „skoro już zmieniamy za tą samą fatygą wprowadzamy rozwiązanie maksymalne”. Następne w kolejności okresy 6- i 3-miesięczne wynikają z psychologicznej tendencji do operowania okrągłymi liczbami (są to odpowiednio 2 i 3 kwartały).

Uelastycznienie czasu pracy poprzez możliwość wydłużenia w przedsiębiorstwie okresów rozliczeniowych od szeregu miesięcy jest faktem. Przekonani o celowości tego rozwiązania, o jego pozytywnym wpływie nie tylko na gospodarkę, lecz także na sytuację ekonomiczno-społeczną pracowników są rządzący i pracodawcy. Z dużą rezerwą, by nie powiedzieć z kontestacją, podchodzą jednak do tego problemu związki zawodowe. Należy uszanować ich obawy i starać się je wyjaśniać i (miejmy nadzieję) rozwiewać, rzetelnie i obiektywnie pokazując analizy zjawiska, jego dobre i gorsze strony z punktu widzenia poszczególnych grup, zagrożenia i szanse.

Na koniec uwaga ogólna. Emocje i kontrowersje pomiędzy stronami, jakie dotyczą problemu wprowadzenia nowelizacją Działu VI Kodeksu pracy, nie występują jedynie w związku z tą sprawą. Analogicznych problemów i kryzysów o różnym stopniu nasilenia jest znacznie więcej. Można by je jeśli nie eliminować to przynajmniej znacząco ograniczać poprzez właściwą i powszechną edukację ekonomiczno-społeczną ogółu społeczeństwa.

A jest na tym polu wiele do zrobienia. Zwykle, niestety, zamiast rzetelnej i obiektywnej informacji obywatele otrzymują opracowania propagandowe, których celem jest przekonywanie do racji jednej ze stron. Stąd już tylko krok do demagogii, a nawet fałszowania rzeczywistości. Grzech braku obiektywizmu, wąskiego i doraźnego patrzenia na rzeczywistość dotyczy większości, by nie powiedzieć wszystkich grup społecznych. Czas z tym skończyć lub przynajmniej (bądźmy realistami) ograniczyć. To jedno z jeśli nie merytorycznych to moralnych, etycznych zadań dla wszystkich uczestników dialogu społecznego, w tym szczególnie rządu, pracodawców i związków zawodowych. Służyć temu powinna zastępująca (miejmy nadzieję wkrótce) Trójstronną Komisję do Spraw Społeczno-Gospodarczych Rada Dialogu Społecznego. ■

Prowadząc dyskusję nad formułą przyszłej waloryzacji, warto pamiętać o zasadzie społecznego solidaryzmu. W myśl tej idei bogatsi obywatele wnoszą do budżetu państwa wyższe daniny niż obywatele biedniejsi i korzystają z niego w skali znacznie mniejszej niż ma to miejsce obecnie

Andrzej Strębski

Co dalej z waloryzacją emerytur i rent?

Waloryzacja jako pojęcie ekonomiczne zajmuje znaczącą pozycję w doktrynie. Jej istotę w różny sposób pojmują nie tylko ekonomiści, ale także prawnicy, często w zależności od wyznawanej ideologii czy dyspozycyjności wobec rządzących. Nie wkraczając w niuanse teoretyczne, można przyjąć, że w ujęciu finansów publicznych waloryzacja to zwiększanie nominalnej wysokości świadczeń emerytalno-rentowych z powodu utraty ich realnej wartości.

Metoda liczenia waloryzacji może uwzględnić szereg czynników. Najczęściej stosowane są dwa podstawowe, tj. wzrost kosztów utrzymania (czynnik cenowy) oraz wzrost płac w gospodarce narodowej (czynnik płacowy) – oddzielnie lub łącznie. Jest to waloryzacja przeprowadzana w oparciu o wcześniej ustalony algorytm. Może być także przeprowadzona, jak miało to miejsce w 2012 r., w oparciu o arbitralnie narzucony przez rządzących sposób poprzez podwyższenie wszystkich świadczeń o taką samą kwotę. O ile poprzednie metody waloryzacji spełniają cechy systemowe, to ten ostatni prowadzi do zachwiania istniejącego systemu i powoduje skutki finansowe dla świadczeniobiorców na cały okres pobierania emerytury lub renty.

Obecnie waloryzacja przeprowadzana jest o wskaźnik określony w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, którym jest średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym (ogółem lub dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów) zwiększony o co najmniej 20 proc. realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym. W czerwcu każdego roku poprzedzającego waloryzację ewentualne zwiększenie wskaźnika powyżej przywołanych wcześniej 20 proc. jest przedmiotem negocjacji w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych.

Polskie doświadczenia. Zapis ustawy dopuszczający możliwość wyższego wskaźnika waloryzacji okazał się martwy. Strona rządowa nigdy nie zgodziła się na przyznanie świadczeniobiorcom wyższej podwyżki świadczeń niż ta, która wynikała z obowiązującego minimum. Takie stanowisko kolejnych rządów, obok samego mechanizmu waloryzacji, przyniosło szereg ujemnych zjawisk. Podwyższanie wszystkich świadczeń o taki sam procent powoduje bowiem, że następuje coraz większe rozwarcie nożyc pomiędzy świadczeniami najniższymi a najwyższymi, nie tylko nominalnie, ale także realnie. Określając występujące zjawisko kolokwialnie, można stwierdzić, że na waloryzacji tracą świadczeniobiorcy pobierający świadczenia w wysokości poniżej średniej, zaś zarabiają na niej mający emerytury i renty w najwyższych

wysokościach. Waloryzacja utrzymuje realną wartość nabywczą jedynie w przypadku świadczeń pobieranych w wysokości średniej.

Nie bez znaczenia jest także fakt, że w 2012 r. rząd, forsując w parlamencie ustawę o waloryzacji kwotowej, zaoszczędził w budżecie kwotę ok. 800 mln zł. W stanowisku Sejmu przekazanym do Trybunału Konstytucyjnego, który rozpatrywał sprawę zgodności z ustawą zasadniczą tzw. waloryzacji kwotowej, czytamy: „...wprowadzenie waloryzacji kwotowej spowodowało zmniejszenie kwoty środków publicznych, które musiałyby być przeznaczone na waloryzację na zasadach ogólnych”. Niezależnie od tego w swoim komunikacie o orzeczeniu w sprawie K9/12 Trybunał Konstytucyjny „pochwalił” ustawodawcę za oszczędności budżetowe, stwierdzając, że „odstąpienie od konieczności przeprowadzenia waloryzacji zgodnie z zasadami ogólnymi uregulowanymi w ustawie o emeryturach i rentach z FUS pozwoliło na nieuwzględnianie we wskaźniku waloryzacji realnego wzrostu płac, a także umożliwiło zgodnie z zasadą solidaryzmu społecznego wzrost świadczeń emerytów i rencistów pobierających je w najniższej wysokości powyżej poziomu inflacji”.

Również w 2013 r. z uwagi na brak realnego wzrostu płac w 2012 r. w stosunku do 2011 r. emerytury i renty zostały zwaloryzowane tylko o wskaźnik inflacyjny, czyli zostały podwyższone o 4 proc. W związku z powyższym w budżecie państwa pozostało niewykorzystanych na waloryzację świadczeń kilkaset milionów złotych. Według wyliczeń ekspertów kwota ta wynosi ok. 720 mln zł.

W tej sytuacji Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych zwróciło się do rządu i osobiście do premiera z apelem, aby zaoszczędzone środki poprzez nowelizację art. 85 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przeznaczyć na pozawaloryzacyjne podwyższenie najniższych świadczeń. Apel spotkał się z negatywną odpowiedzią ze strony ministra finansów oraz ministra pracy i polityki społecznej.

Prowadzona przez rząd polityka sprowadzająca się do oszczędności finansów publicznych poprzez zmniejszanie transferów społecznych dotyka przede wszystkim pobierających świadczenia w najniższej ustawowej wysokości. Poziom najniższej emerytury w relacji do minimalnej płacy, poczynając od 2000 r., zawiera poniższa tabela.

TABELA 1. Stosunek najniższej emerytury do minimalnej płacy w latach 2000–2014

Minimalna płaca od	Kwota w zł (brutto ze składką na ubezpieczenie)	Najniższa emerytura od	Kwota w zł (brutto)	Stosunek emerytury do płacy w proc.
1 marca 2000 r.	700,00	1 czerwca 2000 r.	470,51	67,72
1 stycznia 2001 r.	760,00	1 czerwca 2001 r.	530,26	69,77
1 stycznia 2002 r.	760,00	1 czerwca 2002 r.	532,91	70,12
1 stycznia 2003 r.	800,00	1 marca 2003 r.	552,63	69,08
1 stycznia 2004 r.	824,00	1 marca 2004 r.	562,58	68,27
1 stycznia 2005 r.	849,00	1 marca 2005 r.	562,58	66,26
1 stycznia 2006 r.	899,10	1 marca 2006 r.	597,46	66,45
1 stycznia 2007 r.	936,00	1 stycznia 2007 r.	597,46	63,83
1 stycznia 2008 r.	1 126,00	1 marca 2008 r.	636,29	56,51
1 stycznia 2009 r.	1 276,00	1 marca 2009 r.	675,10	52,90
1 stycznia 2010 r.	1 317,00	1 marca 2010 r.	706,29	53,63
1 stycznia 2011 r.	1 386,00	1 marca 2011 r.	728,18	52,54
1 stycznia 2012 r.	1 500,00	1 marca 2012 r.	799,18	53,28
1 stycznia 2013 r.	1600,00	1 marca 2013 r.	831,15	51,95
1 stycznia 2014 r.	1680,00	1 marca 2014 r.	844,45	50,26

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

TABELA 2. Stosunek najniższej emerytury do minimum socjalnego w latach 2000–2013

Rok	Najniższa emerytura w zł (kwota brutto i przybliżona netto po odjęciu podatku)	Wartość minimum socjalnego 1-osobowego gospodarstwa emeryckiego (kwota netto)	Stosunek emerytury do minimum socjalnego w proc. (wartości netto)
2000	470,51 (381,11)	641,20	59,44
2001	530,26 (429,51)	695,50	61,76
2002	532,91 (431,66)	722,89	59,71
2003	552,63 (447,64)	729,40	61,37
2004	562,58 (455,69)	757,12	60,19
2005	562,58 (455,69)	780,31	58,40
2006	597,46 (483,94)	800,80	60,43
2007	597,46 (483,94)	822,18	58,86
2008	636,29 (515,39)	871,61	59,13
2009	675,10 (555,58)	907,09	61,03
2010	706,29 (579,16)	943,52	61,38
2011	728,18 (597,11)	984,37	60,66
2012	799,18 (655,33)	1043,09	62,83
2013	831,15 (681,54)	1064,76 (wrzesień)	64,01

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyliczeń Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych.

Jak wynika z powyższego, wysokość najniższej emerytury do minimalnej płacy systematycznie obniża się od ok. 70 proc. do niewiele powyżej 50 proc. Zjawisko to nasiliło się szczególnie w ostatnich siedmiu latach. Na poprawę sytuacji materialnej najbiedniejszych świadczeniobiorców w niewielkim i doraźnym stopniu wpłynęła tzw. waloryzacja kwotowa przeprowadzona w 2012 r., która mimo tego została pozytywnie przyjęta przez część najbiedniejszych świadczeniobiorców. Dla nich każda dodatkowa złotówka w budżecie domowym ma duże znaczenie.

Definicje, badania, interpretacje. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych corocznie przeprowadza badania w zakresie wyliczenia wysokości tzw. minimum socjalnego i minimum egzystencji. Zgodnie z przyjętą definicją, stanowiącą podstawę badań „Minimum socjalne to wskaźnik społeczny mierzący koszty utrzymania gospodarstw domowych. Zakres i poziom zaspokajanych potrzeb według tego modelu winny zapewniać takie warunki życiowe, by na każdym z etapów rozwoju człowieka umożliwić reprodukcję jego sił życiowych, posiadanie i wychowanie potomstwa oraz utrzymanie

więzi społecznych. Minimum socjalne jest kategorią wyznaczającą próg, poniżej którego istnieje obszar niedostatku czy ubóstwa: stanowi górną granicę tego obszaru”. Określane jest ono w kwotach netto.

Wysokość najniższych emerytur netto po odjęciu podatku dochodowego od osób fizycznych w stosunku do minimum socjalnego zawiera tabela nr 2.

Zaspakajanie potrzeb życiowych emerytów niezmiennie utrzymuje się na poziomie znacznie niższym od minimum socjalnego i wynosi ok. 60 proc. jego wartości. Tak wygląda dorobek życia osób po przepracowaniu kilkunastu lat (co najmniej 20 lat w przypadku kobiet i 25 lat w przypadku mężczyzn). Relatywne zwiększenie wskaźnika w ostatnich latach nastąpiło w wyniku obniżenia o jeden procent wysokości podatku dochodowego od osób fizycznych.

Na konieczność zmiany formuły waloryzacji oraz na pozawaloryzacyjne podwyższenie najniższych świadczeń Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych zwraca rządowi uwagę już od kilku lat. W 2014 r. minister pracy i polityki społecznej Władysław Kosiniak-Kamysz wystąpił z propozycją prowadze-

nia rozmów o nowej formule waloryzacji emerytur i rent, która miałaby obowiązywać od 2015 r. Jak należy się domyślać, impulsem do podjęcia rozmów na temat koniecznych zmian stała się wysokość podwyżki świadczeń od marca bieżącego roku. Wskaźnik waloryzacji wynosi bowiem 101,6 proc., co przekłada się na podwyższenie najniższych emerytur o ok. 13 zł miesięcznie. Niewątpliwie kwota ta nie wpłynie w jakikolwiek sposób na poprawę poziomu życia najuboższych świadczeniobiorców i nie zrekompensuje kwotowych podwyżek wielu artykułów i świadczeń opłacanych przez emerytów i rencistów, jakie miały miejsce w 2013 r., i nadal będą występować do czasu przyszłorocznej waloryzacji.

Według wstępnej propozycji szefa resortu świadczenia waloryzowane byłyby wszystkim o wysokość inflacji, a tylko najbiedniejszym dodatkowo o realny wzrost płac. Taka zapowiedź ma zapewne na celu osłodzenie goryczy odczuwanej przez wielu świadczeniobiorców.

Propozycja zgłoszona przez ministra już na wstępie budzi poważne wątpliwości konstytucyjne, zakłada bowiem nierówne traktowanie świadczeniobiorców. Jej wprowadzenie spowodowałoby ponownie, jak przy waloryzacji kwotowej, arbitralne określenie warunków, które świadczeniobiorca musiałby spełniać, aby zostać zaliczony do grupy „najbiedniejszych”. Ma się nieodparte wrażenie, że dzięki proponowanej zasadzie waloryzacji w budżecie państwa pozostało więcej środków, które w ramach pierwotnego podziału dochodu narodowego na pewno nie trafią do najbiedniejszych warstw społeczeństwa, zaś sama koncepcja stanowi mutację waloryzacji kwotowej.

Tej ostatniej warto poświęcić trochę więcej uwagi, choćby ze względu na uznanie jej przez Trybunał Konstytucyjny za zgodną z Konstytucją. Trybunał w uzasadnieniu do wyroku stwierdził, że waloryzacja kwotowa wprowadzona ustawą z dnia 13 stycznia 2012 r. jest elementem szerszego programu równoważenia finansów publicznych, który ma na celu zahamowanie wzrostu wysokości długu publicznego oraz utrzymanie tendencji spadkowej wiel-

kości deficytu budżetowego. Nie po raz pierwszy uznał, że dobro finansów publicznych wyrażone w budżecie państwa na dany rok kalendarzowy jest dobrem najwyższym, przy którym dobro całej wielomilionowej rzeszy emerytów i rencistów nie jest chronione. Tym samym kolejny raz dał dowód na to, że jego wyroki mają charakter polityczny. Budżet państwa jest bowiem politycznym wyrazem woli rządzących, w jaki sposób dzieli dobro narodowe, jakim grupom społecznym przypadną najlepsze kąski, a jakim kości do ogryzania. Wyraził także swoiste pojmowanie zasady solidaryzmu społecznego. Otóż według Trybunału polega on na odbieraniu uprawnień części świadczeniobiorców i przekazywaniu zaoszczędzonych środków na rzecz drugiej, nieco biedniejszej części. Ta ocena wyroku poparta jest także linią orzecniczą samego Trybunału, który wskazywał na wyraźne zabarwienie ideologiczne pojęcia „sprawiedliwości społecznej”, stojąc na straży tego, iż „pojęcie sprawiedliwości społecznej zależy od istniejącego w danym społeczeństwie systemu norm i wartości, jest zatem uwarunkowane zarówno historycznie, jak i klasowo”. Zatem Trybunał w pełni zgodził się z polityką rządu, który przedstawiając projekt budżetu, a następnie ustawę o waloryzacji kwotowej zaskarżoną do Trybunału Konstytucyjnego, wyraził w nim swój klasowy charakter oraz swoje rozumienie systemu norm i wartości, które wcale nie musi istnieć w społeczeństwie i być przez niego akceptowalne.

Co z solidaryzmem społecznym? Zasada solidaryzmu społecznego powinna przejawiać się przede wszystkim na poziomie obciążeń podatkowych i paropodatkowych, aby bogatsi obywatele wnosili do budżetu państwa znacznie wyższe daniny niż obywatele biedniejsi i by korzystali z niego w skali znacznie mniejszej niż ma to miejsce obecnie. Warto o tym pamiętać, tocząc dyskusję nad formułą przyszłej waloryzacji, która powinna zapewniać godziwy byt pobierającym świadczenia, szczególnie te najniższe, oraz zabezpieczać przed powstawaniem zjawiska tzw. starego portfela. Cele te

powinny zostać osiągnięte bez naruszania zasady wzajemności (zależność między opłacaniem składki i jej wysokością oraz okresem płacenia składki a prawem do świadczenia i jego wysokością) i bez nieuzasadnionego podziału świadczeniobiorców na grupy, w stosunku do których stosowane byłyby inne zasady waloryzacji.

Niezależnie od określenia nowej formuły waloryzacji należy dokonywać sukcesywnej pozawaloryzacyjnej podwyżki najniższych ustawowych emerytur i rent, jeżeli ich wysokość po waloryzacji w stosunku do przyjętego algorytmu, np. do minimalnego wynagrodzenia, minimum socjalnego lub średniej wysokości emerytury, byłaby na niższym poziomie.

Aby zmienić relację najniższych emerytur w kwotach netto w stosunku do minimum socjalnego, wskazane jest obniżenie wysokości podatku (lub podwyższenie kwoty wolnej od podatku) osobom, które osiągają najniższe dochody. Ubytki dochodowe finansów publicznych mogą z powodzeniem zostać zrównoważone poprzez przywrócenie zlikwidowanej przed kilkoma laty progresywnej skali podatkowej dla najbogatszych obywateli.

Przy rozważaniach na temat nowych zasad waloryzacji należy wziąć pod uwagę także przyczyny powstawania rozwarstwienia dochodowego wśród świadczeniobiorców. Jedną z nich jest oczywiście formuła aktualnie obowiązującej waloryzacji świadczeń. Przypomnieć wypada, że osobom, które mają renty z tytułu niezdolności do pracy, a także emerytury przyznane na tzw. starych zasadach wyliczano wysokość świadczenia przy zastosowaniu tzw. części socjalnej stanowiącej 24 proc. kwoty bazowej. Kwota bazowa wynosi 100 proc. przeciętnego wynagrodzenia pomniejszonego o potrącone od ubezpieczonych składki na ubezpieczenia społeczne określone w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych w poprzednim roku kalendarzowym. Zgodnie z komunikatem prezesa Głównego Urzędu Statystycznego kwota bazowa w 2013 r. wynosi 3191,93 zł, czyli część socjalna nowo przyznawanego świadczenia w kwocie 766,06 zł jest równa 91 proc.

najniższej emerytury. Odsetek ten od lat systematycznie wzrastał i będzie wzrastać. Wydaje się zatem, że tego czynnika nie można pominąć przy ustalaniu nowej formuły waloryzacji. Można na przykład całość środków przeznaczonych na waloryzację, wyliczonych według aktualnie obowiązujących zasad, tj. wskaźnika inflacji i realnego wzrostu płac, podzielić między świadczeniobiorców, kierując się innymi zasadami. Mianowicie każde świadczenie powinno wzrosnąć o jednakową kwotę stanowiącą część socjalną (24 proc.), a pozostałe środki jak dotychczas można podzielić według obowiązującej zasady, tj. poprzez pomnożenie świadczenia i jego podstawy przez wskaźnik waloryzacji.

Do czasu kolejnej waloryzacji pozostał prawie rok. Dobrze by się stało, by został on wykorzystany na rzetelne negocjacje rządu z organizacjami pracowników i pracodawców, na wypracowanie w konsensusie nowej formuły waloryzacji świadczeń, która powinna poprawić sytuację materialną emerytów, a także sprzyjać realizacji przyjętych przez Polskę zobowiązań.

Europejski Komitet Praw Społecznych we wnioskach zawartych w sprawozdaniu z 2013 r. dotyczących realizacji przez Polskę zapisów art. 12 Europejskiej Karty Społecznej z 1961 r. zwrócił uwagę na konieczność realizacji ust. 2 tego artykułu. Mówi on o utrzymywaniu systemu zabezpieczenia społecznego na zadowalającym poziomie, równym co najmniej poziomowi niezbędnemu dla ratyfikowania Konwencji 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy lub w wersji zweryfikowanej – Europejskiego Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego. Warto także przypomnieć, że w świetle ust. 3 tego artykułu należy „zabiegać o stopniowe podnoszenie systemu zabezpieczenia społecznego na wyższy poziom”.

Czy tak się stanie, czas pokaże. Najgorszy scenariusz, jaki można sobie wyobrazić, to taki, z jakim mamy do czynienia od lat – rząd arbitralnie określa zasady i wysokość wskaźnika waloryzacji. Nie wydaje się jednak, żeby do tego doszło. Rok 2015 jest rokiem wyborów do Sejmu i Senatu RP. 

Pytanie o przyczyny złej kondycji dialogu w Polsce to jedno z najczęściej zadawanych w ostatnim czasie. Skąd się wziął akt radykalnego braku zaufania jednej ze stron dialogu wobec władz politycznych państwa, czego przejawem jest zawieszenie udziału w pracach zinstytucjonalizowanych form dialogu społecznego przez związki zawodowe? Czy możliwe jest porzucenie perspektywy nieusuwalnego konfliktu i zastąpienie go perspektywą dialogu jako płaszczyzny porozumienia między stronami społecznymi?

Przemysław Dzido

Dialog w idei i rzeczywistości

Zgodnie z art. 1 ust. 1 Ustawy o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych, stanowi forum dialogu społecznego prowadzonego dla godzenia interesów pracowników, interesów pracodawców oraz dobra publicznego. Z kolei w myśl art. 1 ust. 2 cyt. Ustawy celem działalności Komisji jest dążenie do osiągnięcia i zachowania pokoju społecznego. Przedmiotem zainteresowania tej instytucji jest dialog społeczny w sprawach wynagrodzeń i świadczeń społecznych oraz w inne sprawy społeczne lub gospodarcze, a także realizacja zadań określonych w odrębnych ustawach. Ustawa nie odwołuje się jednak wprost ani nawet pośrednio do jakiegokolwiek systemu filozoficznego i etycznego, który mógłby opisywać instytucję i prowadzony w niej dialog umieścić w jakiejś określonej przestrzeni aksjologicznej. W konsekwencji

ustawa nie daje wskazówek ani co do znaczenia terminu „dialog”, ani nie eksponuje wartości, jakie ustawa ma realizować.

Ustawa precyzuje jedynie cel, dla realizacji którego została ona przyjęta. Niestety, nawet ten cel, jeżeli nie zostanie umieszczony w konkretnym otoczeniu ideowym, staje się nader mętny i nieostry. Ten stan rzeczy stał się wyraźny w chwili, gdy związki zawodowe zniechęcone konsekwentnym ignorowaniem przez stronę rządową ich opinii, wniosków i protestów zawiesiły swoje uczestnictwo w pracach Trójstronnej Komisji.

Oczywiście nie istnieją instytucje i systemy formalne „doskonałe”, tj. zdolne zneutralizować skutki złej woli ze strony osób je ożywiających. Postulat ten jest tym trudniejszy do realizacji, gdy system pozbawiony jest wyraźnych odwołań do wartości, jakie ma realizować, oraz ich hierarchicznego uporządkowania pozwalającego na rozstrzyganie wątpliwości i wykrywanie oraz usuwanie błędów. Konsekwencją braku takich odwołań jest z jednej strony łatwość stawiania takich zarzutów, jak i całkowita niemożność ich skonkretyzowania, czyli oparcia o przepisy obowiązującego prawa odnoszącego się do ściśle określonych norm zawierających konotacje moralne.

Niekompatybilność idei i praktyki. Teoretycznie rzecz biorąc, podstawą wyjściową dla takiej analizy mogłaby być Konstytucja. Jednakże i ta ewentualność jest niezwykle trudna do realizacji z uwagi na wyraźną rozbieżność pomiędzy polityką wszystkich rządów, z jakimi do tej pory mieliśmy do czynienia, i zapisami konstytucyjnymi. Konstytucja zakłada społeczną politykę rynkową, zaś wszystkie dotychczasowe rządy prowadziły politykę wyznaczaną przez mniej lub bardziej stanowcze postulaty ideologii neoliberalnej zgromadzone w pracach doktrynalnych, takich jak np. „Anarchia, państwo i utopia” Roberta Nozicka. W konsekwencji uzyskaliśmy stan rzeczy, w którym konstytucja i praktyka władzy to dwie odrębne rzeczywistości, których niekompatybilność nie stanowi przedmiotu zaniepokojenia czy choćby zainteresowania instytucji państwa.

Mamy zatem konstytucję, która definiuje system gospodarczy państwa polskiego jako system społecznej polityki rynkowej, a jednocześnie praktykę władzy, której jedynym dążeniem jest dogmatycznie pojmowana „prywatyzacja” majątku państwa polskiego, której jedynym celem jest całkowite usunięcie z przestrzeni ekonomicznej przedsiębiorstw. Te zaś wytwarzaną wartość dodaną określają nie tylko w pieniądzu, co jest jednym z podstawowych postulatów ekonomii neoklasycznej stanowiącej treść współczesnego liberalizmu. Co gorsza duża część jego postulatów jest tożsama z postulatami darwinizmu społecznego. Tym samym teoretycznie neutralne światopoglądowo państwo staje się nośnikiem ideologii zawierającej postulaty bardzo niebezpieczne, a także niemożliwe do zaakceptowania przez znaczącą część społeczeństwa. Wpływa to na radykalną zmianę okoliczności, w których ma być realizowany dialog społeczny, ponieważ wprowadza do przestrzeni logosfery oceny, według których sukces jest utożsamiany z dobrem, a porażka ze złem. Tym samym wszyscy, którzy nie osiągają sukcesu rozumianego w kategoriach neoliberalnych (tj. nie prowadzą dobrze prosperującego przedsiębiorstwa dającego dużą stopę zwrotu zaangażowanego kapitału) traktowani są jak grzesznicy, tj. osoby, które

muszą odbyć skuteczną pokutę (odnieść sukces) albo odejść w niebyt.

Na tej bazie powstaje radykalna sprzeczność pomiędzy systemami aksjologicznymi wyznawanymi przez większą część społeczeństwa i siły polityczne kolejno obejmujące władzę. Wprowadza to praktyczny podział całego narodu na część „zachowawczą” i część „postępową”, co jest jedną z fundamentalnych metod walki stosowanych przez wszystkie ruchy oświeceniowe.

Podział ten jest możliwy do zauważenia także na forum Trójkątnej Komisji. Idee niezgodne z „duchem czasu” (Zeitgeist) reprezentowane są przez ruch związkowy, zaś idee neoliberalne, więc w domyśle zgodne z „duchem czasu”, wyrażają organizacje zrzeszające właścicieli środków produkcji i siły polityczne znajdujące się u władzy.

Podział ten może budzić zdziwienie, jeżeli uwzględnić, że przyjmuje się tezę o obaleniu systemu komunistycznego, który również odwoływał się do młodoheglowskich mirażów. Co więcej został on obalony przez ruch związkowy wyznający idee biegunowo odległe ideom głoszonym przez znakomitą większość środowisk politycznych, które sprawowały i do tej pory sprawują władzę.

Nowa stara religia. Polska jest krajem, którego przytłaczająca większość obywateli wyznaje religię katolicką w odmianie łacińskiej. Tym samym sposób postrzegania przez nich rzeczywistości oraz system wartości pozwalający na tej rzeczywistości dokonać oceny znajduje się pod wpływem nauki Kościoła, w tym nauki społecznej. Jej znaczącym elementem jest idea dialogu, który nie stanowi celu sam w sobie i dla siebie, ale jest środkiem do realizacji celu podstawowego, jakim jest porozumienie opierane o prawdę. Nośnikiem prawdy jest w tym przypadku fundament uznawany lub szanowany przez wszystkich uczestników dialogu.

W myśl nauki społecznej Kościoła, zdefiniowanej m.in. w encyklikach „Rerum novarum” i „Laborem exercens”, kapitalizm generuje niebezpieczne trendy, które są w stanie zastąpić szacunek dla godności ludzkiej procesem

absolutnej reifikacji człowieka i zamiany go w środek produkcji równorzędny z technologią czy materiałami i półfabrykatami, i tym samym doprowadzić do całkowitego zdominowania rzeczywistości ludzkiej przez wytwory cywilizacji technicznej. Kościół naucza, że właściwym podmiotem pracy jest człowiek. Z kolei przedmiotem pracy powinny być rzeczy, za pomocą których człowiek tę pracę wykonuje, a skutkiem właściwym pracy jako takiej jest realizacja się człowieka w jego aktywności twórczej, jaką jest praca. Technika musi, w miarę możliwości, powstrzymywać wprowadzanie dodatkowych barier pomiędzy człowiekiem a produktem jego aktywności i w ten sposób wspierać człowieka, a nie zajmować jego miejsce w procesie pracy, dlatego Kościół przestrzega, że niewłaściwie pojmowana technika może stać się jego przeciwnikiem. Przyjmując wizję pracownika jako narzędzia produkcji, przyjmuje się logikę konkurencji pomiędzy człowiekiem a jego produktem, a w perspektywie także wrogość pomiędzy pracownikiem a cywilizacją techniczną.

Jednocześnie encyklika podkreśla, że fundamentem dla właściwej relacji pomiędzy pracownikiem a zatrudniającym jest niezbywalna godność człowieka. Ta zaś wymaga od stron procesu pracy wzajemnego szacunku wyrażającego się między innymi dialogiem, którego cel nie może być redukowany do cynicznie pojmowanych przydatności politycznych, ale do konsensusu, którego celem właściwym jest relacja między ludźmi wyrażająca się wspólną wizją rzeczywistości, a czego skutkiem może być tylko dążenie do porozumienia i wzajemny szacunek.

Tym samym możliwe jest zadanie kłamu marksistowskiej perspektywie „walki klas” i zastąpienie w relacjach międzyludzkich nienawiści, cynizmu i okrucieństwa postawą miłości. Podkreślany jest przy tym fakt, że przyjęcie niewłaściwego wzorca relacji społecznych (permanentnego konfliktu będącego produktem „walki klas”) jest konsekwencją naturalnej skłonności człowieka do zła.

Jednocześnie odrzucane są wszelkie „konieczności” i „oczywistości” wynikające ze scjentystycznego modelu pojmowania zastanej rze-

czywistości. Jest to tym bardziej istotne, że model ten prowadzi do radykalizacji dążeń, których efektem może być tylko reifikacja człowieka, a zatem pozbawienie go wszelkiej godności i wartości innej niż tylko handlowa.

Miraże postępu. Niestety znakomita większość z tych postulatów nie jest obecnie na poważnie brana pod uwagę w ramach dialogu społecznego, zaś przewagę zyskuje perspektywa scjentystyczna, w ramach której dialog jest tylko środkiem służącym realizacji celu samego w sobie i dla siebie, za jaki jest przyjmowane uspokojenie emocji „klasy robotniczej” w granicach permanentnej „walki klas”, która to perspektywa jest przyjmowana powszechnie w granicach ideologii neoliberalnej. Tym samym za cel uznawane jest wyłącznie zmniejszenie „koniecznego” napięcia emocjonalnego „klasy robotniczej” wywołanego przez niemożliwy do usunięcia konflikt pomiędzy właścicielami środków produkcji a środkami produkcji, do których redukowany jest człowiek.

Co gorsza perspektywa ta porzuca chrześcijański archetyp dobrego Samarytanina na rzecz darwinistycznego usprawiedliwiania ułomnej roli znakomitej części społeczeństwa jako tej części populacji, która nie jest wystarczająco dobrze przystosowana do zastanych „warunków naturalnych” i jako taka skazana jest na wyginięcie. To zaś posłużyć może tylko „ulepszeniu” „gatunku ludzkiego” do następnego etapu ewolucji, jakim ma być „nadczłowiek” wyspecjalizowany w ekonomicznym przekształcaniu otaczającej go rzeczywistości materialnej i społecznej.

Ideałem jest tu nieprzerwana poprawa efektywności procesu produkcji, przy czym całość rzeczywistości ludzkiej winna być umieszczana w granicach logiki rozumienia rzeczywistości ludzkiej jako rzeczywistości czysto produkcyjnej ze wszystkimi konsekwencjami tej generalizacji. Zawiera to zatem w sobie radykalne odrzucenie języka innego niż tylko ekonomiczny dla opisu jakichkolwiek zjawisk społecznych, ale także brak zgody na to, aby rzeczywistość ludzka mogła być traktowana inaczej niż jako część rzeczywistości, która może i powinna być

oceniana przy użyciu kwantyfikatora, za jaki uznawany jest pieniądz. Tym samym w granicach tej ideologii pieniądz staje się wartością jedyną i najwyższą, a wszelkie próby uniezależnienia od ocen dokonywanych z pomocą tego narzędzia traktowane są jako zamach na prawdę objawioną człowiekowi przez naukę.

Dążenie do narzucenia wszystkim ludziom ściśle scjentystycznej wizji świata prowadzi do konfliktu na płaszczyźnie aksjologicznej, któremu nadaje się czysto oświeceniowy model. W ramach niego istnieje część ludzi, którzy nazywają siebie „oświeconymi”, a którzy uznają, że ich misją jest „oświecenie” pozostałej części ludzkości, która tymczasem obdarzana jest różnymi epitetami, gdzie „zacofany” czy „niewykształcony” są epitetami stosunkowo łagodnymi.

Tak przedstawiający się konflikt uniemożliwia w zasadzie osiągnięcie kompromisu, skoro jedna strona ma się za nosiciela prawdy, zaś druga przyjmowana jest za „hamulcowego postępu”.

W takich okolicznościach każdy kompromis z „zacofaną” częścią społeczeństwa będzie przyjmowany przez scjentyistę jako klęska w walce o „postęp”, zaś każda decyzja wydana wbrew opinii tej obłożonej anatemą części ludzkości rozumiana będzie jako usprawiedliwiony krok w dobrym kierunku. Wszelkie próby protestu ze strony „przeciwników postępu” będą natomiast przyjmowane jako działanie mające na celu opóźnienie lub uniemożliwienie naprawy rzeczywistości materialnej tak, aby odzyskać raj utracony, którego jakaś odmiana jest częścią każdej ideologii oświeceniowej.

Dialog dla świętego spokoju? Dlatego stwierdzić można, że z jednej strony występuje ostry konflikt o podłożu ideowym, w którym strona liberalna dąży do narzucania wszystkim własnej wizji rzeczywistości, a z drugiej strony mamy do czynienia z logiką ostrożną, „zachowawczą”, co znakomicie utrudnia powstanie wspólnej płaszczyzny aksjologicznej i osiągnięcie kompromisu.

Co więcej, ponieważ cytowana Ustawa nie odnosi się do jakiegokolwiek systemu filozo-

ficznego, a także nie wskazuje na płaszczyznę aksjologiczną właściwą dla rozstrzygania sporów, oczywistym jest, że instytucja dialogu przyjmuje taką zawartość ideową i aksjologiczną, jaką narzuca jej znajdująca się u władzy siła polityczna. Tym samym sama instytucja dialogu społecznego w obecnym kształcie – jako pozbawiona zarówno odniesienia do jakiejś wizji rzeczywistości oraz do systemu wartości, który pozwala na tej rzeczywistości ocenę – jest tylko bytem czysto formalnym, któremu każda kolejna władza nadaje treść ideową odpowiadającą jej politycznemu programowi. W tych okolicznościach prace Trójstronnej Komisji nie mają na celu osiągnięcia zgody pomiędzy środowiskami właścicieli środków produkcji i środowiskami osób dysponujących tylko własnym czasem, wykształceniem, doświadczeniem itp., ale wyłącznie osiąganie usprawiedliwienia dla działań rządu uzyskiwanych w granicach pielęgnowanej perspektywy postrzegania rzeczywistości społecznej jako „walki klas” z koniecznym, a więc nieusuwalnym, konfliktem pomiędzy tymi dwoma grupami społecznymi. W ten sposób można doprowadzić do tymczasowej przewagi jednego środowiska nad drugim, co może zapewnić tymczasowy spokój, ale też trzeba mieć świadomość tego, że związki zawodowe i organizacje zatrudniające są w takim układzie koniecznymi przeciwnikami, którzy nie mogą powstrzymać się od niezbędnego konfliktu, a tym samym uzasadniać konieczność przyjmowania arbitralnych rozstrzygnięć przez władze wykonawcze.

W tym miejscu należy postawić pytanie o to, czy ten stan rzeczy jest jakąś formą konieczności dziejowych, a także, czy perspektywa wiecznego konfliktu pomiędzy „kapitałem” i klasą robotniczą” jest jedyną dostępną perspektywą możliwą do przyjęcia w granicach tej instytucji? Odpowiedź na to pytanie nie jest prosta i wymaga przyjęcia dużej ilości założeń wstępnych.

W pierwszej kolejności warunkiem uzyskania porozumienia pomiędzy siłami reprezentowanymi w Trójstronnej Komisji jest odrzucenie argumentu siły jako jedynego argumentu dostępnego obydwu skonfliktowanym środowiskom. Z jednej strony występują orga-

nizacje zatrudniające, które nie tylko nie są przedstawicielami środowisk w myśl ustawy je reprezentującymi, ale wręcz przedstawicielami tych środowisk być nie chcą. Wszelkie propozycje zmierzające do budowy odpowiedniego otoczenia prawnego dla ucywilizowania relacji pomiędzy pracownikami i zatrudniającymi zbywają argumentami ideologicznymi albo też przyjmują, być może, nadmiernie pesymistyczne założenie, że ucywilizować te relacje można tylko siłą. A ponieważ państwo nie dysponuje środkami, aby przejąć totalną kontrolę nad tymi relacjami, to oczywistym będzie przyjmowanie regulacji, które z całą pewnością przez realnych przedsiębiorców nie będą wykonywane. Z drugiej strony występują organizacje, które w znacznej części przyjmują, być może, nadmiernie optymistyczną wizję państwa jako środowiska zdolnego do ucywilizowania relacji międzyludzkich. Z kolei ze strony obydwu stron społecznych występuje oczekiwanie wobec polityki, że motywacją dla podejmowania działań ze strony znajdujących się u władzy środowisk politycznych nie będzie płynąca z leninowskiej definicji perspektywa polityki jako sztuki zdobycia i utrzymania władzy.

Wydaje się, że w obecnym stanie rzeczy realną przeszkodą uniemożliwiającą przyjęcie wspólnej wizji rzeczywistości oraz wspólnej aksjologii jest to, że oba skonfliktowane środowiska przyjmują bardzo krótką perspektywę dla realizacji celów, które można rzeczywiście realizować. Być może jest to skutek permanentnej, czteroletniej perspektywy kształtowania polityki przez władze, czego skutkiem jest prawo tworzone *ad hoc*, na zasadzie *a casu ad casum* i ograniczenie cierpliwości obydwu środowisk do najbliższej przyszłości.

Nie ulega wątpliwości, że obydwa środowiska uznają ten rodzaj postrzegania rzeczywistości politycznej za anomalie, ale też obydwa nie wykazują radykalnej woli powstrzymania się od jej oznak, także w odniesieniu do siebie samych. Tym samym fakt, że Trójstronna Komisja została pomyślana jako instytucja mająca na celu łagodzenie kontrowersji poprzez utrzymywanie stanu konfliktu pomiędzy obydwostronami

w dialogu społecznym nie jest kwestionowany przez partnerów społecznych w dialogu społecznym. Aby to zmienić, konieczna jest zmiana nastawienia stron społecznych do prowadzonego w ramach Komisji dialogu. Jeżeli strony dialogu będą dążyły do realizacji idei dialogu jako płaszczyzny dla osiągnięcia porozumienia, a nie jako płaszczyzny dla reprodukcji „dziejowej konieczności walki klas” w granicach modernizacji rzeczywistości ludzkiej, to skurczą się możliwości politycznego wygrywania przez stronę rządową stron społecznych przeciw sobie w celu uzyskiwania sprzeciwu wobec prowadzonej polityki. Tu podkreślić należy, że ustanawianie sprzecznych stanowisk każdej ze stron społecznych (nawet jeżeli będą to stanowiska wspólne dla każdej ze stron z osobna) rodzi tylko taki skutek, że uznawane są jedynie takie opinie, jakich znajdujące się u władzy środowiska polityczne oczekują od partnerów, zaś ignorowane i marginalizowane będą te opinie, które oczekiwaniom politycznym przeczą.

Przy utrzymaniu dotychczasowego stanu rzeczy jedynym sukcesem, jaki strony w dialogu mogą osiągnąć, jest wejście w alians polityczny z panującym układem politycznym. Tym, co można osiągnąć w granicach rozumienia dialogu jako pola dla porozumienia dwóch wzajemnie uzupełniających się perspektyw postrzegania rzeczywistości jest uzyskanie z czasem takiego stanu rzeczy, w którym możliwe będzie wywieranie coraz bardziej skutecznego nacisku na władze w celu prowadzenia działań systemowych w dłuższej perspektywie czasu mogących we wspólnej ocenie stron doprowadzić do poprawy sytuacji państwa polskiego.

Dlatego konieczne wydaje się podjęcie dialogu mającego na celu wypracowanie wspólnych dla stron społecznych podstaw ideowych służących do rozpoznawania, opisu i oceny zastanej rzeczywistości, tak by zbliżać stanowiska zajmowane przez obie strony społeczne i poprawiać wartości dialogu społecznego jako platformy porozumienia, a nie konfliktu. ■

Nowelizacja Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, oznaczająca w praktyce reformę publicznych służb zatrudnienia, była finałem etapu kształtowania prozatrudnieniowej polityki rynku pracy. Teraz najważniejszym wyzwaniem wydaje się jej upowszechnienie w środowisku pracodawców i rzemieślników

Andrzej Stępnikowski

Nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy okiem rzemiosła

Istniejący od kilku lat w Europie kryzys gospodarczy przekłada się na trudniejszą sytuację na polskim rynku pracy. W pierwszym kwartale 2014 r. zarejestrowanych w urzędach pracy było 2,2 mln Polaków (14 proc.), ale problem narasta, bowiem już od kilkunastu miesięcy bezrobocie nie spada poniżej 2 mln osób. Szczególnie groźne dla społeczeństwa i gospodarki jest natomiast bezrobocie młodzieży szacowane w Polsce na ok. 26 proc. W tym kontekście coraz większego znaczenia nabierają adekwatne do wymagań rynku kwalifikacje i wykształcenie oraz kreowanie proaktywnych postaw. Nawarstwiający się problemy instytucjonalne i finansowe (zamrażanie środków Funduszu Pracy na aktywne formy zwalczania bezrobocia) doprowadziły do pewnego rodzaju przesilenia i przeformułowania priorytetów polityki rynku pracy.

Przy tworzeniu założeń reformy na przełomie 2012/2013 r. odwoływano się do licznych doświadczeń międzynarodowych, wyników pilotaży, rozwiązań omawianych w ramach Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych, uwzględniono także wiele innych czynników. Kluczowy był jednak fakt, iż w toku przemysłów w kierownictwie resortu pojawiła się spójna wizja rynku pracy łącząca struktury urzędów pracy, dbałość o klienta PUP, możliwości sprofilowania klienta, nowoczesne rozwiązania i środki udostępniane z różnych źródeł (FP, PO Wiedza, Edukacja, Rozwój). Finałem tego etapu kształtowania prozatrudnieniowej polityki rynku pracy stało się przyjęcie w dniu 24 kwietnia 2014 r. nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy pilotowanej przez ministra pracy i polityki społecznej. Nowelizacja ta oznacza de facto reformę publicznych służb zatrudnienia. Wprowadzone zostają m.in. badania efektywności urzędów pracy, profilowanie osób bezrobotnych, nowe instrumenty wsparcia oraz Krajowy Fundusz Szkoleniowy (z budżetem 40 mln zł na 2014 r.) i Rada Rynku Pracy.

Sam proces konsultacji społecznych nowelizacji (trzeba przyznać dość obszernych) zajął ponad rok, ale został przeprowadzony niezwykle rzetelnie. Do zaopiniowania trafiły naj-

pierw założenia, które po pewnej korekcie przekazano dalej w formie projektu nowelizacji. Na każdym etapie konsultacji w proces opiniowania włączani byli przedstawiciele organizacji rzemiosła (Związek Rzemiosła Polskiego, izby rzemieślnicze i cechy rzemiosł), przedstawiając punkt widzenia małych i średnich zakładów, w których tradycyjnie kluczową rolę odgrywają kwalifikacje zawodowe. Zgodnie z ustawą o rzemiośle rzemieślnikiem jest osoba prowadząca działalność gospodarczą z udziałem kwalifikowanej pracy własnej. Stąd też, jak widać, dominuje w tym środowisku nastawienie raczej na szkolenia zawodowe, ale „twarde”. Przykładowo jako najważniejsze kryteria rekrutacyjne w badanych zakładach rzemieślniczych z terenu województwa łódzkiego wskazano: umiejętności specjalistyczne dla danego zawodu (15,4 proc. wskazań) oraz solidność i zaangażowanie w pracę (14,9 proc.), dobry stan zdrowia (11,1 proc.). W badanych firmach rzemieślniczych najbardziej brakuje natomiast pracowników posiadających następujące kwalifikacje: praktyczne umiejętności w danym zawodzie (23,9 proc. wskazań), doświadczenie zawodowe (15,1 proc.) oraz uprawnienia do wykonywania danego zawodu (11,9 proc.)¹.

Taki pogląd – stawiający kwalifikacje² i umiejętności zawodowe w centrum zainteresowania osób bezrobotnych – prezentowaliśmy w toku konsultacji i właśnie w przekwalifikowaniu bezrobotnych dostrzegamy jedną z szans na powrót na rynek pracy osób, które dokonały niewłaściwego wyboru ścieżki edukacyjnej. Szanse na poprawę sytuacji bezrobotnych – z udziałem zakładów rzemieślniczych – widzimy zwłaszcza w nowych rozwiązaniach zachęcających do zatrudniania młodych, w tym w gwarancjach dla młodzieży, ale także i w nowo powstającym Krajowym Funduszu Szkoleniowym i w usprawnieniu systemu przygotowania zawodowego dorosłych. Wydaje się, że w rzemiośle te formy aktywizacji osób bezrobotnych będą najbardziej wykorzystywane.

Podstawowe wyzwania związane z wdrażaniem nowelizacji.

Zaprezentowana przez rząd reforma jest zadaniem dość skomplikowanym i wymaga współdziałania wielu podmiotów, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb i samych bezrobotnych, i pracodawców. Wymagać to będzie widocznej kampanii, a właściwie szeregu uzupełniających się kampanii skierowanych do poszczególnych odbiorców, z uwzględnieniem ich specyfiki. I tak, wychodząc naprzeciw takim oczekiwaniom, ZRP planuje w tym roku organizację czterech konferencji regionalnych (po 100 osób każda), podczas których rzemieślnicy będą uwrażliwiani na nowe instrumenty rynku pracy oraz zachęceni do szkoleń i zatrudniania zgodnie z założeniami reformy. Pierwsza konferencja odbędzie się w Krakowie w dniach 26–28 czerwca 2014 r., druga w Gdańsku w dniach 4–6 września, a kolejne w Lublinie i Poznaniu. Podobne działania muszą podjąć i inni partnerzy społeczni, najważniejsze bowiem są działania oddolne, bez nich sukces będzie trudny do osiągnięcia. W projekcie ustawy przewidziano możliwość skierowania bezrobotnego do centrum informacji i planowania kariery zawodowej lub do innej instytucji rynku pracy w celu dokonania diagnozy problemów bezrobotnego na rynku pracy i pomocy w planowaniu kariery zawodowej.

Główne obszary wprowadzanych zmian dotyczą poprawy efektywności działania urzędów pracy (najlepiej funkcjonujące będą teraz premiiowane za skuteczność) oraz poprawy jakości usług świadczonych osobom bezrobotnym – zgodnie z ich potrzebami (m.in. w oparciu o doradcę klienta i indywidualny plan działania). Niezwykle istotne może okazać się profilowanie bezrobotnych oraz wsparcie pracodawców zatrudniających osoby młode. W tym zakresie wprowadzane będą rozwiązania przetestowane w pilotażach, takie jak bony szkoleniowe, stażowe, zatrudnieniowe i na zasiedlenie. Ponadto pracodawcy tacy będą

mogli liczyć na zwolnienie z opłacania składek na ubezpieczenia społeczne osób bezrobotnych podejmujących pracę po raz pierwszy. Przedsiębiorcy zatrudniający młodzież będą także zwolnieni z opłacania składek na Fundusz Pracy.

Wprowadzane będą nowe narzędzia mające na celu stymulowanie tworzenia miejsc pracy, takie jak: grant na telepracę, świadczenia aktywizacyjne, programy regionalne, pożyczka na utworzenie miejsca pracy lub rozpoczęcie działalności gospodarczej (ważną rolę przewidziano tutaj dla Banku Gospodarstwa Krajowego). Ten ostatni rodzaj pomocy budzi pewne kontrowersje rzemieślników ze względu na dość krótką żywotność powstałych w ten sposób przedsiębiorstw i stosowany przez takich usługodawców swoisty „dumping” cenowy, na który mogą sobie pozwolić dzięki niższym składkom na ZUS i dotacjom z PUP oraz UE. Niemniej jednak nie przekreślamy tego rozwiązania, gdyż daje ono rzeczywistą możliwość sprawdzenia siebie i swoich predyspozycji w roli przedsiębiorcy. Reforma ma przynieść także zachęty dla pracodawców zainteresowanych aktywizowaniem bezrobotnych za pomocą telepracy (grant ma wynieść nawet do 10 tys. zł), przy czym warto zauważyć, że jest to rozwiązanie, które pomimo swoich zalet (godzenie pracy z wychowywaniem dzieci i życiem rodzinnym) praktycznie nie zaistnieje w zakładach rzemieślniczych ze względu na ich specyfikę i konieczność kontaktu bezpośredniego z klientem i maszynami czy urządzeniami.

Jednocześnie urzędy pracy wskazują na paradoks rosnącej liczby bezrobotnych i malejącego w urzędach zatrudnienia, co z ko-

lei może być złagodzone przez wprowadzenie delegowania usług do agencji zatrudnienia, ale z udziałem organizacji pozarządowych.

W celu poprawy sytuacji na rynku pracy zaproponowano także zwiększenie wpływu samorządu województwa na kształtowanie regionalnej polityki rynku pracy poprzez inicjowanie tzw. programów regionalnych, które reali-

Szanse na poprawę sytuacji bezrobotnych – z udziałem zakładów rzemieślniczych – widzimy zwłaszcza w nowych rozwiązaniach zachęcających do zatrudniania młodych, w tym w gwarancjach dla młodzieży, ale także i w nowo powstającym Krajowym Funduszu Szkoleniowym w usprawnieniu systemu przygotowania zawodowego dorosłych.

zowane będą we współpracy z powiatowymi urzędami pracy wobec grup bezrobotnych określonych na podstawie diagnozy sytuacji na regionalnym rynku pracy. Z wnioskiem o zainicjowanie programu regionalnego do marszałka województwa będą mogli wystąpić starostowie, wojewódzka rada rynku pracy, a także wojewódzka komisja dialogu społecznego.

Ciekawym rozwiązaniem będzie także Program Aktywizacji i Integracji, który przewiduje współpracę urzędów pracy z ośrodkami pomocy społecznej we włączaniu społecznym osób bezrobotnych do trzeciego

profilu pomocy.

Umiarkowanym sukcesem (z punktu widzenia partnerów społecznych) okazało się natomiast wprowadzenie rad rynku pracy w miejscach Naczelnej Rady Zatrudnienia oraz wojewódzkich i powiatowych rad zatrudnienia. Powołanie Rady Rynku Pracy jest jednak pewnym krokiem w kierunku spełnienia oczekiwań partnerów społecznych w zakresie większej kontroli nad wydatkowaniem środków Funduszu Pracy, choć w tym przypadku ograniczone jest raczej do prerogatyw w zakresie zarządzania rezerwą FP. Ponadto wprowadzone zostaną kompetencje stanowiące dla Rady Rynku Pracy w obszarze działania Krajowego Funduszu Szkoleniowego, co pozwoli partne-

rom społecznym w większym stopniu niż dotychczas decydować o przeznaczeniu środków na szkolenia dla szczególnie potrzebujących grup pracowników, firm, branż czy regionów. Członkami Rady Rynku Pracy będą przedstawiciele reprezentatywnych organizacji pracodawców oraz organizacji związkowych w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. Nr 100, poz. 1080, z późn. zm.). Przewodniczącym Rady Rynku Pracy będzie minister właściwy do spraw pracy. Minister właściwy do spraw pracy będzie mógł powoływać w ramach Rady Rynku Pracy zespoły merytoryczne.

Nowe instrumenty dla młodych. Wprowadzenie nowych instrumentów adresowanych do bezrobotnych do 30. roku życia motywujących te osoby do samodzielnego podejmowania działań zmierzających do zatrudnienia, tj. bonu stażowego, bonu szkoleniowego, bonu zatrudnieniowego i bonu na zasiedlenie, przyniesie szereg korzyści społecznych. Dzięki takim rozwiązaniom urzędy pracy będą dysponowały większymi możliwościami pomocy tej grupie osób bezrobotnych, ułatwiając jej wejście na rynek pracy. System bonów był objęty pilotażem w Małopolsce i przy projektowaniu rozwiązań ustawowych wykorzystano tamtejsze doświadczenia.

W ustawie wprowadzono bon szkoleniowy stanowiący gwarancję sfinansowania wskazanego przez bezrobotnego szkolenia niezbędnego do podjęcia zatrudnienia oraz dodatkowych kosztów, takich jak koszty dojazdu czy zakwaterowania, do wysokości przeciętnego wynagrodzenia. Rozwiązanie to umożliwi bezrobotnemu samodzielne wybranie sobie szkolenia, które pozwoli mu na zdobycie umiejętności umożliwiających wyjście z bezrobocia.

Bon stażowy stanowi z kolei gwarancję skierowania młodego bezrobotnego na staż do wskazanego przez samego bezrobotnego

pracodawcy. Warunkiem skierowania na staż będzie zobowiązanie się pracodawcy do zatrudnienia bezrobotnego po odbytym stażu. Rozwiązanie to pozwoli na zdobycie przez młodego człowieka rocznego doświadczenia zawodowego (6 miesięcy stażu plus 6 miesięcy zatrudnienia). Zakłada się, że bezrobotny odbywać będzie staż na zasadach wynikających z dotychczasowych przepisów, a zatem uzyska na przykład stypendium w wysokości 120 proc. zasiłku dla bezrobotnych. Dodatkowo pracodawca, który wywiąże się z podjętego zobowiązania, otrzyma jednorazową premię w wysokości 1500 zł.

Kolejnym proponowanym instrumentem jest bon zatrudnieniowy, który stanowi gwarancję zrefundowania pracodawcy, który zatrudni bezrobotnego do 30. roku życia na okres 18 miesięcy, części kosztów wynagrodzenia wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne. Refundacja ta dokonywana będzie przez okres pierwszych 12 miesięcy w wysokości zasiłku, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1 ustawy.

Osoby do 30. roku życia będą mogły otrzymać bon na zasiedlenie w kwocie nie wyższej niż dwukrotność przeciętnego wynagrodzenia za pracę, która pozwoli na pokrycie kosztów związanych z podjęciem zatrudnienia poza miejscem stałego zamieszkania. Bezrobotny otrzymujący bon zobowiązany będzie do utrzymania zatrudnienia przez okres co najmniej 6 miesięcy w okresie do 8 miesięcy od dnia otrzymania bonu.

W zaprojektowanym w nowelizacji art. 104c został uregulowany nowy instrument w postaci zwolnienia pracodawców z obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy za skierowanych bezrobotnych w wieku do 30. roku życia. Instrument ten wpisuje się w działania mające na celu przełamanie barier utrudniających ww. bezrobotnym wejście na rynek pracy.

Gwarancje dla młodzieży. W celu wsparcia walki z nasilającym się bezrobociem młodzieży Komisja Europejska wydała w grud-

niu 2011 r. Komunikat „Szanse dla młodzieży” (jako element Pakietu zatrudnieniowego), a rok później następny Komunikat „Wprowadzając młodzież w zatrudnienie”. Rok 2013 przyniósł podpisanie w Lipsku „Europejskiego Sojuszu na rzecz przygotowania zawodowego”. ZRP, w ścisłym porozumieniu z Europejską Unią Rzemiosła oraz Małej i Średniej Przedsiębiorczości, od 2011 r. aktywnie uczestniczył w toku konsultacji tych dokumentów, podkreślając kluczową rolę gromadzenia przez młodzież doświadczeń w miejscu pracy³. Do realizacji tej polityki Komisja określiła trzy główne (poza wkładem własnym państw członkowskich) źródła finansowania: Europejski Fundusz Społeczny, Program Erasmus Plus oraz Gwarancje dla młodych.

Polska była pierwszym krajem, który mógł pochwalić się Komisji Europejskiej kompleksowym planem wdrożenia gwarancji dla młodych (w dużej mierze dzięki już tworzonej nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia). Istotnym narzędziem uzupełniającym działania resortu pracy w obszarze zatrudnienia są Gwarancje dla młodzieży, w ramach których Polska ma otrzymać 550 mln euro. Oferty aktywizacji będą realizować PUP-y dla osób w wieku 18–25 lat. Działanie ma na celu udzielenie wsparcia osobom bezrobotnym w okresie 4 miesięcy od rejestracji. W ramach wsparcia przewiduje się szkolenia, staże, doradztwo, pomoc w poszukiwaniu pracy, dofinansowanie studiów podyplomowych, a także dofinansowanie kosztów egzaminów i licencji. Na realizację powyższych zadań 100 mln euro otrzymają w najnowszej perspektywie Ochotnicze Hufce Pracy (w ramach PO Wiedza, Edukacja, Rozwój). W dniu 7 maja 2014 r. w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej odbyło się spotkanie organizacji młodzieżowych (m.in. ogólnopolskiego zrzeszenia młodzieży wiejskiej, organizacji akademickich) i forów młodych przy organizacjach partnerów społecznych. Organizatorem spotkania był sekretarz stanu Jacek Męcina, który chce wypracowania

trwałej formuły współpracy resortu z organizacjami młodzieżowymi między innymi w zakresie zasad realizacji konkursów organizowanych na szczeblach centralnym i regionalnym.

Krajowy Fundusz Szkoleniowy. Część środków Funduszu Pracy przeznaczona zostanie na finansowanie kształcenia i szkolenia pracowników poprzez utworzenie Krajowego Funduszu Szkoleniowego. Źródłem finansowania zadań związanych z KFS będzie pula środków Funduszu Pracy określona w formie pozycji planu finansowego Funduszu Pracy na dany rok. Środki te nie będą mogły być przeznaczone na inne cele niż na dofinansowanie – na wniosek pracodawcy złożony do powiatowego urzędu pracy – kosztów projektu szkoleniowego, w tym kosztów:

- określania potrzeb szkoleniowych u pracodawcy,
- kształcenia i szkolenia pracowników,
- egzaminów umożliwiających uzyskanie świadectw, dyplomów, zaświadczeń i innych dokumentów potwierdzających kompetencje nabyte przez uczestnika projektu szkoleniowego,
- badan lekarskich i psychologicznych wymaganych dla podjęcia kształcenia lub pracy w danym zawodzie,
- ubezpieczenia od nieszczęśliwych wypadków uczestników projektu szkoleniowego.

KFS może okazać się atrakcyjny dla rzemiosła, jako że uwzględnia potrzeby szkoleń „twardych” dla pracowników, ale dopuszcza także możliwość potwierdzania kwalifikacji w drodze egzaminów, w tym sprawdzających i czeladniczych oraz mistrzowskich, co bezpośrednio może przełożyć się na upowszechnienie systemu egzaminów w rzemiośle. Izby rzemieślnicze mogą powoływać komisje egzaminacyjne dla 128 zawodów, w których prowadzone jest przygotowanie zawodowe młodocianych pracowników oraz osób dorosłych.

W 2013 r. w całym kraju izby rzemieślnicze powołały 1259 komisji czeladniczych i 1211

komisji mistrzowskich, w których łącznie pracowało 7829 osób. Członkami izbowych komisji egzaminacyjnych są głównie rzemieślnicy prowadzący działalność gospodarczą, co ma bardzo istotne znaczenie dla organizacji egzaminów praktycznych. W komisjach są także nauczyciele ze szkół zawodowych i placówek oświatowych współpracujących z izbami rzemieślniczymi. Komisje powołano łącznie w 108 zawodach, co w porównaniu z latami poprzednimi jest pozytywną zmianą, gdyż od kilku lat nasilał się proces ograniczania działalności egzaminacyjnej w poszczególnych zawodach. Obok komisji egzaminacyjnych funkcjonujących dla popularnych zawodów, takich jak zawody budowlane, z branży motoryzacyjnej czy usług osobistych, powracają komisje egzaminacyjne w zawodach, takich jak: bursztyniarz, cholewkarz, hafciarka, koszykarz-plecionkarz, modystka, metaloplastyk, monter fortepianów i pianin, obuwnik miarowy, optyk mechanik, pozłotnik, renowator zabytków architektury, rękawicznik, tartacznik czy zdobnik ceramiki. Stopniowo rośnie także znaczenie egzaminów sprawdzających przeprowadzanych po zakończeniu przyuczenia do zawodu (w myśl ustawy od 3 do 6 miesięcy).

KFS jest realną szansą na przerwanie impasu w kształceniu ustawicznym pracowników (ze wskaźnikiem na poziomie ok. 5 proc. jesteśmy jednym z najsłabszych pod tym kątem krajów w UE), który wynikał poniekąd także ze słabości systemu „dowolności” kreowania zakładowych funduszy szkoleniowych. Był to system niedostatecznie motywujący przedsiębiorców do inwestowania w pracowników, działało się tak zwłaszcza w przypadku mikroprzedsiębiorstw, które za pomocą niewielkich składek (płaconych od pracownika) gromadziły niewielką kwotę, z którą nie było wiadomo co zrobić (na którego pracownika przeznaczyć itp.).

Środki tego funduszu będą mogły być przeznaczane również na promocję, określanie zapotrzebowania na kompetencje i kwalifikacje na rynku pracy, konsultacje i poradnictwo dla pracodawców w zakresie korzystania

z KFS oraz badanie efektywności wsparcia udzielonego ze środków KFS. W początkowym okresie (w 2014 r.) KFS ma być zasilony kwotą ok. 100 mln zł. W 2015 r. KFS ma osiągnąć poziom 2 proc. Funduszu Pracy, czyli ok. 200 mln zł, z czego systemowo 20 proc. rezerwa Funduszu Szkoleniowego ma być wydatkowana według decyzji Rady Rynku Pracy (która z wejściem w życie ustawy zastępuje Naczelną Radę Zatrudnienia). Docelowo działania w zakresie szkoleń mają być dofinansowywane w 80 proc. z KFS, a w 20 proc. realizowane ze środków firm, za wyjątkiem mikroprzedsiębiorców, gdzie dofinansowanie funduszu może wynosić nawet 100 proc. Środki funduszu przeznaczone będą na szkolenia osób starszych i na wsparcie utrzymania w zatrudnieniu osób w wieku 50+.

Przygotowanie zawodowe dorosłych (PZOD).

W 2010 r. na wniosek Związku Rzemiosła Polskiego uruchomiono na podstawie Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz stosownego rozporządzenia nowy instrument zatrudnienia – przygotowanie zawodowe osób dorosłych (art. 53 ww. ustawy). Instrument ten jest realizowany w formie nauki zawodu oraz przyuczenia do pracy. Szczególnie istotną rolę w tym procesie powierzono pracodawcy, który jest odpowiedzialny za efektywne przygotowanie pracownika do egzaminu czeladniczego lub na tytuł zawodowy. W tekście ustawy znalazły się także zapisy bezpośrednio wskazujące na rolę izbowych komisji egzaminacyjnych w zakresie przeprowadzania egzaminów czeladniczych dla absolwentów takiego systemu nauki zawodu i egzaminów sprawdzających dla osób przyuczanych do zawodu. Co roku z przygotowania zawodowego osób dorosłych korzysta ok. 1000 bezrobotnych, a ze środków Funduszu Pracy na realizację przeznacza się 11 mln zł. Należy jednak zauważyć, iż nie są to środki kierowane wyłącznie do zakładów rzemieślniczych. Rzemieślnicy dość niechętnie korzystają z takiej formy szkolenia i zatrudniania (poja-

wiają się bariery społeczne i biurokratyczne związane z zatrudnianiem osób bezrobotnych, istnieją za małe zachęty dla pracodawców do korzystania z tego instrumentu). W 2014 r. dokonano przeglądu przepisów związanych z funkcjonowaniem tego instrumentu i przygotowano projekt rozporządzenia usuwający odwołanie do poszczególnych rozporządzeń KE dotyczących pomocy de minimis, dzięki czemu będzie można udzielać jej na zasadach ogólnych. Tym samym przychyłono się do postulatów ZRP i po wejściu w życie nowelizowanego rozporządzenia nie będzie już konieczności dostosowania co 4 lata okresu obowiązywania tej regulacji do czasu obowiązywania przepisów wspólnotowych regulujących kwestię udzielania pomocy publicznej na zasadach pomocy de minimis. Podczas konsultacji społecznych związanych z nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia (XII 2013 – IV 2014) zgłoszono także postulat skrócenia okresu przygotowania zawodowego dorosłych. Do tej pory przygotowanie zawodowe (w zależności od profesji) trwało 12 lub 18 miesięcy, po nowelizacji ustawy będzie to okres 6–12 miesięcy.

Ostatecznie przy okazji nowelizacji udało się wprowadzić również skrócenie okresu przygotowania zawodowego osób dorosłych (trwać będzie od 6 do 12 miesięcy), dzięki czemu zwiększy się zainteresowanie tym instrumentem, a to z kolei – przy zachowaniu warunku realizacji programu praktycznej nauki zawodu – może przyczynić się do tego, że więcej osób znajdzie zatrudnienie (wg danych Departamentu Rynku Pracy MPiPS wskaźnik efektywności zatrudnieniowej wynosi dla tego instrumentu 40 proc., co jest dość dobrym wynikiem).

Przy okazji tej nowelizacji dokonano także dostosowania definicji praktycznej nauki zawodu dorosłych do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r. Nr 205, poz. 1206). Zmieniana definicja nie obejmowała osób, które zdały egzamin eksternistyczny

z zakresu wymagań określonych w podstawie programowej kształcenia ogólnego dla zasadniczej szkoły zawodowej i o ten właśnie element uzupełniono definicję praktycznej nauki zawodu dorosłych. Zmieniono także definicję przyuczenia do pracy dorosłych poprzez wprowadzenie możliwości uzyskania przez absolwentów tej formy pomocy pełnych kwalifikacji zawodowych potwierdzonych dyplomem lub świadectwem czeladniczym, w sytuacji gdy osoby te spełniają warunki określone w przepisach o systemie oświaty.

Jak widać z powyższego zestawienia tematów i zagadnień wrażliwych dla rzemiosła, nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wprowadza szereg pozytywnych i oczekiwanych przez środowisko zmian. Istotny jest fakt, iż pomiędzy wizją ministra pracy a postulatami rzemiosła w obszarze zatrudnienia nie ma kontrowersji, a wprowadzane rozwiązania dają większą elastyczność i możliwość ich wdrażania w małych zakładach rzemieślniczych – z korzyścią i dla przedsiębiorców, i dla samych osób bezrobotnych. We wspólnym interesie jest teraz jak najpełniejsze przedstawienie środowisku korzyści wynikających z nowelizacji i możliwości włączenia się pracodawców do aktywizacji bezrobotnych. Upowszechnienie wiedzy o reformie w mikro- i małych zakładach to kolejne wyzwanie, z którym musimy się wspólnie zmierzyć, jeśli chcemy, aby zapisy te były faktycznie wdrożone, a bezrobotni, zwłaszcza młodzi, rzeczywiście zatrudniani. ■

¹ E. Ciepucho, J. Moss (red.), *Rzemiosło i przedsiębiorcy w województwie łódzkim. Potrzeby kadrowe i oczekiwania wobec pracowników*, Analizy i badania nr 13, Łódzkie Centrum Doskonalenia Nauczycieli i Kształcenia Praktycznego 2011, Łódź 2011, s. 96–97.

² U. Jeruska, *Człowiek i zawód. Wybrane zagadnienia z pedagogiki pracy*, IPiSS, Warszawa 2010, s. 43–44.

³ Zob. m.in. stanowisko ZRP skierowane do Sekretarza Generalnego UEPM w dn. 19.01.2012 w sprawie spotkania Przewodniczącego J. Barroso z europejskimi partnerami społecznymi nt. „Inicjatywy: Szanse dla Młodzieży”, pismo znak: NO-II-130/UEAPME/1/2012 (do wglądu w zbiorach ZRP – Zespół NO).

Kalendarium dialogu

– w Trójkątnej Komisji i zespołach branżowych

7.03.2014 – posiedzenie Zespołu Problemowego ds. Rozwoju Dialogu Społecznego Trójkątnej Komisji. W spotkaniu uczestniczyli członkowie zespołu reprezentującego stronę pracodawców oraz rządową. Nie byli obecni przedstawiciele związków zawodowych. Rozmawiano o bieżących pracach Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz aktualnym stanie dialogu społecznego w Polsce. Wiceminister pracy Jacek Męcina poinformował o aktywności resortu w temacie rozwiązań mających na celu wzmocnienie pozycji Trójkątnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych oraz Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego, zmian w zakresie reprezentatywności związków zawodowych oraz organizacji pracodawców, zmian w ustawie o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, a także o działaniach mających na celu uzyskanie pomocy technicznej ze strony Międzynarodowej Organizacji Pracy

w kwestii tzw. prawa koalicji z ustawy o związkach zawodowych.

Przedstawiciele resortu pracy przekazali też informację na temat prac związanych ze zmianami w Kodeksie pracy dotyczącymi umów o pracę na czas określony, roszczeń pracowniczych na wypadek niesłusznego zwolnienia, zachęt dla pracodawców do zawierania z pracownikami umów na czas nieokreślony, uelastycznienia przepisów o telepracy, w tym w zakresie bhp, przepisów umożliwiających zwalnianie pracownika ze świadczenia pracy w okresie wypowiedzenia. Obecnie takie rozwiązanie nie ma podstawy prawnej, a jest oczekiwane przez obie strony.

Przedstawiciele ministerstwa podali również, że rozpoczęto m.in. analizę Działu XI Kodeksu pracy dotyczącego układów zbiorowych pracy. Do końca 2014 r. ma zostać przeprowadzona ocena nowych rozwiązań doty-



Fot. CFS „Dialog”

Za zdjęciem od lewej przewodniczący Zespołu Problemowego ds. Rozwoju Dialogu Społecznego TK Zbigniew Żurek i sekretarz stanu w MPiPS prof. Jacek Męcina.



Fot. CPS „Dialog”

Na posiedzeniu zespołu dialogu 7 marca 2014 r. omawiano bieżące działania resortu pracy i aktualny stan dialogu społecznego w Polsce.

czących płatnych urlopów związanych z pełnieniem funkcji rodzicielskich oraz analiza funkcjonowania przepisów wprowadzających zmiany dotyczące możliwości wydłużania okresów rozliczeniowych czasu pracy i stosowania ruchomego czasu pracy.

Przedstawicielka resortu pracy omówiła również propozycje MPiPS dotyczące zmian w przepisach o czasie pracy. Dotyczą one m.in. zatrudnienia na czas określony i konsekwencji przekroczenia przez pracodawcę limitu zatrudniania pracowników w tej formie. Inna propozycja dotyczy odszkodowania za niezasadne zwolnienie. Chodzi o to, by zminimalizować sytuacje, w których konieczne jest przywrócenie do pracy na rzecz podwyższenia odszkodowania dla osoby zwolnionej. Resort rozważa też poszerzenie uprawnień pracowniczych wraz z wydłużeniem okresu zatrudnienia na czas określony u jednego pracodawcy. Kolejne propozycje, nad którymi pracuje, dotyczą godzin nadliczbowych, które byłyby ustalane w oparciu o normę czasu pracy. Analizy dotyczą również uelastycznienia telepracy, która miałyby być możliwa także na podstawie indywidualnego ustalenia między pracodawcą a konkretnym pracownikiem.

Ministerstwo poinformowało, że analizuje, w oparciu o kontrole przeprowadzone przez

Państwową Inspekcję Pracy, liczbę przypadków wydłużenia rozliczania czasu pracy. Okazuje się, że do połowy lutego 2014 r. zawarto nieco ponad 600 porozumień o wydłużeniu okresu rozliczeniowego, wprowadzono też tę instytucję w 11 układach zbiorowych.

Przewodniczący zespołu Zbigniew Żurek z BCC poinformował, że 28 lutego 2014 r. odbyło się spotkanie szefów organizacji związkowych i pracodawców wchodzących w skład Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, podczas którego ustalono, że będą kontynuowane rozmowy na temat nowych zasad prowadzenia dialogu społecznego i w tym celu zostanie powołany zespół roboczy złożony z ekspertów stron. Inne z uzgodnień dotyczy opracowania przez związki i pracodawców nowych zasad gospodarowania Funduszem Pracy oraz Funduszem Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Na posiedzeniu zespołu rozmawiano także o zespołach branżowych, zebrania których, jak poinformował resort pracy, chcą zarówno związkowcy, jak i pracodawcy. Przewodniczący Zbigniew Żurek uznał, że powinny być one zwoływane mimo zawieszenia prac w gremiach dialogu społecznego przez związki zawodowe. Nie są one bowiem częścią TK. Przedstawiciele pracodawców mówili, że w niektórych gre-

miach, przykładowo powiatowych, związkowcy i pracodawcy spotykają się niezależnie od decyzji centrali związkowych i pracują nad istotnymi dla nich kwestiami w regionach.

17.03.2014 – posiedzenie Zespołu Problemowego ds. Prawa Pracy i Układów Zbiorowych Trójstronnej Komisji na temat umów terminowych. Spotkanie odbyło się bez udziału przedstawicieli strony związkowej. Wzięli w nim natomiast udział przedstawiciele rządu, Państwowej Inspekcji Pracy oraz organizacji pracodawców – Konfederacji Lewiatan, Pracodawców RP i Związku Rzemiosła Polskiego.

Doktor Grażyna Spytek-Bandurska z Lewiatana stwierdziła, że pracodawcy zgadzają się z propozycjami strony związkowej, przygotowanymi jeszcze w sierpniu 2013 r., co do umów na okres próbny oraz wydłużenia okresu umów zawieranych na czas wykonywania określonej pracy. Wątpliwości są natomiast w kwestii limitu czasowego zawierania umów na czas określony oraz różnicowania okresów wypowiedzenia przy takich umowach. Do problemu związanego z samymi okresami wypowiedzenia przedstawicielka Lewiatana dodała kwestię złagodzenia wymogów, jeśli chodzi o podawanie przyczyny rozwiązania umowy o pracę, przede wszystkim w małych firmach.

Zdaniem Pracodawców RP okresy wypowiedzenia przy umowach na czas określony i nieokreślony powinny być do siebie zbliżone. Maksymalny termin może wynosić zarówno 36 miesięcy, 24 miesiące, czy nawet – jak chcą związkowcy – 18 miesięcy. Do tego dochodzi jednak kwestia wielokrotności zawierania takich umów.

Przewodniczący zespołu, Maciej Sekunda, reprezentujący Konfederację Lewiatan zastanawiał się nad możliwością wydłużenia okresów wypowiedzenia przy umowach terminowych w drodze układów zbiorowych. Wątpliwości budzi w tym wypadku to, że takie układy mogłyby dla pracowników zawierać mniej korzystne zapisy od tych wynikających z Kodeksu pracy. Tymczasem kodeks wskazuje wprost, że inne rozwiązanie niż kodeksowe są możliwe tylko wtedy, gdy pozostają korzystniejsze dla pracownika.

Do dyskusji włączyli się przedstawiciele PIP, przypominając, że w art. 129 Kodeksu pracy został już w tym zakresie zrobiony pewien „wyłom”. Chodzi o możliwość wydłużenia okresów rozliczeniowych mocą układu zbiorowego czy porozumienia zawartego ze związkami zawodowymi lub przedstawicielami pracowników.

Zdaniem przedstawicieli resortu pracy przede wszystkim trzeba ustalić, co w danych warunkach



Fot. CPS „Dialog”

Głównym tematem rozmów na posiedzeniu Zespołu Problemowego ds. Prawa Pracy i Układów Zbiorowych TK 17 marca 2014 r. były umowy terminowe.

kach jest korzyścią dla pracownika. Odniesi się oni również do unijnych dyrektyw, wskazując, że przewidują one możliwość porozumiewania się związków zawodowych i pracodawców z poszczególnych państw w kwestii trwania umów terminowych. Jeśli zaś w danej firmie nie ma związków, co obecnie w Polsce jest bardzo częste, to porozumienie mogą zawierać przedstawiciele załogi. Związki jednak taką możliwość w swoich propozycjach pominęły.

Grażyna Spytek-Bandurska poinformowała, że pracodawcy proponują, by przy umowach trwających do roku wypowiedzenie było dwutygodniowe. Przy umowach na okres od dwóch do trzech lat – dwumiesięczne, przy dłuższych – trzymiesięczne. Odniosła się też do czteroletniego okresu ochronnego przed emeryturą, który jej zdaniem jest zbyt długi i w efekcie działa na niekorzyść pracowników. Skłania bowiem część pracodawców do zwalniania ich tuż przed tym okresem, żeby nie „wiązać sobie rąk” na kolejne cztery lata, a zwolnionym pracownikom jest później niezwykle trudno znaleźć nową pracę.

Według ministerstwa pracy okresy wypowiedzenia powinny być tym dłuższe, im dłużej trwa umowa. Podsekretarz stanu w MPiPS Radosław Młeczko przypomniał wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 13 marca 2014 r., który nakazał Polsce tak zmienić ustawodawstwo, by zbliżyć do siebie rozwiązania dotyczące umów na czas określony i nieokreślony. Są jednak w tym wypadku dwie możliwości. Można wydłużyć do 3 miesięcy okres wypowiedzenia przy umowach terminowych, ale można też skrócić ów trzymiesięczny okres obowiązujący obecnie w stosunku do umów na czas nieokreślony.

Na tym etapie dyskusji przedstawiciele organizacji pracodawców bardziej przychylnie odnieśli się do tego pierwszego rozwiązania, czyli wydłużenia okresów wypowiedzenia dla umów na czas określony, choć zaznaczyli, że nie powinien być on jednolity dla wszystkich tego typu umów, ale zależeć od okresu ich trwania.

Na zakończenie spotkania pracodawcy zadeklarowali, że w najbliższych dniach przygo-

tują wspólne stanowisko w sprawie umów terminowych, które przekażą ministrowi pracy.

24.03.2014 – posiedzenie Zespołu Problemowego ds. Ubezpieczeń Społecznych Trójstronnej Komisji, bez udziału strony związkowej. Przedstawiona została przygotowana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych informacja ministra pracy i polityki społecznej na temat funkcjonowania w 2013 r. Funduszu Emerytur Pomostowych i jego perspektyw na kolejne lata. Dotyczy ona liczby stanowisk pracy, na których są wykonywane prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze oraz ilości pracowników wykonujących tego rodzaju prace, za których istnieje obowiązek opłacania składek na Fundusz Emerytur Pomostowych.

7.04.2014 – posiedzenie Trójstronnego Zespołu ds. Żeglugi i Rybołówstwa Morskiego. W spotkaniu wzięli udział przedstawiciele pracowników, pracodawców oraz strony rządowej. Ustalono plan prac zespołu na 2014 r. Omówiono prace nad ustawą o pracy na statkach morskich. Partnerzy wysłuchali informacji dotyczących: emerytur pomostowych, bezpieczeństwa w portach morskich, zmian w umowach bilateralnych dotyczących unikania podwójnego opodatkowania.

14.04.2014 – posiedzenie Zespołu Problemowego ds. Ubezpieczeń Społecznych Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, bez udziału strony związkowej. Rozmawiano o sytuacji Funduszu Rezerwy Demograficznej oraz perspektywach jego dalszego funkcjonowania. Poruszono także temat nieoskładkowania umów zleceń i związane z tym problemy, np. co do interesów w toku.

15.05.2014 – Posiedzenie Plenarne Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych. Obecni byli przedstawiciele strony rządowej oraz pracodawców. W spotkaniu nie uczestniczyły związki zawodowe. Przewodniczył mu minister pracy i polityki społecznej

Władysław Kosiniak-Kamysz, uczestniczył również minister finansów Mateusz Szczurek, który przedstawił uwarunkowania wstępnej prognozy podstawowych wskaźników makroekonomicznych stanowiących podstawę prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2015. Jak poinformował, wzrost gospodarczy w Polsce w 2014 r. szacowany jest na 3,3 proc., natomiast MF prognozuje, że w 2015 r. realne tempo wzrostu PKB wyniesie 3,8 proc. Jak zaznaczył minister finansów, rok 2012 był trudny dla budżetu, co stanowiło efekt niskiego popytu krajowego, niskiej inflacji i spadku wpływów podatkowych. Podstawą prognozy na kolejne lata jest poprawa sytuacji zewnętrznej, powolne wychodzenie strefy euro z recesji. Jednocześnie trzeba jednak mieć świadomość ryzyk występujących na wschodzie Europy. Minister zauważył też, że bezrobocie w Polsce nadal pozostaje na podwyższonym poziomie. Prognozy przewidują, że na koniec roku wyniesie ono 12,8 proc., bez uwzględniania zmian w definicjach bezrobotnego czy dotyczących kwestii rejestracji dla potrzeb jedynie ubezpieczenia zdrowotnego. Analizując kwestię eksportu, minister stwierdził, że trend będzie pozytywny, ale przez najbliższe dwa lata rosnąć ma raczej popyt wewnętrzny.

„Wyniki wzrostu gospodarczego zaskakują raczej in plus w ostatnich dwóch kwartałach, zaś inflacja – in minus. Ścieżka nominalnego wzrostu PKB jest niższa od oczekiwań z początku 2013 r. To dobra informacja dla konsumentów, gorsza dla przedsiębiorców” – dodał minister Mateusz Szczurek. Mówił też o obawach dotyczących dochodów z VAT, które są bardzo wrażliwe na wahania koniunktury. Poinformował, że ponieważ przychody budżetu rodzą pewne wątpliwości, resort podjął działania zmierzające do lepszej ściągłości zobowiązań podatkowych. Natomiast odnosząc się szczegółowo do problemu inflacji, resort finansów prognozuje, że po wyraźnym spadku w końcu 2012 r. i utrzymaniu się jej na niskim poziomie w 2013 r. tegoroczna inflacja wyniesie 1,2 proc. w porównaniu z 0,9 proc. w ubiegłym roku. W kolejnych latach presja inflacyjna będzie bardzo ograniczona. W 2015 r. średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem wyniesie 2,3 proc.

Podczas posiedzenia rozmawiano również o sytuacji w spółkach węglowych borykających się ostatnio z ogromnymi problemami finansowymi. W opinii ministra Mateusza Szczurka nie będzie łatwo znaleźć rozwiązania, które nie naruszałoby zasad konkurencyjności, ale trze-



Fot. CPS „Dialog”

Podczas majowego Posiedzenia Planarnego TK minister finansów Mateusz Szczurek przedstawił uwarunkowania wstępnej prognozy wskaźników makroekonomicznych.



Fot. CPS „Dialog”.

Podczas posiedzenia pracodawcy poinformowali o szczegółach rozmów autonomicznych partnerów społecznych w zakresie zmiany formuły prowadzenia dialogu.

ba też brać pod uwagę kwestie stabilizacji społecznej. W celu wypracowania rozwiązań zmierzających do poprawy sytuacji w polskim górnictwie niezbędna jest zdaniem ministra finansów współpraca resortów gospodarki, finansów, a także ekspertów tej branży.

Minister pracy Władysław Kosiniak-Kamysz oraz wiceminister Jacek Męcina zaprezentowali najważniejsze inicjatywy dotyczące polityki rynku pracy, ubezpieczeń społecznych oraz pomocy i integracji społecznej. Minister zaznaczył, że mająca wkrótce wejść w życie reforma służb zatrudnienia jest bardzo ważna. Dodał, że na aktywne formy walki z bezrobociem przekazano przede wszystkim powiatowym urządowi pracy dodatkowe 5 mln zł. Od końca maja 2014 r. pracownicy urzędów pracy mają być rozliczani z efektywności swoich działań, zajmą się profilowaniem bezrobotnych. Na rynku pracy będą wspomagani rodzice wracający do zatrudnienia po okresie wychowywania dzieci, zainteresowani telepracą, osoby starsze. Kolejnym ważnym w opinii resortu pracy rozwiązaniem jest powstanie Krajowego Funduszu Szkoleniowego z udziałem partnerów społecznych. Jeszcze inne to zaopiniowanie przez Komisję Europejską polskiego projektu dotyczącego Programu „Gwarancja dla Młodych”.

Wiceminister Jacek Męcina przypomniał o tzw. nowej ustawie antykryzysowej, która jego zdaniem już przyniosła pozytywne efekty. Dotychczas przeznaczono na jej realizację 11 mln zł, skorzystało z niej 105 firm, a pracę znalazło 2 tys. osób. Mogą z niej korzystać firmy handlujące także z Ukrainą, w wypadku których spadek obrotów jest bardzo widoczny. W ich wypadku może się okazać niezbędne wsparcie w okresie przestoju ekonomicznego.

Strona pracodawców poinformowała o autonomicznych rozmowach partnerów społecznych dotyczących zmian w instytucjach dialogu społecznego w Polsce. Minister Kosiniak-Kamysz wyraził zadowolenie, że tego rodzaju dialog stale funkcjonuje. W jego opinii jest to zresztą cechą kryzysu w dialogu trójstronnym. Zapewnił, że czeka na wspólną propozycję partnerów społecznych w tym zakresie, a strona rządowa odniesie się do niej ze szczególną uwagą. Potem powinna ona zostać przyjęta przez Trójstronną Komisję, choć inne rozwiązania też są możliwe. Wspomniał również o swoich spotkaniach z partnerami społecznymi, jak np. ostatnio w Forum Związków Zawodowych, gdzie rozmawiał ze związkowcami o sytuacji młodych na rynku pracy w kontekście problemów demograficznych. ■

Opracowała Anna Grabowska

Kalendarium dialogu

– na seminariach i konferencjach

24.03.2014 – konferencja Forum Związków Zawodowych na temat powiązania problemów demografii z sytuacją na rynku pracy z udziałem podsekretarza stanu w MPiPS Jacka Męciny.

Podczas konferencji podkreślano, że demografia i rynek pracy to integralne czynniki, od których zależy rozwój każdego kraju na świecie. Kraje rozwinięte potrzebują milionów rąk do pracy, a kraje rozwijające się, takie jak Polska, zaczynają odczuwać ten problem. Coraz częściej rząd zdaje sobie z tego sprawę, dlatego na wniosek premiera rok 2013 był Rokiem Rodziny, a rok 2014 jest Rokiem Pracy. Oprócz symbolicznych gestów potrzebujemy jednak konkretów. Rynek pracy z elastycznymi formami zatrudnienia, który zarówno pracowników, jak i ich rodziny pozbawia bezpieczeństwa oraz rozrastająca się niebezpiecznie emigracja rozbijają naszą politykę demograficzną.

„Rząd robi, co może, by zmienić tę sytuację, ale potrzeby są ogromne. Przez wiele lat polityka demograficzna nie istniała. Teraz staramy się to zmieniać” – mówił wiceminister Jacek

Męcina. Przypomniął o wydłużeniu urlopów macierzyńskich, pracach nad Kartą Dużej Rodziny, nad wzmocnieniem instrumentów, które pozwolą kobietom powrócić na rynek pracy bez obaw, że zostaną z niego wyrzucone, uelastycznieniem rynku pracy dla rodziców.

„Rynek pracy jest okrutny. Z naszych badań wynika, że aż 8 proc. pracodawców nie udziela zwolnienia z pracy na dziecko. Pracodawcy chętnie eliminują też z rynku rodziców. Na szczęście to coraz radsze przypadki” – mówiła Iwona Hickiewicz, główna inspektor pracy.

Przewodniczący Forum Związków Zawodowych Tadeusz Chwałka podkreślał na konferencji, że problemów demograficznych nie da się oddzielić od problemów rynku pracy, bo to dwa połączone ze sobą elementy. „W sytuacji gdy umowa na czas nieokreślony staje się luksusem, młode kobiety nie mogą liczyć na wsparcie. Wydłużony urlop macierzyński, choć z zasady jest dobrą inicjatywą, może stać się kulą u nogi, nie mówiąc już o tym, że tysiące młodych kobiet zatrudnionych tylko na umo-



Fot. Forum Związków Zawodowych.

Uczestnicy konferencji w Forum Związków Zawodowych, od lewej: główna inspektor pracy Iwona Hickiewicz, przewodniczący FZZ Tadeusz Chwałka i wiceminister pracy prof. Jacek Męcina.

wę o dzieło w ogóle nie ma do niego prawa. Te zaś, które pracują na umowach terminowych – to aż 27 proc. młodych ludzi – nie zdecydują się na dziecko, wiedząc, że nie będą potem miały dokąd wrócić” – mówił przewodniczący FZZ.

26.03.2014 – konferencja w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej pt. „Wsparcie rodzin z dziećmi na utrzymaniu w rozwiązaniach dotyczących podatku dochodowego od osób fizycznych jako element polityki prorodzinnej”. Na spotkaniu przedstawiono funkcjonujące we Francji i na Węgrzech systemy opieki nad rodzinami, zarysy projektów przygotowanych przez Prezydenta RP oraz Związek Dużych Rodzin „Trzy Plus”. Rozmawiano m.in. o powiązaniach w systemie francuskim wysokości składki emerytalnej od liczby dzieci oraz możliwości refundowania nadmiernych wydatków z tytułu VAT ponoszonych przy zakupach towarów i usług niezbędnych dla zapewnienia dzieciom właściwych warunków rozwoju. Dyskutowano także o potrzebnych zmianach w systemie podatkowym powiązanych z polityką prorodzinną, o konieczności godzenia pracy z wychowaniem dzieci.

31.03.2014 – wszystkie reprezentatywne organizacje pracodawców oraz związków zawodowych złożyły na ręce ministra pracy i polityki społecznej wspólne rekomendacje w sprawie zapobiegania i przeciwdziałania stresowi w pracy. W rekomendacjach zawarte są propozycje niezbędnych zmian w przepisach prawa oraz katalog dobrych praktyk stanowiących wskazówki dla przedsiębiorców, jak poprawić warunki pracy, by ograniczyć lub wyeliminować stres.

Z badań prowadzonych przez CIOP i ekspertów z zakresu BHP wynika, że najczęściej stresowi ulegają pracownicy zajmujący stanowiska decyzyjne, którzy rzadko korzystają z urlopów wypoczynkowych, a przepracowanie uświadamia im dopiero lekarz. Natomiast według danych ZUS najczęstszą przyczyną absencji chorobowej pracowników jest właśnie stres. Kolejne miejsca zajmują choroby układu

kръżenia i urazy ortopedyczne. Kwota zasiłków wypłacanych przez pracodawców (przez pierwsze 33 dni zwolnienia) i ZUS w związku z zaburzeniami psychicznymi wynosi rocznie ponad 2 mld zł.

Rekomendacje złożone do ministra pracy zostały przyjęte przez: Forum Związków Zawodowych, NSZZ „Solidarność” i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych oraz Business Centre Club, Konfederację Lewiatan, Pracodawców RP i Związek Rzemiosła Polskiego. Przewidują one możliwość składania skarg przez pracowników do specjalnej komisji, która zachowywałaby tajemnicę danych skarżącego. Zawierają również katalog zachowań niepożądanych w relacjach między pracownikami, przełożonymi oraz między tymi dwiema grupami.

02.04.2014 – XVII edycja nagrody im. Andrzeja Bączkowskiego, byłego ministra pracy i twórcy dialogu społecznego w Polsce. Uroczystość odbyła się w redakcji dziennika „Rzeczpospolita” w Warszawie.

Tegoroczną nagrodę otrzymał Krzysztof Kwiatkowski, obecnie prezes Najwyższej Izby Kontroli. Jak stwierdzono w uzasadnieniu, laureat we wszystkich swoich działaniach dobro państwa przedkłada ponad własne ambicje i polityczną wygodę. Jak mówi o sobie: „niezależnie od sprawowanej funkcji priorytetem w mojej działalności publicznej zawsze była służba ludziom, staram się rozwiązywać problemy, z którymi do mnie przychodzą”.

Zdaniem Kapituły nagrody Krzysztof Kwiatkowski jest wzorem urzędnika państwowego i człowiekiem działającym w „andrzejowym duchu, na rzecz dobra wspólnego ponad podziałami”. Wyróżnienia honorowe otrzymały: Olga Krzyżanowska, lekarka, działaczka opozycji demokratycznej, była wicemarszałek Senatu, Ewa Kulik-Bielińska, tłumaczka literatury pięknej, działaczka opozycji w okresie PRL, organizatorka spotkań działaczy podziemia oraz Grażyna Staniszevska, działaczka opozycji demokratycznej, podziemnych struktur „Solidarności”. Na wręczeniu nagrody



Fot. Fundacja im. Andrzeja Bączkowskiego.

W 17. edycji Nagrody im. Andrzeja Bączkowskiego Kapituła oprócz prezesa NIK Krzysztofa Kwiatkowskiego wyróżniła honorowo także trzy inne osoby: Olgę Krzyżanowską, Ewę Kulik-Bielińską oraz Grażynę Staniszeuską.

obecni byli m.in. ministrowie: Bogdan Zdrojewski, Michał Boni, Jacek Męcina, Irena Wójcicka z Kancelarii Prezydenta RP, sędziowie, szefowie licznych instytucji państwowych, przedstawiciele partnerów społecznych.

03.04.2014 – posiedzenie zespołu pod przewodnictwem podsekretarz stanu w Ministerstwie Gospodarki Grażyny Henclewskiej, którego tematem była aktualizacja Krajowego Programu Reform (KPR) na lata 2014–2015 oraz wstępna ocena Komisji Europejskiej dotycząca postępów w realizacji Strategii „Europa 2020”. W spotkaniu wziął również udział wiceminister pracy i polityki społecznej prof. Jacek Męcina. Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020” został przyjęty przez rząd w kwietniu 2011 r. i podlega corocznej aktualizacji. KPR wskazuje najważniejsze działania, które przekładają się na realizację krajowych celów strategii „Europa 2020” w zakresie zatrudnienia, innowacyjności, energetyki, edukacji oraz przeciwdziałania ubóstwu.

Wiceminister Henclewska poinformowała, że KE wstępnie podsumowała postępy w realizacji strategii „Europa 2020” po czterech latach od jej wdrożenia. Przypomniała, że KE kładzie nacisk na to, by w przeglądzie strategii uwzględnić efekty kryzysu finansowego i gospodarczego ostatnich lat oraz podjęte w związku z nim działania UE. Omówiła również aktualny stan prac nad Krajowym Programem Reform 2014–2015.

Podziękowała partnerom za współpracę w ramach Zespołu ds. strategii „Europa 2020” będącego organem opiniodawczo-doradczym Prezesa Rady Ministrów pod przewodnictwem ministra gospodarki. W jego skład wchodzi przedstawiciele administracji rządowej, prezesi lub wiceprezesi GUS, UOKiK i UZP oraz zaproszeni przez przewodniczącego przedstawiciele organów samorządu terytorialnego, organizacji przedsiębiorców, związków zawodowych, izb gospodarczych i rolniczych, organizacji pozarządowych, jednostek naukowo-badawczych.

06.04.2014 – na konferencji prasowej w siedzibie Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych przewodniczący OPZZ Jan Guz i reprezentujący Konfederację Lewiatan Marek Kowalski przedstawili wspólne stanowisko w sprawie zamówień publicznych. Obydwaj przedstawiciele parterów społecznych zadeklarowali, że ich organizacje osiągnęły konsensus odnośnie podejścia do zamówień publicznych. Ich zdaniem jest to jeden z ważnych przykładów, jak związki zawodowe i pracodawcy mogą osiągnąć porozumienie w ramach dialogu autonomicznego. Podkreślali jednocześnie, że rząd dystansuje się wobec swoich wcześniejszych deklaracji i niewiele robi, aby ograniczyć skalę umów śmieciowych. W ich opinii główną przyczyną słabości obowiązujących procedur jest wadliwe stosowanie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. Zamawiający wciąż przywiązują nadmierną wagę do kryterium najniższej ceny. OPZZ i Konfederacja Lewiatan wskazały, że w ramach zamówień publicznych należy wprowadzić obowiązek weryfikacji przez zamawiających, czy wykonawca w złożonej ofercie uwzględnił rzeczywiste koszty zatrudnienia, w tym konieczność zapewnienia pracownikowi (w ramach umowy o pracę) wynagrodzenia na poziomie co najmniej płacy minimalnej oraz bezpiecznych i higienicznych warunków pracy.

grodzenia na poziomie co najmniej płacy minimalnej oraz bezpiecznych i higienicznych warunków pracy.

28.04.2014 – uroczysta sesja Rady Ochrony Pracy poświęcona obchodom Międzynarodowego Dnia Pamięci Ofiar Wypadków przy Pracy oraz Chorób Zawodowych.

Uroczysta sesja stanowiła, jak co roku, część obchodów Międzynarodowego Dnia Pamięci Ofiar Wypadków przy Pracy oraz Chorób Zawodowych. Swoim patronatem objęła ją Marszałek Sejmu Ewa Kopacz. Jej głównym tematem były tym razem wypadki w branży transportowej.

Międzynarodowy Dzień Pamięci Ofiar Wypadków przy Pracy oraz Chorób Zawodowych jest obchodzony od 1997 r. w ponad 70 krajach świata. W Polsce inicjatywa ta została uwzględniona w uchwale Sejmu z 2003 r., ustanawiającej 28 kwietnia Dniem Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Pracy. W ten sposób zwrócono uwagę na konieczność stałego, kompleksowego działania zmierzającego do poprawy bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników.

8-10.05.2014 – V Chrześcijański Tydzień Społeczny w Lublinie, którego głównym orga-



Podczas V Chrześcijańskiego Tygodnia Społecznego zastanawiano się, jaki powinien być rozwój Polski.

Fot. EDS – FNS

nizatorem jest Europejski Dom Spotkań – Fundacja Nowy Staw. Tematem przewodnim tegorocznej edycji było pytanie: „Jaki rozwój Polski?”. W wykładzie inauguracyjnym „Rodzina dziedzictwem i przyszłością narodu” abp Henryk Hoser podkreślił, że szczególną troską powinniśmy otoczyć młodych małżonków, którzy w konsekwencji migracji często czują się zagubieni i osamotnieni. Zdaniem prelegenta kryzys demograficzny, jaki dotknął rodzinę, jest nieodwracalny, to wynik braku projekcji w przyszłość. Problematyka rodzinna była także tematem jednego z paneli dyskusyjnych, m.in. z udziałem byłego wiceministra finansów dra Cezarego Mecha. Podczas konferencji podjęto również zagadnienia realizacji zasad zrównoważonego rozwoju na przykładzie Niemiec, które przedstawił prof. Markus Vogt z Uniwersytetu w Monachium, a także dyskutowano o ekonomii społecznej i spółdzielczości w kontekście wyzwań budowania polityki solidarności, o czym opowiedział prezes Krajowej Rady Spółdzielczości Alfred Domagalski.

Podczas panelu „Jaki rozwój Polski? 25 lat polskich przemian po 1989 r.” prof. Jadwiga Staniszkis zauważyła, że jeśli nie zrozumiemy korzeni Europy, nie będziemy potrafili zrozumieć samych siebie, uszanować godności osoby ludzkiej. Jej zdaniem jesteśmy w kryzysie idei, humanizmu, nauki i szkolnictwa, aby je wskrzесиć należy myśleć i działać systemowo.

9-10.05.2014 – VI Kongres Kobiet – z hasłem przewodnim „wspólnota, równość, odpowiedzialność” – otworzyły jego działaczki: Henryka Bochniarz, Magdalena Środa i Dorota Warakomska. Małżonka Prezydenta RP Anna Komorowska zauważyła, że grono aktywnych kobiet również w polityce wciąż się powiększa, co potwierdziła w swoim wystąpieniu także marszałek Sejmu Ewa Kopacz, która zachęcała do przełamywania stereotypów i startowania kobiet w wybo-

rach. Wokół problematyki związanej z równością i chroniącymi ją mechanizmami toczyła się debata „Wymiary równości: rodzina, dom, kariera, praca”.

19.05.2014 – spotkanie w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, m.in. z udziałem partnerów społecznych, na temat przyjętej 13 maja 2014 r. na posiedzeniu Rady ds. Ogólnych Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie pracowników delegowanych. Dyrektywa odnosi się do egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym („rozporządzenie w sprawie IMI”) COM(2012)131.

W przypadku Polski ma ona duże znaczenie ze względu na fakt, że jesteśmy w Europie liderem, jeżeli chodzi o delegowanie pracowników. Z tej formy zatrudnienia korzysta ok. 240 tys. naszych rodaków. Nowe rozwiązania mają z założenia lepiej chronić prawa delegowanych. Przewidują m.in. odpowiedzialność solidarną wykonawców i podwykonawców robót w branży budowlanej. Inne rozwiązanie stanowi, że pracowników delegowanych powinny obowiązywać przepisy kraju, w którym pracują. Dotyczy to np. godzin pracy, minimalnego wynagrodzenia, urlopu, norm BHP. Ma być lepszy dostęp do informacji dotyczących warunków zatrudnienia delegowanego pracownika oraz szybsza wymiana informacji między państwami członkowskimi. Uzgodniono też np. zapisy dotyczące transgranicznej egzekucji kar i grzywien, które mają uniemożliwić nieuczciwym przedsiębiorcom unikanie kary za łamanie prawa dotyczącego delegowania pracowników. ■

Anna Grabowska

Dylematy związane z godzeniem życia rodzinnego z zawodowym szczególnie mocno dotyczą rodziców, tym bardziej, że nakładają się na dynamicznie zmieniające się realia społeczno-obyczajowe zarówno w skali globu, jak i naszego kraju. Jak więc dziś wygląda dialog tata – mama na rynku pracy? Jakie narzędzia polityki społecznej obojgu w tym dialogu pomagają?

Rodzice – pracują i/czy wychowują?

14 marca 2014 r. w CPS

„Dialog” odbyła się konferencja pt. „Rodzice na rynku pracy – różne wyzwania, wspólne perspektywy”. Uczestniczyli w niej przedstawiciele świata nauki, organizacji pozarządowych oraz partnerów społecznych. W ich opinii należy zachować odpowiednią równowagę pomiędzy życiem rodzinnym i zawodowym, tak aby zyskać poczucie satysfakcji.

Jak powiedziała na wstępie konferencji dyrektorka CPS „Dialog” Iwona Zakrzewska, stałe dylematy, jakie powstają na styku praca – dom, szczególnie mocno dotyczą rodziców, a dodatkowo nakładają się na nie dynamicznie zmieniające się realia społeczno-gospodarcze i obyczajowe. Analizy pokazują, że rodzina kulturowo wciąż bardziej przypisana jest do kobiet niż do mężczyzn, choć w ostatnim czasie widać, że te ukierunkowania zaczynają się zmieniać. Generalnie Polacy chcą mieć dzieci, bo tylko 11 proc. obecnie bezdzietnych nie wykazuje takiej chęci. Wśród rodziców jednego dziecka kobiety są mniej skłonne myśleć o drugim, natomiast 15 proc. rodziców dwójki i więcej dzieci planuje kolejne dziecko. Dyrektorka zwróciła uwagę, że w momencie kiedy dzieci się pojawiają, Polacy preferują model partnerski w ich wychowywaniu.

Konferencję otworzył w imieniu przybyłego później ministra pracy i polityki społecznej Władysława Kosiniaka-Kamysza podsekretarz stanu w MPiPS Radosław Mleczko. Zauważył, że kiedy w marcu 2013 r. przedstawiciele „rodziców pierwszego kwartału” spotykali się z przedstawicielami resortu pracy, wspólnie cieszą się z dochodzenia do wspólnych rozwiązań w kwestii urlopów rodzicielskich. Zaproponowano, że po 18 miesiącach od wejścia w życie tych rozwiązań minister pracy i polityki społecznej przedstawi w Sejmie informację dotyczącą sposobu rozwiązywania tego zagadnienia i prawdopodobnie propozycje zmian. Obecnie trwa proces refleksji i podsumowań, nie tylko od strony legislacyjnej. Dużym źródłem wiedzy jest przy tym dla resortu strona internetowa www.rodzicielski.gov.pl. Wiceminister wyraził nadzieję, że konferencja będzie forum wymiany doświadczeń i formułą dyskusji dotyczącej tego, czego nam brakuje, aby skutecznie i w przyjaznej atmosferze móc się „dogadywać” z pracodawcami i korzystać z uprawnień, które są potrzebne rodzicom i ich dzieciom, a które będą na tyle wyważone, że pracodawcy będą na nie mogli spoglądać przyjaznym okiem.

Okiem demografa. Profesor Irena Kotowska z Instytutu Statystyki i Demografii SGH zauważyła, że szczęśliwie nie tylko demografowie niepokoją się niskim poziomem dzietności. Dane dotyczące różnych krajów, zwłaszcza krajów europejskich, pokazują, że gdy są lepsze warunki w obszarze łączenia pracy zawodowej

z rodziną, to w tych krajach rodzi się więcej dzieci. W badaniach prowadzonych przez ekonomistów i demografów pyta się już nie tylko o to, jakie są wskaźniki zatrudnienia czy aktywności zawodowej wśród mężczyzn i kobiet, ale także coraz częściej odwołuje się do tzw. ekonomicznych modeli rodziny, które pokazują sposób, w jaki rodzice łączą aktywność zawodową z rodzinną. Szczególnie interesujące jest to, kiedy nasilają się zobowiązania opiekuńcze względem dzieci, co zwykle pokazują modele dla rodziców, którzy wychowują dzieci do 14. roku życia. Prelegentka odwołała się głównie do bazy OECD, która powstała około 10 lat temu i świadczy o randze tych problemów w myśleniu o rozwoju ekonomicznym i społecznym. Organizacja, która zajmuje się rozwojem ekonomicznym, uznała bowiem za konieczne podawanie informacji dotyczących rodziny ze względu na ważny wymiar obecności jej członków – rodziców na rynku pracy. Można zauważyć bardzo silne zróżnicowanie odsetka par wychowujących dzieci w wieku

0–14 lat, kiedy jednocześnie oboje rodzice pracują w pełnym wymiarze czasu pracy. Polacy znajdują się pod tym względem na środkowej pozycji w Europie, a życie rodzinne charakteryzuje się podobnym udziałem rodzin, w których rodzice są zaangażowani w pełnym wymiarze czasu pracy. Natomiast w tej grupie rodzin aż 36 proc., a więc ponad 1/3, to rodziny, w których pracuje tylko jedna osoba. Profesor Irena Kotowska zwróciła uwagę na wysokość wskaźnika, który łączy oboje rodziców pracujących w pełnym wymiarze czasu pracy z takim modelem rodziny, w którym jedna osoba pracuje w pełnym wymiarze czasu pracy, a druga w niepełnym – tutaj różnice dotyczą przede wszystkim krajów Europy Środkowo-Wschodniej i Europy Południowej i Zachodniej, a zwłaszcza krajów, takich jak Austria, Niemcy, Holandia.

Jeżeli chodzi o możliwości dostosowywania organizacji czasu pracy do zobowiązań rodzinnych w Polsce, prof. Irena Kotowska omówiła wyniki z dwóch źródeł. Pierwsze to specjalne



Fot. CPS „Dialog”

Na zdjęciu od lewej: dyrektor Iwona Zakrzewska, podsekretarz stanu w MPiPS Radosław Mleczko, minister pracy Władysław Kosiniak-Kamysz, prof. Irena E. Kotowska, prezes Stowarzyszenia Matki i Kwartatu Dorota Halicka-Piszko oraz „dziecko pierwszego kwartatu”.

badania, które prowadzone są co pięć lat – pierwsze przeprowadzone w 2005 r., a ostatnie w 2010 r. – ze specjalnym zestawem pytań, umieszczone w regularnym badaniu aktywności zawodowej ludności. Poprzez niego chciano się dowiedzieć, jak wygląda organizacja czasu pracy z punktu widzenia zobowiązań rodzinnych pracowników. Badaniem tym objęci byli pracownicy najemni. Dane, które dostępne są dla wszystkich krajów europejskich, pozwoliły pokazać, że z punktu widzenia możliwości dostosowania zobowiązań zawodowych do rodzinnych organizacja czasu w Polsce jest dość sztywna. Pod tym względem wysoki odsetek pracowników najemnych zauważono w regionie Europy Środkowo-Wschodniej, w Portugalii i na Malcie – w tych państwach najtrudniej zmienić godziny pracy ze względu na nagłą sytuację rodzinną.

W badaniach społecznych pod kątem organizacji życia rodzinnego z zawodowym zwykle pytania dotyczą tego, czy pracująca matka może równie dobrze zajmować się dziećmi jak matka niepracująca oraz czy dziecko w wieku przedszkolnym będzie poszkodowane, jeśli jego matka pracuje. Na postawie „Europejskiego badania wartości” przeprowadzonego w 2008 r. przez Dorotę Węziak-Białowską i Annę Matysiak, gdzie próbowano skonstruować miernik łączący różne wymiary postawy wobec pracy zawodowej kobiet i mężczyzn oraz ich zobowiązań rodzinnych, wynika, że im wyższe wartości przyjmuje ten miernik, tym bardziej przychylna jest postawa respondentów wobec łączenia pracy zawodowej z rodziną przez kobiety i mężczyzn. Widoczne jest bardzo silne zróżnicowanie krajów europejskich z punktu widzenia postaw społecznych, rozumienia percepcji ról społecznych kobiet i mężczyzn w kontekście zobowiązań opiekuńczych względem dzieci. Najbardziej przychylne postawy obecne są w Europie Północnej i w takich krajach, jak Słowenia, Francja czy Luksemburg i Wielka Brytania, natomiast kraje Europy Środkowo-Wschodniej oraz Eu-

ropy Południowej są na dole tego uporządkowania.

Z kolei w badaniach prowadzonych w Polsce przez Instytut Statystyki i Demografii SGH pytano respondentów o to, jaki model rodziny preferowany jest z punktu widzenia samej rodziny. Z badań – którymi objęło matki pracujące i niepracujące – wynika, że w Polsce niezależnie od stopnia wykształcenia matek jest bardzo duże poparcie dla partnerskiego modelu rodziny w sensie organizacji życia rodzinnego i zobowiązań finansowych. Natomiast w grupie matek pracujących w stopniu popierania partnerskiego modelu rodziny z dwojgiem pracujących rodziców są nieznaczne różnice między tym zestawieniem a ogólną percepcją tego preferowanego modelu rodziny. Odsetek kobiet zatrudnionych w zależności od tego, jaki jest wiek dziecka (w badaniu ograniczono się do rodzin z jednym i dwojgiem dzieci), jaki jest podział obowiązków w rodzinie, mówi o tym, że różnice między kolejnymi zestawieniami, które są zrobione ze względu na wiek najmłodszego dziecka, polegają głównie na tym, że jeśli przechodzimy z wieku najmłodszego dziecka, w wieku 0–3 lat do 4–6 lat, to przede wszystkim wzrasta aktywność kobiet w zaangażowanie na rynku pracy wśród takich rodzin, gdzie kobiety są bardziej zaangażowane w wypełnianie obowiązków rodzinnych. Natomiast kiedy dzieci są w wieku 7–14 lat, wzrasta zatrudnienie kobiet z takich rodzin, gdzie zwykle obowiązki wypełnia matka. Model praktykowany w Polsce jest modelem, który nazywany jest przez naukowców modelem z podwójnym obciążeniem kobiet, tzn. zarówno zaangażowanie kobiet w pełnym wymiarze czasu pracy na rynku pracy z niesymetrycznym podziałem obowiązków rodzinnych.

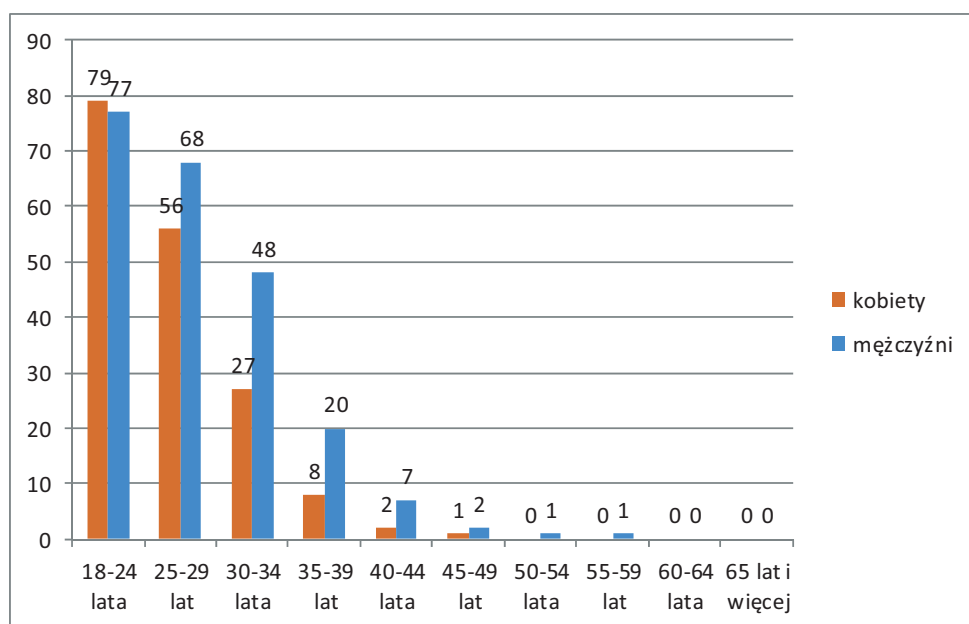
Polacy chcą mieć dzieci, ale się na nie nie decydują – to wynika z pewnych barier, a część z tych barier jest generowana przez warunki łączenia pracy zawodowej z rodziną oraz ze względów kulturowych i ekonomicznych. Ro-

dziny z pracującymi dwojgiem rodziców są potrzebne i w wymiarze rodzinnym – ponieważ to gwarantuje większą stabilność materialną rodziny również w skali makro. To, co nas czeka w najbliższych 40 latach to silny spadek odsetka osób, które fizycznie mogą być obecne na rynku pracy. Zmniejszy się także liczba osób w wieku produkcyjnym. Polska obok Łotwy i Estonii należy do krajów UE, w których będzie on najsilniejszy. Pomiędzy rokiem 2010 a 2060 o ponad 1/3 spadnie liczba osób, które mogą być na rynku pracy. Zdaniem profesor Ireny Kotowskiej Potrzebujemy więc lepszego wykorzystania zasobów pracy, którymi będziemy dysponować, a to zależy od zaangażowania kobiet i mężczyzn na rynku pracy. Z drugiej strony zależy nam na tym, aby pracujące kobiety i pracujący mężczyźni decydowali się na posiadanie i wychowywanie dzieci.

„Matki pierwszego kwartału” rok później. Dorota Halicka-Piszko, prezes Stowarzyszenia Matki I Kwartału, podzieliła się swoimi dylematami dotyczącymi macierzyństwa i pracy. Zauważyła, że po narodzeniu dzieci pojawiają się wyzwania, ale i wielka radość, którą przyćmiewa lęk przed utratą pracy lub zawodową degradacją. Część rodziców ponosi karę za narodziny dziecka, a zwłaszcza matki, które określają to „karą za macierzyństwo”. Dlatego zaapelowała ona do pracodawców: „Nie dyskryminujcie rodziców, nie karzcie nas za rodzicielstwo, nie degradujcie, nie zwalnijcie z pracy, nie zmuszajcie do nadgodzin. Nie utożsamiajcie rodzicielstwa z utratą wartościowego pracownika dla firmy. Porzućcie stereotypy. Rodzice są bardzo zaangażowanymi pracownikami. Narodziny dziecka i wychowywanie go wykształcają i rozwijają w nich umiejętności i cechy, takie jak kreatywność, cierpliwość i lojalność. Matki chcą pracować i rozwijać się, podnosić kwalifikacje i podejmować nowe wyzwania, ale jednocześnie chcą opiekować się swoimi dziećmi”.

Prezes podkreśliła, że w tym wszystkim bardzo ważną rolę odgrywają ojcowie – im bardziej będą zaangażowanymi rodzicami, tym sytuacja mam na rynku pracy będzie bardziej stabilna. Dlatego też Stowarzyszenie Matki I Kwartału apeluje, aby pracodawcy nie zniechęcali ojców do korzystania z ich praw. Stowarzyszenie ma już pewne doświadczenia na swoim koncie, dlatego postanowiło stworzyć projekt „Rodzice na start”. Jego celem jest zachęcanie do dialogu między pracownikiem a pracodawcą oraz wspólne szukanie rozwiązań na temat wyboru systemu pracy, tak aby przynosił korzyści obu stronom. Proponowane rozwiązania to m.in. praca zdalna, którą można wykonywać w domu, krótszy etat, praca elastyczna lub tzw. job sharing, czyli jedno stanowisko pracy dzielone między dwóch lub więcej pracowników. Rozwiązaniem mogłoby być także tzw. okienko, a więc przerwa na załatwienie różnych spraw, a także urlop na godzinę, z korzyścią dla obu stron, ponieważ w niektórych zakładach pracy łatwiej jest zastąpić kogoś na danym stanowisku przez parę godzin niż przez cały dzień. Kolejną propozycją są przyzakładowe żłobki. Obecnie, jeśli rodzice próbują zorganizować opiekę nad dzieckiem wrócić do pracy, jedyne możliwości, jakie mają, to niania lub prywatny żłobek, bo te publiczne są właściwie niedostępne, a jeśli już są, to wiążą się z dużymi opłatami. Przedstawicielka stowarzyszenia podkreśliła, że firma mogłaby mieć korzyści z takich rozwiązań, jak chociażby kreowanie marki firmy przyjaznej rodzinom, budowanie lojalności pracowników i tworzenie rozwiązań dla nich w razie trudnych sytuacji życiowych. Firma, która wdraża takie systemy może wyjść na przeciw oczekiwaniom pracownika, którego spotka podobna sytuacja. Żeby te wszystkie zmiany wprowadzić, oprócz dobrej woli pracodawcy potrzebna jest także pomoc ustawodawcy, np. w tworzeniu żłobków w zakładach pracy czy uruchamianiu preferencyjnych dotacji, minimalizowaniu utrudnień finanso-

WYKRES 1. Odsetek osób, według wieku, planujących mieć w przyszłości potomstwo



Źródło: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_004_10.PDF z dnia 10.03.2014, dostęp z dn. 10.03.2014 r.

wych, urlopu na godziny, promocji job sharing.

Dorota Halicka mówiła o tym, że są już firmy, które wdrażają takie rozwiązania, jak np. korporacja sektora informatycznego w Białymstoku, gdzie zatrudniony jest jeden z „ojców pierwszego kwartału”. Docenia on elastyczną pracę, okienka oraz to, że pracodawca nie sprawia trudności w wykorzystaniu przysługującego mu urlopu ojcowskiego. Inną dobrą praktyką to firma z Poznania z sektora handlowego, gdzie zatrudniony jest kolejny z „ojców pierwszego kwartału” Wojciech Halicki-Piszko, mąż prezes Stowarzyszenia Matki I Kwartału. Jego pracodawca wyszedł na przeciw oczekiwaniom – tata mógł skorzystać z pracy zdalnej, elastycznej oraz z tzw. okienka. Budujące jest to, że istnieje otwartość ze strony pracodawcy. Kolejną firmą jest poddębicka firma produkująca kontenery, która zauważyła potrzebę stworzenia dla swoich pracowników przedszkola przyzakładowego, oraz firma Aterima, która w 2013 r. wygrała konkurs organizowany przez MPiPS „Firma przyjazna ojcu”. Zdaniem prelegentki potrzebne są konkretne rozwiązania, ponie-

waż ludzie chcą wykształcić i wychować dzieci w godnych warunkach.

O rodzicach dla rodziców. Podsekretarz stanu w MPiPS Radosław Młeczko zauważył, że po 21 stycznia 2013 r. nastąpiły istotne zmiany w Kodeksie pracy, jeśli chodzi o ruchomy czas pracy, i ministerstwo pracy jest bardzo ciekawe, w jaki sposób wpłyną one na statystyki. Od kilku miesięcy wprowadzone zostały narzędzia umożliwiające korzystanie z ruchomego czasu pracy. Pracodawca wprowadzający okienko, korzysta z rozwiązania, które umożliwia mu zastosowanie ruchomego czasu pracy – a więc możliwości wprowadzenia w całej firmie, ale również na wniosek indywidualny pracownika, elastycznych godzin rozpoczynania i kończenia czasu pracy. Jeżeli chodzi o job sharing, to jest to bardzo ciekawy projekt, nad którym pracuje MPiPS – zaprasza do rozmów, np. na temat rozliczeń podatkowych w przypadku tego rozwiązania. Podkreślono, że część z narzędzi, które zaproponowało stowarzyszenie, jest już w dyspozycji pracowników i pracodawców.



Fot. CPS „Dialog”

Na zdjęciu: Ekspertki Instytutu Pracy i Polityki Społecznej podkreśliły, że niepełny czas pracy nie jest szczególnie dobrym rozwiązaniem dla młodych matek, choć jednocześnie zwróciły uwagę na takie narzędzia jak job-sharing czy telepraca.

Dyrektor Departamentu Badań Społecznych i Warunków Życia Głównego Urzędu Statystycznego dr Piotr Łysoń zwrócił uwagę na kluczową różnicę pomiędzy Wielką Brytanią a Polską. Na Wyspach bardzo duża część pracy wykonywana jest w systemie, gdzie jeden rodzic pracuje w pełnym wymiarze czasu, czego w Polsce brakuje. W takich rozwiązaniach przoduje Holandia. Zdaniem dyrektora obok innych ważnych metod jest to kluczowe rozwiązanie dla pogodzenia ról rodzinnych i zawodowych, szczególnie z perspektywy rodziny wielodzietnej. Zaapelował, by nie tylko ustawy, ale inne rozwiązania – informacyjne i szkoleniowe – były szerzej stosowane w debacie publicznej. Nie można poprzestawać na rozwiązaniach legislacyjnych. Z publikacji GUS „Warunki życia rodzin w Polsce” wynika, że są dwa typy rodzin, które wymagają dużo większej uwagi – rodziny wielodzietne oraz rodzice samotnie wychowujący dzieci. Zdaniem dyrektora rodziny mają swoją mądrość i trzeba im ograniczyć ilość barier, z którymi się stykają. Rozwiązaniem mogłoby być np. częściowe

wykonywanie swoich obowiązków w pracy, a częściowe w domu, np. przez telepracę lub tryb zadaniowy. Ważne, aby były to elastyczne formy, które mogą się zmieniać w zależności od potrzeb – tygodniowo, kilka razy w miesiącu czy kilka razy w roku.

Zabierając głos w dyskusji, prof. Irena Kotowska stwierdziła, że nie można przypisywać wyższej diety tylko jednemu czynnikowi. Praca w niepełnym wymiarze czasu jest bardzo ważnym elementem organizacji życia w rodzinie i uczestnictwa na rynku pracy, natomiast z badań SGH wynika że istotniejszy jest czynnik dochodowy. Kobiety, nawet gdy mogą, nie wybierają pracy w niepełnym wymiarze, bo to łączy się z obniżeniem dochodów rodziny.

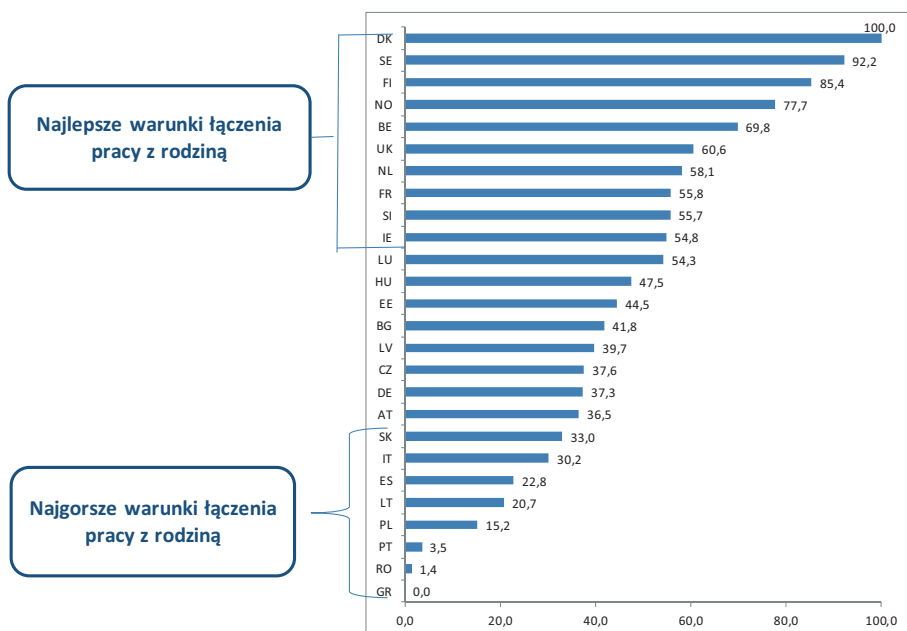
Zdaniem dr Zofii Rutkowskiej z Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych niepełny wymiar czasu pracy wydaje się bardzo atrakcyjny, ale w dłuższej perspektywie nie jest to rozwiązanie korzystne ani dla kraju, ani dla społeczeństwa, a już w szczególności dla kobiet. Patrzymy na rozwiązania holenderskie i podajemy je jako pozytywne, jednak gdyby zapytać Holenderki,

to one powiedzą coś innego. Dla wielu z nich niepełny wymiar czasu pracy jest niejako wymuszony i w jakimś sensie jest instrumentem dyskryminacji kobiet, które nie mogą realizować kariery zawodowej tak, jakby tego chciały. Rozwiązaniem byłaby większa rola państwa i wprowadzenie instrumentów finansowych. Z kolei dr Lucyna Machol-Zajda z tego samego instytutu, która zajmuje się elastycznym czasem pracy już od 1973 r., kiedy jej zdaniem wprowadzony był prawdziwy ruchomy czas pracy, stwierdziła, że to, co w tej chwili nazywa się ruchomym czasem pracy tak naprawdę wcale nim nie jest. Według wszelkich definicji polega on na tym, że mamy przedział czasu, w którym pracownicy mogą rozpoczynać pracę, ale nie jest to 8-godzinny dzień pracy. Nawet jeżeli damy mamom szansę rozpoczęcia pracy o godzinę później czy wcześniej, będą musiały przepracować 8 godzin dziennie. Kto wówczas odbierze dziecko z przedszkola, w którym są sztywne godziny pracy? Jak mówiła, Polska powinna korzystać z doświadczeń, które już mamy. Mówiła o inicjatywie wspólnotowej EQUAL, dzięki dialogowi realizowa-

no projekt pod nazwą job shering i ministerstwo powinno skorzystać z doświadczeń, które już zostały wypracowane, tak samo jak z doświadczeń wypracowanych przy ruchomym czasie pracy. Nie jest łatwe, ponieważ należy do niego przekonać jeszcze pracodawców. Podobnie szansą dla wielu osób jest telepraca, ale przy jej wprowadzaniu jest niesamowicie wiele barier, przede wszystkim wymaga to telepracodawcy, który potrafi zarządzać pracownikami zdalnie, i telepracownika, który potrafi wykonywać obowiązki w systemie telepracy. Jak wynika z badań, jednym z warunków zastosowania telepracy w praktyce, jest to, że mama ma szansę oddania dziecka w tym czasie pod opiekę, a nie że wykonuje w tym czasie dwie czynności.

Zdaniem Agnieszki Niewiadomskiej ze Stowarzyszenia Matek I Kwartału to same matki należy zapytać, czego tak naprawdę chcą. Kobiety dzielą się na te, dla których praca jest bardzo ważna, i one wcale nie chcą pozostać w domu, ale są też takie, które chętnie by w domu zostały, rodziły dzieci i je wychowywały. Trzeba patrzeć na ten problem dwu-

WYKRES 2. Zróznicowanie krajów europejskich pod względem warunków łączenia pracy z rodziną



Źródło: A. Matysiak, D. Węziak-Białowolska, 2013, *Country-Specific Conditions for Work and Family Reconciliation: An Attempt at Quantification*.



Fot. CPS „Dialog”

Wśród uczestników konferencji były „matki pierwszego kwartału” wraz z dziećmi.

stronnie, a państwo powinno przede wszystkim rozgraniczyć te odmienne typy kobiet i tym, które chcą zostać w domu i zwiększać dietność, powinno dać jakieś źródła utrzymania, dotacje i narzędzia, aby nie czuły się pozostawione same sobie.

Polityka rodzinna stwarza ramy, nie nakazuje.

Minister pracy Władysław Kosiniak-Kamysz mówił o przyjętej w dniu konferencji ustawie o specjalnym świadczeniu aktywizacyjnym dla rodziców powracających po przerwie związanej z urodzeniem i wychowaniem dzieci na rynek pracy. W ustawie tej są również zapisy o telepracy, natomiast przepisów mówiących o tym, żeby ojciec musiał skorzystać z urlopu rodzicielskiego, chociaż w minimalnym wymiarze, zabrakło, dlatego że decyzja w tej sprawie powinna należeć dla rodziców. Polityka rodzinna stwarza ramy i możliwości, zapewnia dofinansowanie. Różnica między 24 a 52 tygodniami jest różnicą zasadniczą, która przesunęła nas w podejściu do opieki nad dzieckiem, szczególnie w pierwszym roku, do czołówki Europy. Rodzice mają prawo decydowania, z jakiego wymiaru urlopu chcą korzy-

stać i jak się tym dzielić. Ustawa stworzyła pełną możliwość elastyczności. Bardzo ciekawe jest narzędzie łączenia wychowywania dzieci z powrotem do pracy na pół etatu i zatrudnienia w sposób elastyczny.

Minister zauważył, że w Polsce bardzo mało osób korzysta z niepełnego wymiaru zatrudnienia. W krajach Europy Zachodniej, zwłaszcza w Holandii, niepełny wymiar etatu jest wybierany dużo częściej, szczególnie w pierwszym okresie sprawowania opieki nad dziećmi. To daje efekty i ten element powinniśmy wzmacniać. Jeśli chodzi o wykorzystanie urlopów przez mamy i ojców, to oczywiście częściej korzystają z niego mamy, co nie jest dziwne, bo takie były przewidywania. Dobrze, że zwiększa się wybieranie urlopu ojcowskiego. Minister jest przeciwny naznaczaniu części urlopu do wykorzystania tylko przez jednego z rodziców. Ważne jest jednak zwiększanie świadomości i pokazywanie dobrych przykładów opieki ojców nad dziećmi, pokazywanie ich możliwości i staranności w opiece nad dziećmi. Zdaniem ministra to bardziej zmieni podejście rodzin do tego problemu niż danie obowiązkowej

części urlopu ojcom, z którego duża część by nie skorzystała.

Odpowiadając na pytanie, co zrobić, by zachęcić pracodawców do zatrudniania, minister wyraził nadzieję, że dofinansowanie zatrudnienia rodziców, obniżenie kosztów pracy dla pracodawców zatrudniających rodziców jest szansą na przekonanie ich, że taki pracownik ma równe prawo do startu, a jeżeli dodatkowo pracodawca dostanie wsparcie kilku bądź kilkunastu tysięcy złotych z urzędu pracy, to taki pracownik stanie się dla pracodawcy bardziej atrakcyjny.

Doktor Grzegorz Baczewski z Konfederacji Lewiatan zauważył, że kiedy mówimy o wyzwaniach demograficznych i pytamy, jaka polityka powinna im odpowiadać, to należy stworzyć warunki, kiedy rodzice będą mogli swoje obowiązki łączyć z pracą. Oczywiście istnieje perspektywa pracodawców i kiedy wsłuchujemy się w te działania, które zostały wymienione na konferencji, to w pierwszej reakcji dla pracodawców oznaczają one kłopot, bo wiążą się z dodatkowymi trudnościami, działaniami i kosztami. Jest to efekt pewnej mentalności, którą Konfederacja Lewiatan stara się zmieniać, zdając sobie sprawę z tego, jak dynamicznie będzie się zmieniała sytuacja na rynku pracy w związku z tym, że zasobów pracy będzie ubywać. Lewiatan prowadzi działania, które mają uświadamiać pracodawcom potrzebę przygotowania się do tej zmiany, m.in. realizując projekt systemowy „Divericty index”, który ma ich przygotować do zarządzania różnorodnością w firmie, czyli m.in. do podejmowania działań, które będą ułatwiać zarządzanie czasem, pozyskiwanie rodziców do pracy i godzenie obowiązków rodziców z wymaganiami, jakie mogą mieć pracodawcy.

Ekspert podkreślił, że często pracodawcy są bardzo zaskoczeni tym, że te zmiany ich niedługo czekają, nagle zaczynają zdawać sobie sprawę, że coś w ich paradygmacie postępowania w zakresie pozyskiwania kapitału ludzkiego musi się zmienić, dlatego istotne jest to, aby mówić i uświadamiać, że sposób zarządzania

kadrami i kapitałem ludzkim ulegnie przeobrażeniu. Wykorzystanie możliwości skróconego wymiaru czasu pracy w Polsce jest rzeczywiście bardzo niewielkie – na poziomie 8 proc. We wskaźnikach zatrudnienia osób w wieku prokreacyjnym widać wyraźną lukę między zatrudnieniem mężczyzn i kobiet – kiedy pojawiają się dzieci w rodzinie, w przypadku mężczyzn rośnie, w przypadku kobiet spada. Jest to obraz statystyczny, który bardzo wyraźnie pokazuje kulturowe uwarunkowania w podziale ról w rodzinach. Ekspert zwrócił również uwagę na to, że pracodawcy nie są chętni, aby pracownik stosował wymiar w niepełnym wymiarze czasu pracy, ponieważ stanowi to dla nich kłopot, np. oznacza dwa razy więcej pracy w prowadzeniu dokumentacji związanej z zatrudnieniem, którą w wersji papierowej muszą przetrzymywać przez 50 lat. Zdaniem Lewiatana czasami proste ułatwienia, które zdjęłyby z pracodawców część obowiązków, biurokratyczne obciążenia, mogą przynieść dość istotne efekty. Zasiłek aktywizacyjny i grant na telepracę, które pojawiły się w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, są ważne, ale skala ich oddziaływania, biorąc pod uwagę możliwości finansowania z Funduszu Pracy, będzie ograniczona. Zdecydowanie bardziej należałoby zwrócić uwagę na możliwość zmniejszenia wszystkich biurokratycznych trudności dla pracodawców związanych z możliwością zatrudniania na część etatu.

Dominika Szaniawska

Faktem jest, że reforma urzędów pracy była wyczekiwana od dawna, ponieważ musi wyjść naprzeciw wielu współczesnym wyzwaniom. A jakie są obroste wokół niej mity?

Fakty i mity o reformie publicznych służb zatrudnienia

25 kwietnia 2014 r. w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” odbyła się konferencja pt. „Reforma publicznych służb zatrudnienia – mity i realia”. Spotkanie otworzył sekretarz stanu w MPiPS prof. Jacek Męcina, główny autor propozycji zmian w zakresie funkcjonowania polskich służb zatrudnienia.

Na wstępie, dołączając się do słów powitania uczestników przez dyrektora Centrum Iwonę Zakrzewską, dyrektora Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych prof. Kazimierz Frieske postawił pytania stanowiące tło dla konferencji: jaka jest sprawcza siła prawa i na ile prawo jest dobrym mechanizmem zmiany społecznej?

Nowe regulacje rynku pracy. „Warunki prawne odnoszące się dziś do publicznych służb zatrudnienia są wyzwaniem” – powiedział otwierając konferencję sekretarz stanu w MPiPS prof. Jacek Męcina. Zaznaczył, że, co prawda, minister pracy określa warunki i zapewnia środki finansowe, ale wszystkie zadania są realizowane przez niezależne i samodzielne szczeble samorządu. Uproszczenie tej ustawy byłoby trudne, bo zawiera ona zobowiązania, które administracja rządowa musi nałożyć i określić ich realizację w samorządzie. Wiceminister zauważył, że jego resort starał się odbiurokratyzować te struktury, wprowadzając formułę zinstytucjonalizowanej współpracy między urzędami pracy a ośrodkami

pomocy społecznej, co zresztą się udało. Do tego konieczny jest kapitał społeczny. Do realizacji zadań publiczne służby zatrudnienia potrzebują partnerów, takich jak: pracodawcy, agencje zatrudnienia, firmy szkoleniowe, którzy będą włączeni w proces aktywacji bezrobotnych. Jednocześnie podkreślił, że indywidualizacja wsparcia nie wszędzie będzie możliwa od razu. Wysokie bezrobocie na lokalnych rynkach pracy i ograniczone możliwości finansowe samorządów powodują, że standardy tego rodzaju wsparcia mogą być trudne do osiągnięcia. Ważnym elementem jest także zrationalizowanie statusu bezrobocia w kontekście rejestracji bezrobotnych, składka zdrowotna zaciemnia bowiem rzeczywistość.

Resort pracy przygotował w tym zakresie zmianę. Chodzi o stworzenie odrębności składki zdrowotnej w urzędzie pracy – dla odróżnienia, czy interesuje kogoś aktywizacja zawodowa, czy ubezpieczenie zdrowotne. Na poziomie rekrutacji występuje brak dostatecznej komunikacji między stronami, dlatego potrzebni są doradcy klienta, którzy ułatwią dostosowanie możliwości do oczekiwań.

Jeśli chodzi o działania proefektywnościowe, to jak zaznaczył wiceminister Jacek Męcina musiały być wprowadzone mechanizmy motywujące pracowników urzędów do podejmowania efektywnych działań, które będą się przekładać na alokację środków w Funduszu Pracy. Podstawą do nakreślenia działań w tym obszarze jest stopa bezrobocia i liczba bezrobotnych. Jednak element efektywności musi się znaleźć w kryteriach – i to zdaniem wiceministra jest najtrudniejszy element w porozumieniu z sa-

morządami, marszałkami itd. Jednakże dzięki temu ministerstwo będzie w stanie zapewnić odpowiednie finansowanie jeszcze w tym roku, zaś w przyszłym roku środki będą większe.

Ważnym elementem reformy jest partnerstwo publiczno-publiczne, współpraca między instytucjami rynku pracy a pomocą społeczną. Mamy spory margines bezrobocia socjalnego, zaś przywracanie bezrobotnych na rynek pracy jest procesem bardzo długotrwałym. Kontraktowanie usługi ma więc sprzyjać przywracaniu na rynek pracy osób najbardziej oddalonych. Instrumenty skierowane do młodych włączają indywidualną aktywność. Zdaniem wiceministra problemem jest funkcjonowanie rynku pracy. Polska była jednym z pierwszych krajów, który przygotował Gwarancje dla Młodych. Te instrumenty powinny pomóc znaleźć pracę młodym ludziom, którzy często nie mają wiedzy o rynku pracy, ale za to wygórowane oczekiwania płacowe. Im większa w tym rozbieżność, tym dłuższy okres poszukiwania pracy. Będąc na granicy frustracji, trafiają do urzędu pracy z oczekiwaniem, że dostaną skierowanie do pracy.

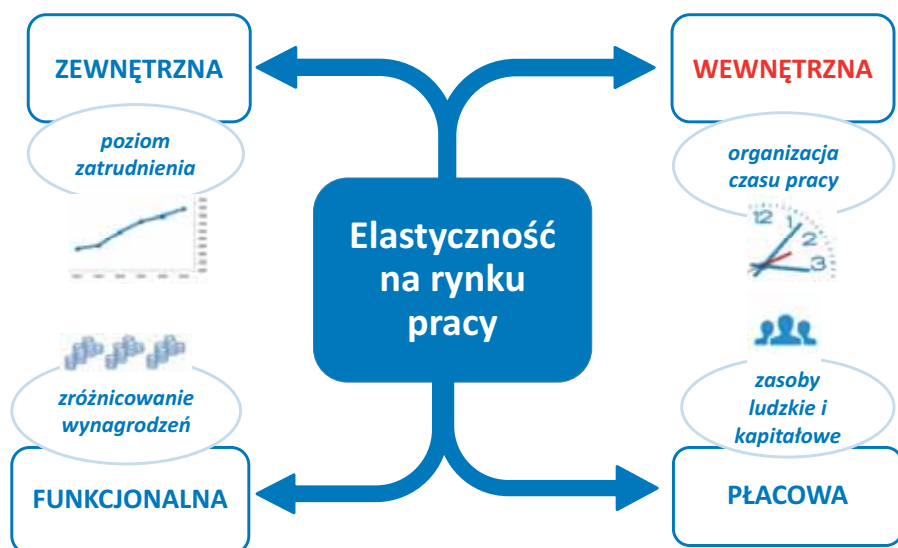
Wiceminister pracy zaznaczył, że zaproponowane rozwiązania były znane, wprowadzono

tylko niewielkie zmiany. Sejm zdecydował, że dopłata do zatrudnienia osób 50+ będzie wynosiła do 50 proc. minimalnego zatrudnienia, a nie 30 proc. jak zaproponowało MPiPS. Urzędy pracy spotykały się z pracodawcami, żeby wspólnie ustalić, co jest potrzebne. Taki dialog i otwartość urzędów daje ogromne efekty. Centralna Baza Ofert Pracy (CBOP) dwa lata temu miała 9 tys. rekordów z ofertami, dziś jest ich ok. 55 tys., a łączna liczba ofert pracy zgłoszonych w marcu wynosi ponad 100 tys. ofert. Zdaniem wiceministra pomaga nam poprawiająca się koniunktura.

Nowym priorytetem są instrumenty rodziców i opiekunów osób niepełnosprawnych, żeby pomóc im wrócić na rynek pracy poprzez rozwój telepracy czy poprawę przepisów. Ministerstwo zaprasza do dyskusji i analizy, trzeba wykazać potrzeby szkoleniowe poszczególnych branż. Drugim krokiem musi być rozwijanie systemu – dziś mówimy 45+, ale to rozwiązanie powinno być bardziej powszechne, tak jak to się dzieje w innych modelach europejskich.

„Organizacje pozarządowe uważały, że za mało otwieramy się na możliwości aktywizacji, które są po ich stronie, ale jest wręcz odwrot-

WYKRES 1. Schemat elastyczności rynku pracy



Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

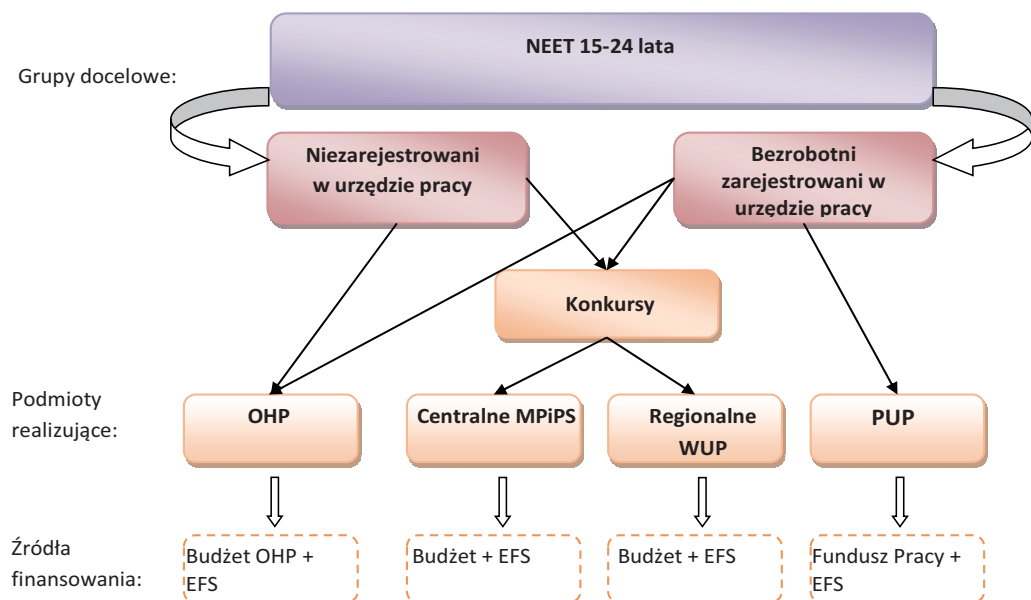
nie. W tej ustawie znajduje się program Pay, który może być realizowany przez powiatowy urząd pracy wraz z samorządem czy organizacją pozarządową” – powiedział wiceminister. Zauważył, że samorząd gminy musi partycypować w 40 proc. kosztów prac społecznie użytecznych, bo tak jest skonstruowana ich instytucja. Gmina kieruje do prac, które są potrzebne na lokalnym rynku. Zwrócił również uwagę na ekonomię społeczną, którą resort pracy traktuje jako element pomocy dedykowanej osobom najbardziej oddalonych od zatrudnienia, z małymi szansami na start na rynku pracy.

Mówiąc o kontraktowaniu usług wiceminister zauważył, że agencje zatrudnienia zostały potraktowane w sposób rynkowy. Taki operator otrzymuje 20 proc. środków – na infrastrukturę, zatrudnienie doradców, stworzenie miejsca aktywizacji, ustalenie planu działania i profilowania usług. Reszta jest wypłacana, jeśli urząd czy agencja utrzyma się w zatrudnieniu. Realizowane pilotaże pokazują, że jest to bardzo trudne zadanie, które kładzie mocny akcent na efektywność. Zwrócił uwagę na profilowanie usług. Jeśli chodzi o profil drugi, to urzędy pracy sobie z tym poradzą,

w pierwszym profilu musi pojawić się więcej ofert pracy, natomiast najbardziej problematyczny jest trzeci profil, bo osobom długotrwale bezrobotnym pomaga się najtrudniej. „W przyszłości dojdziemy do wniosku, że bezrobocie jest bardziej złożone niż nam się wydaje i założymy drugą kategorię bezrobocia socjalnego, w którym będą się specjalizować powiatowe urzędy pracy. Wszystko to, co będzie aktywizacją i rynkową współpracą na linii pracodawca – urzędy i doradcy będzie włączone do innego komponentu. Trzy lata, które daliśmy sobie na wdrożenie i podsumowanie efektów zmian, to moment, kiedy będziemy podejmować kolejne decyzje, bo rynek pracy i gospodarka dynamicznie się zmienia – podsumował swój referat minister Jacek Męcina.

0 percepcji i założeniach reformy. Profesor Kazimierz Frieske, mówiąc o percepcji omawianej reformy, zacytował J. Duane’a: „Nasze życie polega na komunikacji”. Zadał pytanie o podstawowe kwestie, które są przekazywane opinii publicznej w mediach na temat reformy publicznych służb zatrudnienia, bo to one kreują jej obraz. Podstawowa kwe-

WYKRES 2. Schemat wsparcia w ramach „Gwarancji dla Młodzieży”.



Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.



Fot. CPS „Dialog”

Profesor Kazimierz Frieske podczas konferencji zaprezentował referat o percepcji reformy urzędów pracy.

stia, jaka się tam pojawia, to profilowanie bezrobotnych, a nie profilowanie form pomocy. Profesor przyznał, że nie wie, jak można profilować pomoc bez wrażliwych pytań. Przytoczył wywiad z ministrem Władysławem Kosiniakiem-Kamyszem, który powiedział: „Tu nie chodzi o segmentację ludzi, tylko idzie o segmentację form pomocy”. Czy zatem procedura profilowania pomocy będzie pracochłonna? Ministerstwo pracy uważa, że nie – osoba poszukująca pracy będzie potrzebowała na wypełnienie druku w internecie ok. 7–8 min. Czy to jest kontynuacja rutyny?

Jeżeli przyznamy bezrobotnemu pakiet wsparcia, to oznacza, że ten człowiek z tym pakietem jest związany, czyli też jest profilowany. To zdaniem generalnego inspektora może być przedmiotem dyskryminacji. Bezrobotni często się rejestrowali tylko po ubezpieczenie zdrowotne, co było dostrzegane przez inspektorów pracy, którzy z kolei traktują profilowanie jako formę legalizacji praktyki pozwalającej im ten zbiór ludzi segmentować. I tutaj zdaniem profesora pojawia się rozczarowanie części personelu publicznych służb zatrudnienia.

Duża część tego, na co kładzie się uwagę w mediach, to myśl, że reforma urzędów pracy prowadzi do zwiększenia efektywności przywracania bezrobotnych na rynek pracy. Media

właśnie tak prezentują tę reformę. Efektywność wiąże się z uruchomieniem w relacjach mediów rozmaitych mechanizmów rynkowych, tzn. zaangażowania w problem aktywizacji zawodowej podmiotów prywatnych – agencji zatrudnienia. Przy okazji pojawia się pytanie: jakie jest polskie bezrobocie – strukturalne czy koniunkturalne? Po części i takie, i takie. Jednak uogólniając, w mediach mówi się, że koniunkturalnego bezrobocia nie ma, a gospodarka ma się świetnie. Formą adaptacji strukturalnej miałyby być Krajowy Fundusz Szkoleniowy.

Doktor Iwona Polińczak z Instytutu Pracy i Polityki Społecznej zaczęła od tego, że zmiana ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw wprowadza szereg zmian. Jedną z nich jest obowiązek profilowania pomocy, czyli dopasowanie formy oferowanej pomocy osobie bezrobotnej do jej potrzeb. Ustawa dopuszcza trzy rodzaje profili. Celem wprowadzonych zmian jest zwiększenie liczby osób aktywnie poszukujących pracy. Nowelizacja ustawy dopuszcza również możliwość stosowania sankcji wobec osób, które choć rejestrują się jako osoby bezrobotne i poszukujące pracy, to w rzeczywistości zainteresowane są jedynie pobieraniem należnych im świadczeń z racji posiadanego statusu, nie zaś poszukiwaniem pracy.

Referentka opowiedziała również o wprowadzeniu funkcji doradcy klienta. Rolę tę pełnić mogą dotychczasowi pracownicy publicznych służb zatrudnienia: pośrednicy pracy, doradcy zawodowi, specjaliści do spraw rozwoju zawodowego oraz specjaliści do spraw programów. Doradcy klienta będą się opiekować osobami bezrobotnymi lub poszukującymi pracy, a także współpracować z pracodawcami. Zmiany te mogą powodować pojawienie się konieczności poszerzenia lub uzupełnienia kwalifikacji zawodowych pracowników publicznych służb zatrudnienia pełniących funkcje doradcy klienta.

Doktor Iwona Poliwczak zwróciła uwagę, że doradcy mają określać profil pomocy dla bezrobotnego „niezwłocznie” po jego rejestracji. Tymczasem osoba, która bez uzasadnionego powodu odmówi określania profilu, będzie podlegała sankcji w formie czasowego zawieszenia w posiadaniu statusu bezrobotnego. Okres zawieszenia zależy od tego, która to będzie odmowa z kolei. Po pierwszej negatywnej odpowiedzi będzie on wynosił 120 dni.

Prelegentka podkreślił, że określenie profilu pomocy będzie miało istotne znaczenie podczas tworzenia Indywidualnego Planu Działania, który powinien uwzględniać określony przez doradcę klienta profil pomocy. Co najmniej istotne, nowelizacja ustawy zmieniła również definicję osoby znajdującej się w szczególnej sytuacji na rynku pracy Poszerzono między innymi kategorię osób młodych – przesunięto graniczny wiek z 25 do 30 lat. Nie ma odrębnej kategorii dla osób kończących kontrakt socjalny, kobiet, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka, osób bezrobotnych bez kwalifikacji zawodowych, doświadczonych, legitymujących się wykształceniem średnim czy osób bezrobotnych, które po odbyciu kary nie podjęły zatrudnienia. Grupa osób posiadających dzieci została podzielona na dwie części: dla osób posiadających niepełnosprawne dzieci pozostawiono granicę wieku 18 lat, natomiast zbiorowość pozostałych osób bezrobotnych ograniczono do osób posiadających co najmniej jedno dziecko do 6. roku

życia. Wprowadzono kategorię osób bezrobotnych korzystających ze świadczeń społecznych.

W przypadku instrumentów wspierających osoby młode do 30. roku życia prelegentka przypomniała, że prof. Mieczysław Kabaj promował wprowadzenie trójstronnych umów, które będą wspierać proces edukacji. Nowością są również boni dla osób bezrobotnych do 30. roku życia. W myśl nowelizacji ustawy będą one przyznawane indywidualnie, na podstawie Indywidualnych Planów Działania i po uprawdopodobnieniu przez bezrobotnego podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej lub działalności gospodarczej. Termin realizacji przyznanego bonu określać będzie starosta.

Doktor Poliwczak przypomniała, że osoby młode będą się mogły ubiegać o przyznanie czterech rodzajów bonów: szkoleniowego, stażowego, zatrudnieniowego i na zasiedlenie. Bon szkoleniowy ma być gwarantem skierowania bezrobotnego na wskazane przez niego miejsce i opłacenia związanych z nim kosztów. Wartość bonu szkoleniowego nie będzie mogła przerosnąć równowartości przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w dniu przyznania bonu. Jeśli ktoś przekroczy tę wartość, różnicę będzie musiał pokryć sam. Bon stażowy ma umożliwić osobie bezrobotnej przed trzydziestką zdobycie doświadczenia zawodowego. Bon ten stanowi potwierdzenie skierowania osoby bezrobotnej na staż do wskazanego przez nią pracodawcy na okres pół roku. Warunkiem jego uzyskania jest zobowiązanie się pracodawcy do zatrudnienia stażysty przez kolejne pół roku po zakończeniu stażu. Bon zatrudnieniowy jest instrumentem, który gwarantuje zrefundowanie pracodawcy części kosztów wynagrodzenia wraz ze składkami na ubezpieczenie społeczne przez rok. Jeśli pracodawca nie chce tych pieniędzy zwracać, jest zobowiązany jeszcze przez kolejne pół roku zatrudniać tę osobę. Bon na zasiedlenie umożliwia uzyskanie pokrycia kosztów związanych z podjęciem zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub prowadzenie działalności gospodarczej przez pół roku, poza dotychczasowym miej-

scem zamieszkania. Instrument ten ma na celu poprawienie mobilności przestrzennej. Jego uzyskanie zależy od odległości miejsca wykonywania pracy od miejsca zamieszkania oraz wysokości uzyskiwanego wynagrodzenia lub przychodu. Bon ten przyznawany będzie jedynie osobom, które podlegają ubezpieczeniu społecznemu, a okres ich zatrudnienia lub też prowadzenia działalności gospodarczej nie jest krótszy niż pół roku.

Mówiąc o dofinansowaniu dla osób 50+, ekspertka IPiSS zauważyła, że okres, na jaki może zostać przyznane, zależy od wieku osób bezrobotnych.

Co na to urzędy pracy? W ocenie Lecha Antkowiaka z Urzędu Pracy m.st. Warszawy pakiet zmian wiceministra Jacka Męciny to krok we właściwym kierunku. W latach 2010–2012 nastąpiły duże zmiany w bezrobociu. Zawsze kiedy na rynku pracy jest najtrudniej, ilość środków dedykowanych rynkowi pracy spada. Teraz środków jest coraz więcej. Jednak „wyrwanie” 500 tys. złotych na aktywizację bezrobotnych to za mało. „Efektywność, jaką uzyskaliśmy w zeszłym roku na szkoleniach, sięga 80–90 proc. i myślę, że będzie jeszcze większa” – podsumował zastępcę dyrektora.

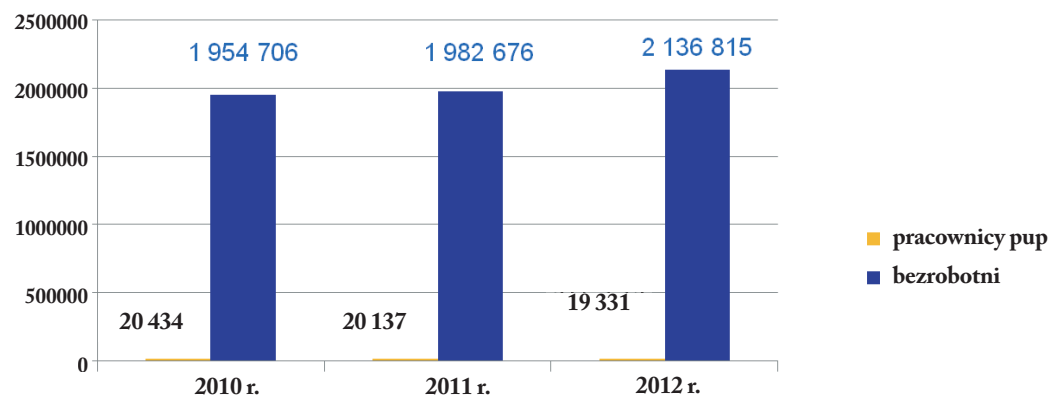
Tomasz Sieradz p.o. dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Warszawie zauważył, że ustawa z 1998 r. wprowadziła do porządku

prawnego samorząd województwa i samorząd powiatu, nie wyposażając ich w zadania i środki. „Puchły” one w zadaniach, a nie miały finansowania. Część regionów wdraża Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Wojewódzkie urzędy pracy ograniczyły się tu do koordynacji, bo nie dano im innej szansy. To, że dziś mamy nowe rozwiązania oznacza, że w perspektywie 3–5 lat system trzeba będzie zmienić i poprawić.

Dyrektor zauważył, że do 2008 r. w systemie występowały programy regionalne i wojewódzkie urzędy pracy mogły świadczyć usługi pośrednictwa pracy. Teraz już nie ma takiej możliwości i dobrze, bo lepiej robią to powiatowe urzędy pracy. Wojewódzkie zajmują się wdrażaniem PO KL. Bez programów regionalnych nie da się budować polityki regionalnej w aspekcie realizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Dane Eurostatu z 2011 r. pokazują dysproporcje pomiędzy Warszawą, gdzie PKB w stosunku do średniego unijnego wynosi 200 proc., natomiast w przypadku podregionu radomskiego – tylko 49 proc. Zróznicowanie wewnętrzne województwa jest nieprawdopodobne. Żeby to poprawić, niezbędne są środki finansowe i określenie priorytetów interwencji.

Dyrektor przypomniał, że w okresie 2014–20 województwa będą instytucjami zarządzającymi regionalnymi programami operacyjnymi, z możliwością finansowania zadań zwią-

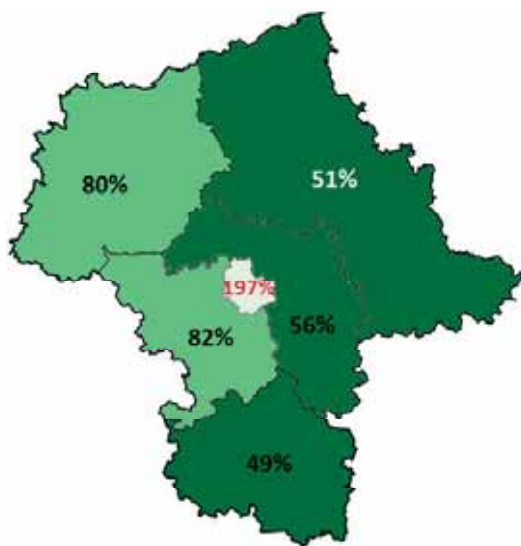
WYKRES 3. Liczba bezrobotnych a ilość pracowników powiatowych urzędów pracy



Źródło: Urząd Pracy m. st. Warszawy.

zanych z rozwojem województwa zarówno z ERDF, jak i EFS. Jedynym wyjątkiem jest województwo mazowieckie. Zdaniem prelegenta problemem mogą być mniejsze środki finansowe, rozumiane jako środki interwencyjne rynkowe przeznaczone na naukę czy MSP – to mniej więcej 70 proc. obecnego okresu programowania. Zasady dla regionów rozwiniętych są trudniejsze, dlatego sporo projektów się nie kwalifikuje. Dobrym rozwiązaniem jest, że wszystkie urzędy będą wdrażały Program Operacyjny Wiedza, Edukacja, Rozwój (PO WER) związany z gwarancjami dla młodzieży między 15. a 24. rokiem życia. Dzięki zunifikowaniu roli wojewódzkich urzędów pracy jako instytucji wdrażających środki regionalnych programów operacyjnych, jak i PO WER uzupełnionych o programy regionalne stanowią one narzędzie komplementarności w rękach władz województwa. Jeśli chodzi o zlecenie usług aktywizacyjnych, to dyrektor przypominał, że województwo mazowieckie jako jedno z trzech województw od dwóch lat wdraża projekt pilotażowy, który zakończy się 26 maja br. Zauważył, że to korzystne rozwiązanie dla agencji zatrudnienia i bezrobotnych z profilu drugiego i trzeciego.

WYKRES 4. Produkt krajowy brutto na 1 mieszkańca wg subregionów na Mazowszu (UE 27 = 100), 2011 r.



Źródło: Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie.

Nadzieja, ale i znaki zapytania. Drugą część konferencji stanowiła dyskusja prowadzona przez redaktora naczelną kwartalnika „Dialog” Annę Grabowską, która na wstępie zauważyła, że wiele urzędów pracy wskazuje, że zabraknie im środków na realizację reformy, o czym wspominał dyrektor Lech Antkowiak. Takie informacje płyną od najbardziej zainteresowanych, czyli urzędników z terenu śląskiego, świętokrzyskiego, lubelskiego, pomorskiego. Niektórzy podają, że zaabsorbowali już 80 proc. środków budżetowych lub 70 proc. z Europejskiego Funduszu Społecznego na bieżące zadania wynikające z obecnych przepisów. Jeżeli nie zostaną uruchomione środki w Funduszu Pracy, to reforma ich zdaniem nie zostanie wdrożona albo zostanie wdrożona z dużym opóźnieniem. Powstaje zatem pytanie, czy reforma spełni oczekiwania.

Jak mówił Grzegorz Baczewski z Konfederacji Lewiatan, organizacja ta uczestniczyła w procesie przygotowania ustawy od początku. „W 2011 r. organizowaliśmy konferencję, podczas której przedstawialiśmy naszą wizję zmian w systemie. Mając świadomość, jak wyglądał proces prac nad tą ustawą, jak szerokie to były konsultacje, jakie kompromisy musiały być zawarte, to kształt ustawy jest akceptowalny” – powiedział ekspert. Zauważył jednak, że nie jest idealny. Być może to kwestia finansów – fetyszu wynikającego ze spojrzenia na system za rządów poprzedniej ustawy, kiedy koncentrowano się na wykorzystywaniu środków. Przedstawiciel Lewiatana zauważył, że kilka dni wcześniej organizowali dużą konferencję z udziałem przedstawicieli urzędów pracy. Dyrektor urzędu w Nysie Kolbian Kordian opowiadał, że koncentruje się na tym, żeby zgłaszającym się pracodawcom wysyłać dwóch kandydatów dobranych do stanowiska w ciągu 72 godzin od wpłynięcia zgłoszenia. Nie generuje to ogromnych kosztów, a efekty są spektakularne.

Według Andrzeja Stępnikowskiego ze Związku Rzemiosła Polskiego skutki zmian będą stopniowo docierały do małych i średnich przedsiębiorstw. Zwrócił uwagę, że jego organizacja zaplanowała cztery duże konferencje



Fot. CFS „Dialog”

Na zdjęciu zgromadzeni uczestnicy konferencji.

w czterech wybranych miastach: Krakowie, Gdańsku, Lublinie i Poznaniu. Środków na upowszechnianie ustawy nie ma, więc trzeba docierać do przedsiębiorców inną drogą, bezpośrednio. „Będziemy te rozwiązania promować. Trzeba wysłuchać pracodawców po to, żeby chętniej i aktywniej z ofertami pracy kierowali się do urzędu. To, co daje ta ustawa z punktu widzenia rzemieślników, to 500 mln zł na Gwarancje dla Młodych i 400 mln zł na szkolenia, a także skrócenie okresu nauki zawodów osób dorosłych – art. 53 ustawy o promocji, gdzie skracamy z 18 do 12 miesięcy ten maksymalny okres przekwalifikowania. Doprowadzi to do szybszego zatrudnienia osób bezrobotnych i to na większą skalę” – podsumował ekspert ZRP.

Zgodził się z tym prof. Kazimierz Frieske, podkreślając, że warto zastanowić się, czy ministerstwo nie mogłoby tej idei wesprzeć. Potrzebna jest klarowna promocja nowej ustawy i jej rozwiązań. Profesor zauważył, że warto przygotować krótką, darmową broszurkę, która byłaby rozsyłana głównie do pracodawców.

Odpowiadając na pytanie prowadzącej debatę, czy będzie prowadzony monitoring umów podpisywanych z bezrobotnymi, za które urzędnicy dostaną premie, wiceminister Jacek Męcina wyjaśnił, że wiele będzie zależało od współ-

pracy z pracodawcami. „Chcemy badać i analizować trwałości zatrudnienia od 2015 r.” – dodał. Zwrócił uwagę na ostatnie badania, które wskazują, że osoba oddalona od rynku pracy raczej nie dostanie od razu umowy na czas nieokreślony. W przypadku dopłaty do zatrudnienia dla osób 50+ resort pracy będzie dążył do tego, żeby to była jednak umowa o pracę. Zdaniem wiceministra to pracodawcy dyktują warunki, a jakość pracy zależy od sytuacji na rynku pracy. Badania Randstad pokazują, że zmieniają się priorytety pracowników. Tak jak bezpieczeństwo pracy było ważne, teraz już nie jest, a rosną oczekiwania płacowe. Potrzebny jest popyt konsumpcyjny, żeby wzrost wyniósł ok. 4 proc.

Wiceprezes BCC Zbigniew Żurek zauważył, że pracodawcy chcieliby, by reforma była jeszcze głębsza, ale należy już teraz gratulować śmiałości i odwagi zmiany. Bardzo dużo mówi się o pieniądzach, mówią o tym ministrowie, urzędnicy, profesorowie. Podkreślił, że pieniądze, których na pewno brakuje, nie powinny być jednak ograniczeniem w działaniu. Są one w Funduszu Pracy i powinny być przeznaczone właśnie na realizację zadań związanych z realizacją nowej ustawy. ■

Dominika Szaniawska

Towarzystwa emerytalne chcą łatwiejszego prowadzenia Pracowniczych Programów Emerytalnych. Eksperci wskazują, że i tak borykają się one z problemami w upowszechnianiu programów, takimi jak bariery majątkowe obywateli czy niska świadomość konieczności oszczędzania na starość

Polaków trzeba zachęcić do dodatkowego oszczędzania na emeryturę

Prawie cztery godziny trwała dyskusja nad sposobami upowszechnienia Pracowniczych Programów Emerytalnych (PPE) zorganizowana 26 maja 2014 r. w siedzibie Business Centre Club w Warszawie. Uczestnicy debaty byli zgodni co do tego, że obecny poziom upowszechnienia PPE jest niewystarczający i potrzeba takich zmian w prawie, aby tworzeniem pracowniczych planów emerytalnych byli objęci zarówno pracownicy, jak i zatrudniające ich przedsiębiorstwa.

Uczestnicy debaty „System emerytalny po zmianach: czy Pracownicze Programy Emerytalne mają szansę na rozwój?” wskazywali, że przeszkodami w popularyzowaniu PPE są głównie bariery majątkowe, czyli niskie zarobki większości zatrudnionych w Polsce oraz niska świadomość konieczności oszczędzania na starość. Przedstawiciele instytucji finansowych oferujących prowadzenie programów pracowniczych narzekali także na bariery formalne, m.in. brak możliwości obsługi umów przez internet, co podnosi koszty obsługi klientów i jednocześnie utrudnia do nich dostęp.

Otwierający debatę Marek Bucior, podsekretarz stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, przyznał, że poziom upowszechnienia PPE jest niewielki, zaś jego znaczenie dla sytuacji przyszłych emerytów niemalże nieistotne.

„Mieliśmy na koniec 2012 r. zarejestrowanych 1094 PPE obejmujących 358 tys. osób, zaś zgromadzone aktywa wynosiły 8,3 mld zł. Jeśli porównamy te środki do wypłacanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, to musimy pamiętać, że na emerytury tylko w tym roku wyda się 122 mld zł. Jeśli z jednej strony mamy 5 mln emerytów otrzymujących z ZUS 122 mld zł, czyli 10 mld zł miesięcznie, to liczba 360 tys. osób w PPE jest niska, a zgromadzone aktywa niewielkie, bo przecież te 8 mld zł w PPE to są środki na wypłaty przez około 18 lat. Tyle bowiem średnio wynosi czas pobierania emerytur” – podkreślał wiceminister Marek Bucior. Zwrócił także uwagę, że pozostałe części dobrowolnych filarów emerytalnych nie odniosły sukcesu. Indywidualne Konta Emerytalne (IKE) założyło prawie 618 tys. osób, gromadząc 4,3 mld zł oszczędności. Najnowsza forma dobrowolnego zabezpieczenia emerytalnego, czyli konta IKZE, pod koniec 2013 r. miały 496 tys. osób, które zgromadziły 120 mln zł. To zdaniem przedstawiciela MPiPS pokazuje, że dobrowolne programy oszczędzania nie są upowszechnione. Zwrócił on uwagę, że IKZE po ostatnich zmianach z grudnia 2013 r. stały się najlepszym sposobem uzyskiwania ulgi podatkowej, bo dają co roku odpisy w podatku dochodowym, a w przyszłości wypłaty obciążone będą tylko 10-procentowym podatkiem ryczałtowym, o ile dokona się ich po 65. roku życia.

„PPE i IKE nie korzystają z aż tak dużych dobrodziejstw podatkowych, choć dopiero w 2015 r. będziemy mogli mówić, czy to



Fot. Adam Maciejewski

Na zdjęciu paneliści debaty „System emerytalny po zmianach: czy Pracownicze Programy Emerytalne mają szansę na rozwój”, od lewej: wiceprezes BCC Zbigniew Żurek, dr Wojciech Nagel, podsekretarz Stanu w MPiPS Marek Bucior, dyrektor Departamentu Licencji Ubezpieczeniowych i Emerytalnych KNF Paweł Sawicki i prof. Tadeusz Szumliński.

zdało egzamin i zachęciło do oszczędzania na starość. Przy programach emerytalnych mamy do czynienia z innymi oczekiwaniami, bo PPE zakładają pracodawcy, a obsługują instytucje finansowe, które są zainteresowane poszerzaniem swoich usług. Po stronie pracodawcy jest to zaś pewne obciążenie i punkt wyjścia do dyskusji z pracownikami, czy jest to przydatne świadczenie, bo pracownicy często wolą podwyżki, czyli szybszą nagrodę za pracę. PPE odsuwa czas realizacji tych środków, co nie przekonuje pracowników” – ocenił podsekretarz stanu Marek Bucior.

Dodał, że według badań przeprowadzonych przez prof. Modzelewskiego w Polsce w październiku 2012 r. najczęstsze (dominanta) wynagrodzenie brutto pracowników wynosiło 2189 zł brutto, czyli od tego musimy odjąć składki i podatek. Mediana, a więc kwota otrzymywana przez połowę pracowników, wynosiła do 3115 zł brutto. „Te kwoty to jest pewna odpowiedź, dlaczego prywatne oszczędzania na emeryturę się nie rozwijają” – stwierdził wiceminister.

Zapewnił, że z punktu widzenia MPiPS do dyskusji pozostaje konstrukcja ulg, bo sama zasada zwiększania oszczędności emerytalnych Polaków nie budzi zastrzeżeń. Przewiduje w tej sprawie szerokie konsultacje z przedstawicielami zarówno instytucji finansowych jak i przedsiębiorców. Jego zdaniem właściwa konstrukcja ulg spowodowałaby, że prowadzeniem PPE byłyby zainteresowane nie tylko instytucje finansowe – korzyść w oszczędzaniu widzieliby też pracownicy. Zastrzegł jednocześnie, że przy obecnym poziomie wynagrodzeń trudno liczyć na rozwój PPE. W ocenie wiceministra Marka Buciora niska popularność Pracowniczych Programów Emerytalnych to skutek m.in. niskich zarobków większości pracowników. Zwrócił uwagę, że obecnie PPE są tworzone głównie w dużych, dobrze prosperujących firmach posiadających odpowiednie środki.

Jest wzrost, ale nie imponujący. Paweł Sawicki, dyrektor Departamentu Licencji Ubezpieczeniowych i Emerytalnych w Komisji Nadzoru Finansowego (KNF), stwierdził

podczas konferencji, że z PPE nie jest aż tak źle, ale programom emerytalnym trzeba pomóc, by rozwijały się dynamiczniej. Dodał, że liczba uczestników PPE systematycznie rośnie, ale nie są to wielkości imponujące. Według danych KNF na koniec grudnia 2013 r. istniało 1070 pracowniczych programów emerytalnych obejmujących 375 tys. osób. Średnia wartość aktywów na jednego uczestnika PPE wyniosła 25,7 tys. zł i była wyższa o 1,9 tys. zł (+8 proc.) w porównaniu z końcem 2012 r. Łącznie aktywa zgromadzone miały wartość 9,4 mld zł, czyli wzrosły o ponad 1 mld zł w porównaniu do 2012 r. (+13 proc.). Pracodawcy prowadzący programy wpłacili 1 mld 122,4 mln zł składek podstawowych, zaś ich pracownicy dołożyli 31,9 mln zł składek dodatkowych. Jednocześnie z PPE dokonano wypłat na kwotę 259 mln zł, średnio po 26,5 tys. zł.

Według danych KNF w 2013 r. utrzymywała się wysoka liczba wykreśleń Pracowniczych Programów Emerytalnych. Ubyło ich 57, zaś wpisano 33 nowe programy emerytalne. Jednocześnie liczba uczestników ogółem wzrosła o 16,9 tys. osób. Co ważne, liczba

uczestników i wartość aktywów w programach nowo zarejestrowanych znacząco przewyższała odpowiednie wielkości w programach likwidowanych. W ostatnich pięciu latach liczba uczestników programów wzrosła o 41,4 tys. do 375 tys. osób. Łącznie objętych PPE jest mniej niż 2,5 proc. osób pracujących.

Potrzeba mniejszej biurokracji. Biorący udział w debacie przedstawiciele instytucji obsługujących PPE zgłosili wiele propozycji zmian w przepisach. Jedną z nich jest rozszerzenie katalogu osób uprawnionych do uczestnictwa w PPE przez powrót do poprzedniej definicji pracownika obowiązującej pod rządami ustawy z 22 sierpnia 1997 r.

Kolejna propozycja związana jest z uproszczeniem wymogów dotyczących załączników do wniosków składanych w postępowaniu rejestracyjnym, np. zaświadczeń ZUS i US wymaganych w postępowaniu o zezwolenie na nabycie lub objęcie akcji Pracowniczego Towarzystwa Emerytalnego.

Finansiści proponowali też rezygnację z wymogu tworzenia programu międzyzakładowe-



Fot. Adam Maciejewski

Uczestnicy debaty w BCC podkreślali, że programom emerytalnym należy pomóc w tym, aby rozwijały się dynamiczniej.

go na jednakowych warunkach oraz usunięcie zapisów warunkujących skuteczność złożenia wniosku o rejestrację programu emerytalnego od spełnienia wymogu istnienia określonej liczby pracowników uprawnionych do uczestnictwa w programie. Chcieliby też, aby zrezygnowano z obowiązku dokonywania wypłaty przez osoby, które ukończyły 70. rok życia, zmieniono zasady ponoszenia kosztów inwestycji zagranicznych oraz umożliwiono tworzenie subfunduszy o różnym stopniu ryzyka inwestycyjnego. Według przedstawicieli Funduszy Emerytalnych obecnie widać rozmaite próby sięgnięcia po oszczędności w PPE jeszcze przed emeryturą, np. poprzez rozwody, gdyż często przy podziale majątku sąd nakazuje wypłacić drugiemu małżonkowi część zgromadzonych w PPE środków, traktując to jako majątek wspólny. Składki starają się też wycofywać pracownicy dzielonych lub likwidowanych firm, nawet jeśli nie przechodzą jeszcze na emeryturę.

Trzeba uświadomić konieczność oszczędzania.

W panelu dyskusyjnym na zakończenie debaty reprezentanci różnych towarzystw emerytalnych przedstawili swoje doświadczenia z 15 lat działalności PPE w Polsce.

Prezes Izby Zarządzających Funduszami i Aktywami dr Marcin Dyl przedstawił raport, z którego wynika, że Pracownicze Programy Emerytalne wydają się najlepsze tylko dla 1 proc. badanych. Dwukrotnie więcej, bo 2 proc. wskazało na odkładanie oszczędności w domu, „do szuflady”. Za najlepszy sposób gromadzenia oszczędności na emeryturę 18 proc. wskazało nieruchomości, działki lub grunty rolne, 12 proc. lokaty bankowe, zaś 11 proc. konto oszczędnościowe w banku. Jednocześnie wśród osób pytanych, w jaki

Za najlepszy sposób gromadzenia oszczędności na emeryturę 18 proc. badanych wskazało nieruchomości, działki lub grunty rolne, 12 proc. lokaty bankowe, zaś 11 proc. konto oszczędnościowe w banku. Jednocześnie wśród osób pytanych, w jaki sposób zamierzają oszczędzać na emeryturę, 38 proc. zainteresowałoby się Indywidualnymi Kontami Emerytalnymi, 25 proc. bankowym Programem Systematycznego Oszczędzania, 12 proc. IKZE, natomiast Pracownicze Programy Emerytalne wydają się być atrakcyjne dla 11 proc. badanych.

sposób zamierzają oszczędzać na emeryturę, 38 proc. zainteresowałoby się Indywidualnymi Kontami Emerytalnymi, 25 proc. bankowym Programem Systematycznego Oszczędzania, 12 proc. IKZE, natomiast Pracownicze Programy Emerytalne wydają się być atrakcyjne dla 11 proc. badanych. Prezes Marcin Dyl zwrócił uwagę na potwierdzenie w tych badaniach,

że Polacy wolą bieżące korzyści finansowe od możliwości udziału w PPE.

Jak podkreślił dr Wojciech Nagel, ekspert ds. ubezpieczeń społecznych w Business Centre Club, trzeba uświadamiać społeczeństwo, że bez dodatkowych oszczędności nasze emerytury będą niskie. „Świadczenia wyliczane według nowej metody okażą się niższe od wyliczanych na starych zasadach. Przeszliśmy bowiem od metody zdefiniowanego świadczenia do systemu, w którym wysokość emerytury będzie uzależniona od tego, ile uskładamy przez lata pracy. Dodatkowe oszczędzanie jest więc niezbędne” – podkreślał ekspert.

Według przedstawiciela BCC zainteresowanie Pracowniczymi Programami Emerytalnymi wzrosłoby, gdyby zastosowano większe zachęty podatkowe. Dla pracodawców składki na PPE są wydatkiem, zaś pracownicy nie odczuwają płynących z nich korzyści, wo-

leliby otrzymywać nagrody, aniżeli dodatkowe wypłaty w czasie emerytury. Zdaniem eksperta potrzebne są rozwiązania, które powodowałyby, że pracownik sam mógłby wносить do tego programu pieniądze, widząc z tego korzyść podatkową. Tak jest w systemie brytyjskim, gdzie w niektórych programach łączna składka sięga nawet 15 proc. pensji. W Polsce składka podstawowa może wynosić maksymalnie 7 proc., ale średnio jest to 3–4 proc. Wojciech Nagel dodał,



Fot. Adam Maciejewski

Przytoczone podczas debaty badania wskazują, że Polacy wolą bieżące korzyści finansowe od możliwości udziału w Pracowniczych Programach Emerytalnych.

że należy się zastanowić nad ujednoliceniem ulg podatkowych dla wszystkich form dodatkowego oszczędzania. Przypomniawszy, że IKZE jest najkorzystniejsze z uwagi na możliwość odpisania składek (4,5 tys. zł) od podstawy opodatkowania, a późniejsze wypłaty obłożone są preferencyjnym podatkiem w wysokości 10 proc.

Także prof. Tadeusz Szumlicz, kierownik Katedry Ubezpieczenia Społecznego w Szkole Głównej Handlowej, zwrócił uwagę na konieczność dobrowolnego zwiększania składki w systemie zabezpieczenia emerytalnego. „To nie jest tylko problem świadomości” – zauważył profesor. Jego zdaniem w Polsce jest mała szansa na upowszechnienie Zakładowych Programów Emerytalnych, dopóki nie zmieni się „nieelastycznego” bonusu. Konieczne są zachęty finansowe do tworzenia PPE oraz korzystne zmiany w funkcjonujących już programach.

Profesor postawił tezę, że jeśli państwo nie jest w stanie zapewnić odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa socjalnego, zwłaszcza zdrowotnego i emerytalnego, to nie powinno opodatkowywać wydatków ponoszonych przez gospodar-

stwa domowe w celu podniesienia tego poziomu. Zdaniem prof. Szumlicza przyszłość powszechnych systemów emerytalnych to emerytura o charakterze socjalnym, czyli gwarantowana przez państwo kwota minimalna powiększana dobrowolnie w różnych formach, przede wszystkim z inicjatywy przyszłych emerytów.

„Należy przekonywać Polaków do systemu, w którym przyszły standard emerytalny będzie zależał przede wszystkim od nich samych, a nie różnych form przymusu emerytalnego. Należy przekonywać ludzi do rozwiązań ubezpieczeniowych, nie tylko do oszczędzania” – zaapelował profesor. Do tego jego zdaniem jest potrzebna skuteczna zachęta finansowa. Składka powinna być zatem odliczana od podstawy opodatkowania, tak jak zrobiono to w przypadku IKZE.

„Mamy w tej chwili wybór – bonus emerytalny kontra podwyżka pensji. Jeśli jest problem niskich wynagrodzeń, to bonus emerytalny powinien być bardziej atrakcyjny” – stwierdził profesor. ■

Adam Maciejewski

Ceną za brak dialogu jest kryzys demokracji. Aby zmodernizować dialog społeczny, potrzebne jest zwiększenie roli państwa. W związku z globalizacją zeszło ono na drugi plan, a tymczasem wszystko wskazuje na to, że bez zaangażowania państwa dialog nie będzie się mógł rozwijać

Czy dialog społeczny jest na rozdrożu?

Dialog społeczny w Polsce nie funkcjonuje dobrze i jest to poważny problem – tak w skrócie można podsumować wnioski z konferencji zorganizowanej 27 maja 2014 r. w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Debatę zorganizowaną w ramach międzynarodowej konferencji „Europa-Polska-Dialog” otworzył prof. Joachim Osiniński, dziekan Kolegium Ekonomiczno-Społecznego SGH. W spotkaniu uczestniczyli m.in. wiceminister pracy prof. Jacek Męcina, były wicepremier w rządach Leszka Millera i Marka Belki prof. Jerzy Hausner, prof. Juliusz Gardawski i prof. Kazimierz Frieske.

Interesujące podsumowanie stanu dialogu społecznego z punktu widzenia przemian w Polsce przedstawił prof. David Ost z amerykańskiego Hobard-Smith College. „Dialogi społeczne są na świecie coraz szersze, ale też coraz płytsze. Ilość dialogu rośnie, jakość spada” – powiedział prof. Ost. Przypomniał, że w Polsce już przed 20 laty powstała specjalna Komisja Trójstronna, a dialog rozpoczął się od kwestii płacowych. Zwrócił uwagę, że w historii państw do efektywnego dialogu docho-

dziło, gdy pracownicy stawali się silni, ale nie silniejsi od właścicieli, których mogliby obalić. Właściciele widzieli zaś korzyści z dialogu, gdy jakość produkcji i zdolności pracowników były ważne dla ich interesów, a nie mogli przenieść zakładów pracy w inne miejsce.

Dodał, że państwo jako arbiter interesuje się dialogiem, gdy chce zapewnić spokój społeczny, bo z jednej strony widzi silne organizacje pracownicze, a z drugiej – chce unowocześnić gospodarkę. „Dialog największe sukcesy miał po II wojnie światowej, szczególnie w północnej Europie, gdy przedsiębiorcy nie mogli łatwo przenieść produkcji do innych krajów. Poziom techniczny produkcji był wysoki, a jednocześnie silny stawał się ruch związkowy. Związki szły na ustępstwa w zamian za wzrost zakresu tzw. państwa opiekuńczego. Dialog społeczny zaczął się kruszyć wskutek globalizacji, gdy kapitał mógł łatwiej przenosić się do innych krajów i nie potrzebował konkretnej wykwalifikowanej siły roboczej. To nie znaczy, że dialog zanika. On stał się bliższy zakładom pracy i nie obejmuje już całego społeczeństwa” – stwierdził prof. Ost.

Jego zdaniem obecnie dialog społeczny w świecie wzrasta z innych powodów, dotyczących po pierwsze ogólnej sytuacji politycznej. Dotyczy to krajów Ameryki Łacińskiej i Azji, gdzie tematem negocjacji było wprowadzenie nie tylko praw związkowych, ale także reguł demokratycznych. Rządy w zamian za ustępstwa natury politycznej godziły się na ustęp-

stwa gospodarcze wobec silnych organizacji związkowych. Wtedy jednak zdaniem profesora zawierano paktów pozorne. Drugi powód wzrostu dialogu to utrzymanie pokoju społecznego, w sytuacji gdy związki zawodowe nie mogą tego zrobić. Jeśli związki są postrzegane jako działające tylko dla siebie, rządy kierują się w stronę grup konsumentów reprezentujących różne środowiska.

W ocenie profesora zagrożeniem dialogu społecznego jest w tej chwili mikrokorporacyzm, co oznacza spadek ogólnokrajowego znaczenia związków zawodowych. Na poziomie jednego zakładu może bowiem dochodzić do porozumień, które będą szkodliwe dla ogólnych rozwiązań społecznych. „Żeby teraz zmodyfikować dialog społeczny, potrzebne jest zwiększenie roli państwa. W związku z globalizacją zeszło ono na drugi plan, ale obecna sytuacja wskazuje, że bez zaangażowania państwa dialog nie będzie się rozwijać” – ocenił gość z USA.

Sekretarz stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej prof. Jacek Męcina w swoim wystąpieniu omówił doświadczenia polskiego dialogu trójstronnego w okresie ostatnich 20 lat, jego kwestie prawne i instytucjonalne oraz perspektywy rozwoju. Zdaniem wiceministra pracy państwo musiało sobie radzić jednocześnie z różnymi czynnikami kryzysu, m.in. bezrobociem i problemami w finansach publicznych. „To były elementy utrudniające państwu bycie animatorem dialogu społecznego” – stwierdził. Załamanie dialogu społecznego w Polsce w czerwcu 2013 r. może być rozpatrywane także w kontekście historycznym. Przypomniał, że efektem pierwszego Paktu o Przedsiębiorstwie z 1993 r. było powołanie

W historii państw do efektywnego dialogu dochodziło wówczas, gdy pracownicy stawali się silni, ale nie silniejsi od właścicieli, których mogliby obalić. Właściciele widzieli zaś korzyści z dialogu w sytuacjach, gdy jakość produkcji i zdolność pracowników były ważne dla ich interesów, a nie mogli przenieść zakładów pracy w inne miejsce.

Trójstronnej Komisji, która po niespełna 10 latach zaczęła przeżywać kryzysy, głównie z powodu zmian w gospodarce. Urósł sektor prywatny, który także dopominał się swojej reprezentacji, podobnie jak nowego zdefiniowania wymagała reprezentatywność. Dla tego zdaniem wiceministra Jacka Męciny bardzo ważnym osiągnięciem była ustawa o Trójstronnej Komisji z 2001 r. Ona zbudowała kapitał zaufania, dzięki któremu udało się zawarcie Paktu Antykryzysowego

z 2009 r., chociaż nie wszystkie z jego 13 punktów zostały zrealizowane do końca.

„Ostatni okres wiąże się z pewnymi z pozoru arbitralnymi rozwiązaniami, takimi jak przesunięcie emerytur do 67. roku życia oraz wprowadzenie elastycznego czasu pracy. Krytyczna ocena dialogu ze strony związkowej była podyktowana brakiem reakcji na jej postulaty, m.in. regulacji umów terminowych czy ograniczenia umów cywilnoprawnych” – przyznał wiceminister. Podkreślił też, że dialog trójstronny od początku miał elementy dysfunkcjonalne zwią-

zane z brakami formalnoprawnymi. Były to kwestie m.in. ustawy o związkach zawodowych, układów zbiorowych, inspekcji pracy oraz porozumień zakładowych. Te ostatnie stały się ścieżką omijania układów zbiorowych i do dziś są kontrowersyjnym elementem zastępowania układów zbiorowych. W ocenie wiceministra także prawo pracy pozostaje terenem odwiecznej dyskusji, która znajduje się w martwym punkcie.

„W tym kontekście bardzo ważną staje się inicjatywa dialogu autonomicznego pomiędzy organizacjami pracodawców oraz związków zawodowych. Stwarza ona szanse na uregulowanie problemu umów cywilnopraw-



Fot. Adam Maciejewski

Zdaniem prof. Jerzego Hausnera w dialogu społecznym powinniśmy się skoncentrować na zasadniczych problemach polityki strukturalnej.

nych i terminowych oraz praktyczne nowe otwarcie dialogu społecznego” – dodał minister Męcina.

Zgodził się też z profesorem Dawidem Ostem, że państwo musi w dialogu pełnić rolę bardziej aktywną. Stąd też rozpoczęcie rozmów z Międzynarodową Organizacją Pracy i ekspertami ds. wolności związkowych nad zmianami w przepisach o związkach zawodowych.

Napięcia społeczne wymagają powrót do dialogu.

W opinii prof. Jerzego Hausnera problem braku dialogu społecznego w Polsce wynika po części z niechęci rządów, nie tylko w Polsce, do prowadzenia dialogu w sytuacji kryzysu ekonomicznego. W ocenie byłego wicepremiera klucz do rozwiązania problemu leży po stronie rządu, który jeśli podejmie dialog, to zapewne odkryje jego zalety. „Nie mamy do czynienia z koniunkturalnym kryzysem ekonomicznym, ale z kryzysem systemowym,

czyli z całością ładu instytucjonalnego, w tym z zasadami dialogu społecznego” – stwierdził profesor. Oceniał, że dotychczasowe sposoby prowadzenia dialogu zakładały istnienie stałych reguł gospodarczych, w ramach których można było zawierać kompromisy natury ekonomicznej.

„Współczesna gospodarka z wielu powodów nie jest już systemem, w którym da się myśleć o równowadze. Możemy co najwyżej nie dopuszczać do pewnych stanów nierównowagi, ale ciągle jesteśmy skazani na myślenie, jak kontrolować zmianę, a nie jak utrzymać równowagę” – stwierdził prof. Hausner. Podkreślił, że z tego powodu dialog społeczny musi mieć przesunięte

akcenty ze spraw detalicznych, takich jak np. płaca minimalna, na rzecz zasadniczych problemów polityki strukturalnej.

W ocenie profesora załamanie i paraliż dialogu społecznego w Polsce nie jest efektem przerwania spotkań w Komisjach Dialogu,

Dialog rodzi się w przestrzeni publicznej współodpowiedzialności, która staje się obszarem zbiorowych sporów. Jeśli tej przestrzeni nie ma, to nie ma też miejsca na dialog. Natomiast podstawowe pytanie nie powinno brzmieć: „co chcemy osiągnąć?”, ale: „po co, chcemy to osiągnąć?”.

w tym na szczelbu wojewódzkim, ale obniżenia jakości przywództwa politycznego. Na dodatek zaniknęło znaczenie przestrzeni publicznej rozumianej jako alternatywy do sektora „państwowego” i „prywatnego”.

„Dialog rodzi się w przestrzeni publicznej współodpowiedzialności, która staje się przestrzenią zbiorowych sporów. Jeśli tej przestrzeni nie ma, to nie ma miejsca na dialog. Natomiast podstawowe pytanie nie powinno być, co chcemy osiągnąć, ale po co. Jakie są nasze cele narodowe i według jakich reguł dla wszystkich? Jeśli mówimy o dialogu obywatelskim, musimy też wiedzieć, kto o tym wszystkim będzie rozmawiać” – stwierdził prof. Hausner. Jego zdaniem nie można dialogu sprowadzać tylko do sporów pracodawców z pracownikami.

„Mamy poważny problem ze zorganizowaniem polskiej pracy, mamy kłopoty z zagospodarowaniem ludzi, a koncentrujemy się na problemach koniunkturalnych, jak samozatrudnienie, zamiast na kwestiach strukturalnych” – ocenił. Jego zdaniem głównym przedmiotem dialogu powinna dziś być praca jako całość, m.in. godziwa płaca, płaca minimalna i kształcenie zawodowe. Obecny niski poziom bezpieczeństwa na rynku pracy rodzi w społeczeństwie ucieczkę od odpowiedzialności w kierunku rozwiązań autorytarnych. Taka sytuacja występuje dziś zresztą w całej Europie.

Nie rozdroża, ale inne problemy. Profesor Kazimierz Frieske z Instytutu Socjologii UW i dyrektor Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych stwierdził, że nie widzi rozdroża, na którym mógłby stać dialog społeczny, nawet gdyby zredukować go do dialogu o pracy.

W najbliższych kilku latach bez rozwoju dialogu społecznego się nie obędzie z dwóch powodów. Pierwszym jest zmiana na rynku pracy spowodowana demografią, czyli zmniejszaniem populacji aktywnych zawodowo. Druga przyczyna tkwi w rozwoju gospodarki budowanej na niskich kosztach pracy, niskich wynagrodzeniach.

„Mnie się wydaje, że pokój społeczny znacznie lepiej chroni instytucja kredytu hipotecznego aniżeli dialogu społecznego” – stwierdził. Dialog według prof. Frieske jest ważny dla władzy politycznej. Ceną za brak dialogu jest kryzys demokracji. „Czego dialog społeczny miałby dotyczyć? On może dotyczyć zarządzania sprawami publicznymi, kwestii technicznych, ale też ogólnie pojętych rozwiązań problemów społecznych, wizji urzędzenia społeczeństwa. Może o te wizje warto się w tym dialogu spierać i o to, kto ma być dialogu uczestnikiem? To bardziej pytanie

o to, jak rządzić, niż jak zarządzać” – dodał. Zdaniem profesora w najbliższych kilku latach bez rozwoju dialogu społecznego się nie obędzie z dwóch powodów. Pierwszym jest zmiana na rynku pracy spowodowana demografią, czyli zmniejszaniem populacji aktywnych zawodowo. Druga przyczyna tkwi w rozwoju gospodarki budowanej na niskich kosztach pracy, niskich wynagrodzeniach.

„Mamy rozbudzone aspiracje konsumpcyjne, a gdy dynamika gospodarki jest budowana na niskich płacach, to muszą się pojawić napięcia.

Trzeba je zatem będzie rozwiązywać poprzez dialog społeczny. Nie widzę żadnego sposobu, aby można było tego uniknąć bez podkopywania zasadniczych instytucji naszego ładu społeczno-politycznego” – powiedział prof. Frieske.

Dyrektor Instytutu Studiów Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego dr hab. Tomasz Zarycki, oceniając procesy dialogu, zwrócił natomiast uwagę, że w Polsce nie ma elit identyfikujących się z państwem jako narzędziem ich pozycji i władzy. Takich grup nie jest w stanie zapewnić ani kapitał politycz-



Fot. Adam Maciejewski

W dyskusji podkreślano, że bez dialogu społecznego nie będzie możliwy rozwój gospodarczy ani rozwiązywanie problemów demograficznych.

ny, ani finansowy, bo ich przedstawiciele „bywają” tylko na najwyższych stanowiskach władzy.

Na koniec w trakcie krótkiej sesji pytań i odpowiedzi wskazano wielokrotnie na brak możliwości realnego prowadzenia dyskursu społecznego, mimo deklaratywnej gotowości rządu do dialogu. Barbara Surdykowska, ekspert prawny NSZZ „Solidarność”, podkreśliła, że od kilku lat nie widać aktywnej postawy ze strony rządu nawet w sprawach technicznych, jak wdrożenia do prawa pracy regulacji unijnych lub standardów Międzynarodowej Organizacji Pracy. „Jeśli nie uregulujemy kwestii technicznych, to nie będzie miejsca na zajęcie się wspomnianymi tu sprawami fundamentalnymi” – stwierdziła.

Podsumowując dyskusję, prof. Kazimierz Frieske stwierdził, że wszyscy jej uczestnicy mówili o tym samym, chociaż różnymi słowami, czyli jest szansa na porozumienie. Problem widziałby jedynie w tym, że koncentrowano się na doraźnych problemach, co stanowi dowód na to, jak bardzo irytujący jest obecny stan rzeczy w kwestiach dialogu społecznego.

„Apeluję jednak o spokój. Dynamika społeczna to wahadło, ono wychyliło się w jedną stronę, a teraz się cofa” – stwierdził. ■

Adam Maciejewski

NOTY O AUTORACH

PRZEMYSŁAW DZIDO – politolog, prawnik, doradca podatkowy. Publikował na łamach „Nowej Europy”, „Rzeczpospolitej”, „Gazety Prawnej”. Jest autorem książek na temat VAT i kas fiskalnych, ekspert prawny Forum Związków Zawodowych. Był członkiem Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych z ramienia Business Centre Club, a następnie Związku Rzemiosła Polskiego, gdzie zajmował się kwestiami budżetu oraz polityki gospodarczej i rynku pracy.

JULIUSZ GARDAWSKI – profesor socjologii, kierownik Katedry Socjologii Ekonomicznej Szkoły Głównej Handlowej. Przedmiotem jego badań są stosunki przemysłowe, związki zawodowe i organizacje przedsiębiorców, dialog społeczny. Zajmuje się strukturą społeczną, zwłaszcza klasą pracowniczą oraz klasą polskich prywatnych przedsiębiorców. Jest autorem ponad 150 prac naukowych.

DOROTA GŁOGOSZ – doktor, adiunkt w Zakładzie Problemów Rodziny Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych. Ukończyła Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW, specjalność: polityka społeczna. Jest autorką i współautorką książek i artykułów dotyczących materialnych warunków życia rodzin, funkcjonowania instytucji polityki rodzinnej oraz uwarunkowań aktywności zawodowej kobiet, w tym rozwiązań na rzecz godzenia obowiązków rodzinnych z zawodowymi.

ANNA GRABOWSKA – prawnik, dziennikarka specjalizująca się w tematyce gospodarczej i społecznej. Absolwentka Wydziału Prawa i Administracji, 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.

KAROLINA KICHEWKO – doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce. Zainteresowania naukowe: stosunki przemysłowe, dialog społeczny, partnerstwo społeczne, dialog obywatelski, grupy interesu. Współpracuje z Political Studies Association of Ireland.

JACEK MĘCINA – doktor habilitowany, profesor Uniwersytetu Warszawskiego, prawnik, politolog i polityk społeczny, absolwent Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych oraz Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Od 1993 r. pracownik naukowy Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW, adiunkt w Instytucie Polityki Społecznej. Sekretarz stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, członek Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, przewodniczący Rady Dyrektorów Personalnych. Członek Rady Ochrony Pracy przy Sejmie RP, mediator z listy Ministra Pracy i Polityki Społecznej, aktywny uczestnik negocjacji w zakresie zbiorowych stosunków pracy na szczeblu zakładowym. Członek Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej, Stowarzyszenia Prawa Pracy oraz Stowarzyszenia Societas Humboldtiana Polonorum.

ANDRZEJ STRĘBSKI – polityk społeczny, ekspert w zakresie zabezpieczenia społecznego, szczególnie ubezpieczeń społecznych i pomocy społecznej, współpracownik Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych.

ANDRZEJ STĘPNIKOWSKI – wicedyrektor Zespołu Oświaty Zawodowej i Problematyki Społecznej Związku Rzemiosła Polskiego, członek Komitetu Doradczego KE ds. Kształcenia Zawodowego, członek Rady Zarządzającej Europejskiego Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego i członek Komitetu Szkoleniowego Europejskiej Unii Rzemiosła oraz Małych i Średnich Przedsiębiorstw (UEAPME). Z wykształcenia z pierwszej profesji technik mechanik precyzyjny, a następnie absolwent Uniwersytetu Warszawskiego na kierunku stosunki międzynarodowe oraz Akademii Narodowej. Obecnie doktorant z zakresu ekonomii pracy w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych.

RAFAŁ TOWAŁSKI – doktor, adiunkt w Katedrze Socjologii Ekonomicznej Szkoły Głównej Handlowej, prodziekan w Studium Licencjackim Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.

DARIUSZ ZALEWSKI – doktor nauk humanistycznych w zakresie socjologii, adiunkt w Zakładzie Zbiorowych Stosunków Pracy w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych oraz w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania zawodowe: stosunki pracy, relacje w zew. pracodawcy, problematyka państwa opiekuńczego.

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.

CENTRUM PARTNERSTWA SPOŁECZNEGO „DIALOG” IM. ANDRZEJA BĄCZKOWSKIEGO

MINISTERSTWO PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

ul. Limanowskiego 23, 02-943 Warszawa

sekretariat – tel.: (+48 22) 380-50-50, fax (+48 22) 380-50-52

szkolenia – tel.: (+48 22) 380-50-10/11



Centrum Partnerstwa Społecznego „DIALOG” pełni funkcje ośrodka badawczo-doradczego powołanego do wspierania rozwoju idei dialogu społecznego. Z uwagi na swoją misję służy mediacji i doradztwu w zapobieganiu, łagodzeniu i rozwiązywaniu konfliktów społecznych oraz wspiera instytucje porozumienia społecznego. W Centrum odbywa się wiele spotkań i posiedzeń zespołów problemowych w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, która jest filarem dialogu społecznego w Polsce oraz trójstronnych zespołów branżowych. Organizowane są również konferencje, seminaria i warsztaty dla partnerów dialogu społecznego.

ZAPLECZE KONFERENCYJNE

Proponujemy Państwu zmodernizowane, nowoczesne zaplecze konferencyjno-noclegowe, z którego korzystają instytucje publiczne, krajowe i zagraniczne organizacje pozarządowe, a także liczni przedsiębiorcy. Mamy do zaoferowania **sześć klimatyzowanych sal konferencyjnych**. Zapewniamy nowoczesne wyposażenie konferencyjne: sprzęt nagłaśniający, kabiny do obsługi tłumaczenia symultanicznego, łącze internetowe, pro-



jektory multimedialne, sprzęt komputerowy, jak również profesjonalną obsługę techniczną. Gwarantujemy przeprowadzenie imprez na najwyższym poziomie.

POKOJE GOŚCINNE

Do dyspozycji gości oddajemy 44 miejsca noclegowe. Pokoje wyposażone są w telewizję kablową oraz pełen węzeł sanitarny. Gościom Centrum zapewniamy możliwość korzystania z:

- bezprzewodowego internetu;
- sali restauracyjnej;
- usług cateringowych;
- parkingu.

